

## **Régie de l'énergie**

### **Dossier R-4032-2018 phase 2**

Demande pour la fermeture réglementaire des livres de Gazifère inc.  
pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au 31 décembre 2017,  
demande d'approbation du Plan d'approvisionnement et  
demandes de modification des tarifs de Gazifère inc.  
à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 et du 1<sup>er</sup> janvier 2020

### **Observations de l'ACEF de l'Outaouais (ACEFO)**

rédigées par  
Jean-François Blain, analyste externe

Le 13 juillet 2018

## Introduction

Gazifère inc. (Gazifère) a déposé à la Régie de l'énergie (la Régie), le 8 mars 2018, la présente demande visant la fermeture réglementaire de ses livres pour l'année 2017, l'approbation de son Plan d'approvisionnement et la fixation de ses tarifs à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 et du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

L'ACEF de l'Outaouais (ACEFO) a été reconnue intervenante au présent dossier par la décision D-2018-045 redue par la Régie le 26 avril 2018.

L'ACEFO a retenu les services de M. Jean-François Blain, à titre d'analyste externe, pour la conseiller dans l'examen des enjeux du présent dossier.

La phase 1 du dossier, pour laquelle les intervenants ont déposé leurs observations le 25 mai 2018, est toujours en délibéré.

La phase 2 du dossier a été amorcée avec la décision D-2018-063 du 1<sup>er</sup> juin 2018 dans laquelle la Régie identifiait les enjeux à débattre et établissait un échéancier.

Le 14 juin 2018, l'ACEFO a déposé ses demandes de renseignements (DDR) adressées à Gazifère. Elle a pris connaissance des réponses aux DDR de la Régie et des intervenants produites par Gazifère le 28 juin 2018. Parmi l'ensemble des pièces déposées par Gazifère au soutien de sa demande en phase 2 du dossier<sup>1</sup>, l'ACEFO a pris connaissance de celles reliées aux enjeux sur lesquels elle soumet ses commentaires.

L'ACEFO a également effectué une révision des pièces des dossiers tarifaires antérieurs<sup>2</sup> en lien avec les enjeux qu'elle commente en phase 2 ainsi que des décisions finales de la Régie dans ces mêmes dossiers.

---

<sup>1</sup> Pièces cotées B-0013 à B-0118.

<sup>2</sup> Dossiers R-3793-2012, R-3840-2013, R-3884-2014, R-3924-2015, R-3969-2016 et R-4003-2017.

## **Témoignage de M. Jean-François Blain, analyste externe pour l'ACEFO**

### **ACEFO :**

Monsieur Blain, quels sont les enjeux parmi ceux identifiés par la Régie dans sa décision D-2018-063 sur lesquels vous soumettez des commentaires ?

### **Jean-François Blain (JFB) :**

Mes commentaires porteront sur quatre enjeux parmi ceux identifiés par la Régie, à savoir :

- l'analyse comparative des ventes et de la clientèle;
- les résultats des programmes résidentiels du PGEÉ 2017 par rapport aux prévisions;
- les suivis relatifs aux programmes commerciaux et aux projets de développement;
- l'analyse des composantes du bénéfice net en lien avec l'excédent de rendement.

### **ACEFO :**

Quelles tendances peut-on constater dans l'**évolution des ventes et de la clientèle** ?

### **JFB :**

Depuis la décision D-2016-116<sup>3</sup>, Gazifère est tenue de déposer à chacun de ses dossiers de fermeture réglementaire une analyse qualitative des écarts reliés au nombre moyen de clients et au volume de ventes normalisé. Lors des deux dossiers tarifaires suivants<sup>4</sup>, le Distributeur a donc produit une pièce additionnelle expliquant les écarts entre les prévisions et les résultats de l'année de référence ainsi qu'entre les résultats des deux dernières années.

Ces pièces offrent un meilleur niveau de détail de l'évolution du nombre moyen de clients et des volumes de vente et expliquent notamment l'incidence des différents écarts sur les résultats en terme de revenus.

Dans les dossiers tarifaires précédents<sup>5</sup>, l'ACEFO a examiné plus particulièrement l'évolution des ajouts (nets) de clients et des volumes moyens par client. Les constats suivants en ressortaient :

- les ajouts nets de clients ont diminué de façon constante au cours des dernières années et dans des proportions significatives;
- les prévisions d'ajouts de clients se sont avérées trop optimistes par rapport aux ajouts réels constatés;

---

<sup>3</sup> D-2016-116, R-3969-2016, Phase 1, 2016 07 21, paragraphes 38 et 39.

<sup>4</sup> R-4003-2017, pièce B-0012 et R-4032-2018, pièce B-0022.

<sup>5</sup> Voir R-3969-2016 Phase 2, C-ACEFO-0019, R-4003-2017 Phase 1, C-ACEFO-0005 et R-4003-2017 Phase 3, C-ACEFO-0026.

- la composition de la clientèle dans le secteur résidentiel évolue vers une plus grande proportion de clients sans chauffage, ce qui se traduit par une consommation moyenne par client en légère régression;
- dans le secteur résidentiel, on observe une diminution des consommations moyennes par client pendant les mois d'été (mai à septembre) et une stabilité pour les autres mois, d'une année à l'autre, sauf pour la pointe hivernale, la consommation moyenne par client étant en hausse au mois de janvier.

Au terme de la phase 3 du dossier R-4003-2017, la Régie « invitait » Gazifère à poursuivre sa réflexion sur ces constats de l'ACEFO<sup>6</sup>.

Lors du dépôt de ses DDR dans la phase 2 du présent dossier, l'ACEFO a demandé à Gazifère d'indiquer où en était sa réflexion quant à la transformation de la composition de sa clientèle, en particulier dans le secteur résidentiel.

#### Réponse 4.1

*« Gazifère n'a pas entamé de réflexion particulière quant à l'égard du changement de composition de sa clientèle résidentielle (...) »<sup>7</sup>*

Les analyses détaillées des ventes et de la clientèle produites lors des deux derniers dossiers tarifaires permettent pourtant de dégager certains constats.

	Fermeture 2015	Fermeture 2016	Fermeture 2017
Proportion de clients résidentiels	92,27 %	92,31 %	92,35 %
<b>Secteur résidentiel</b>			
Proportion de clients sans chauffage	10,06 %	10,47 %	11,08 %
Consommation annuelle moyenne (m <sup>3</sup> )	564,8	528,3	522,4
Proportion de clients avec chauffage	89,94 %	89,53 %	88,92 %
Consommation annuelle moyenne	1 818,5	1 839,4	1 879,9
<b>Ajouts de clients résidentiels</b>			
Clients sans chauffage		36,8 %	52,7 %
Clients avec chauffage		63,2 %	47,3 %

En 2017, la croissance du nombre moyen de clients au secteur résidentiel a été un peu plus faible que prévu lors du DT 2017 (558 vs 567) et la diminution des ajouts de clients, d'une année à l'autre, se poursuit. Cependant, par rapport à l'ensemble des clients de Gazifère, la proportion de clients résidentiels continue d'augmenter d'une année à l'autre.

La proportion de clients résidentiels sans chauffage augmente d'une année à l'autre alors que la consommation moyenne des clients sans chauffage diminue. On note également que la proportion des ajouts de clients sans chauffage est en forte progression par rapport à la proportion des ajouts de clients avec chauffage.

<sup>6</sup> D-2018-060, R-4003-2017 Phase3, 2018 05 25, paragraphes 25 à 27.

<sup>7</sup> B-0111, Gi-24 doc 1, page 7.

La proportion de clients résidentiels avec chauffage diminue d'une année à l'autre mais la consommation moyenne (normalisée) par client avec chauffage a augmenté de 3,4 % entre 2015 et 2017. Il y aurait lieu de déterminer si cette augmentation du volume moyen par client résidentiel avec chauffage est reliée à l'ajout d'usages (appareils), à un recours accru au chauffage au GN (plutôt qu'à un chauffage d'appoint à l'électricité) et/ou à une augmentation des superficies moyennes chauffées par client.

Ces questions nous semblent d'autant plus importantes à examiner que, dans les projets de développements de Gazifère, le taux de concrétisation des raccordements de clients prévus est significativement plus faible dans le secteur résidentiel (voir sections suivantes).

**ACEFO :**

Avez-vous des recommandations à faire suite à ces constats ?

**JFB :**

La Régie a déjà « invité » Gazifère à entreprendre une réflexion sur ce sujet sans que le Distributeur juge bon d'y donner suite jusqu'à présent.

Si la Régie considère qu'il s'agit d'enjeux sérieux par rapport à la rentabilité du développement de Gazifère, peut-être devrait-elle le signifier au Distributeur en utilisant un terme plus contraignant que « inviter ». Je m'en remets à son bon jugement.

**ACEFO :**

Les **programmes d'efficacité énergétique** de Gazifère destinés au **secteur résidentiel** n'ont-ils pas connu une régression au cours des dernières années ? Qu'en est-il exactement.

**JFB :**

Oui. Une révision, même sommaire, des résultats du PGEÉ de Gazifère pour le secteur résidentiel au cours des dernières années<sup>8</sup> permet de constater une forte diminution de l'offre de programmes depuis 2013, du nombre de participants depuis 2014, des économies d'énergie réalisées depuis 2015.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Participants</b>							
Nombre	2 399	1 521	2 160	776	415	594	397
Réel / plan en %	127	89	129	86	57	80	126
<b>Économies d'énergie</b>							
Totales en m <sup>3</sup>	94 919	81 190	120 816	124 496	23 009	29 711	20 514
Réel / plan en %	80	80	136	166	58	60	136

<sup>8</sup> R-3793-2012, B-0011, p. 32-33 de 34 ; R-3840-2013, B-0048 ; R-3884-2014, B-0042 ; R-3924-2015, B-0053 ; R-3969-2016, B-0046 ; R-4003-2017, B-0141 ; R-4032-2018, B-0075.

Quant au taux de concrétisation des objectifs annuels, il est souvent influencé par la concentration du nombre de participants et des budgets dépensés dans un ou quelques programmes en particulier, la faiblesse des résultats dans la majorité des programmes étant ainsi en partie atténuée. De plus, le nombre de programmes offerts a diminué de façon importante à partir de 2014, de même que les budgets consacrés au secteur résidentiel et la part des budgets réellement dépensée depuis 2015.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de programmes	12	12	11	6	4	4	2
<b>Budgets</b>							
Dépensé en \$	33 856	55 725	95 161	169 061	0	475	0
Réel / plan en %	37	90	204	294	0	1	0

Au cours des dernières années, Gazifère a justifié la faiblesse des résultats de son PGEÉ soit par les difficultés de coordination ou de redistribution des responsabilités entre le Distributeur et le BEIÉ, maintenant Transition énergétique Québec (TEQ), soit par sa propre réorganisation interne de la répartition entre ses départements des responsabilités en matière d'offre et de promotion des programmes.

Que ces différentes justifications soient bonnes ou mauvaises, fondées ou pas, cela ne change rien aux piètres résultats constatés au cours des trois dernières années en particulier. Notons par ailleurs que les autres distributeurs réglementés (Énergir, HQD) n'ont pour leur part ni renoncé à leur offre de programmes destinés au secteur résidentiel, ni invoqué les difficultés de coordination avec le BEIÉ ou avec TEQ pour justifier des diminutions de résultats, le cas échéant. Bien que la réorganisation des responsabilités avec TEQ pose effectivement de nouveaux défis, il nous apparaît que les piètres résultats du PGEÉ de Gazifère au cours des trois dernières années ne sont attribuables, pour l'essentiel, qu'à ses propres choix et sa propre responsabilité.

L'ACEFO constate qu'aucun des programmes en efficacité énergétique de Gazifère dans le secteur résidentiel n'est offert aux organismes sociocommunautaires et coopératives et que le programme *Supplément MFR C&I* n'a rejoint aucun participant en 2017, tout comme le programme *Éconologis volet 2*. Enfin, le seul programme résidentiel pour lequel des participants et des économies d'énergie ont été comptabilisés en 2017 est le programme *Abaissement température du chauffe-eau*, un programme qui n'est doté d'aucun budget et dont le Distributeur prévoit l'abandon en 2018<sup>9</sup>.

**ACEFO :**

Avez-vous des recommandations à soumettre à la régie suite à ces constats ?

**JFB :**

Non.

---

<sup>9</sup> B-0110, Gi-23 doc 1, page 4, réponse 3 a).

**ACEFO :**

Gazifère a déposé un **suivi** des résultats des **programmes commerciaux** approuvés à titre de projets pilotes (D-2016-014) et différents **suivis** concernant différents **projets** et son **programme de francisation**. Quels sont vos commentaires sur ces enjeux ?

**JFB :**

D'abord, en ce qui concerne le suivi des programmes commerciaux, les constats présentés par Gazifère<sup>10</sup> au terme de deux années de déploiement des projets pilotes sont à l'effet que le nombre de participants et de données de consommation disponibles est trop restreint pour effectuer une analyse statistiquement valable des résultats obtenus et une évaluation de la rentabilité des programmes.

Pour ce qui est du Programme dédié aux immeubles multilogements, Gazifère précise qu'aucun nouveau projet n'a été admis en 2017 et ne présente conséquemment que les données de consommation des deux projets admis antérieurement en 2016.

De son côté, le Programme dédié à la diversification de l'utilisation du gaz naturel dans le secteur résidentiel a donné lieu à l'admission de demande visant 86 nouveaux appareils en 2017, un total de 89 participants, pour 118 appareils installés, s'étant prévalus de l'aide financière offerte au cours des deux premières années du projet pilote.

Le Distributeur explique le faible taux de participation par l'insuffisance des ressources dont il dispose dans son service des ventes et constate que *« pour tirer des conclusions sur la fiabilité des hypothèses de consommation proposée initialement, il sera nécessaire d'analyser la consommation d'un plus grand nombre de participants et d'avoir des données de consommation plus complètes sur une plus grande période de temps »*. Gazifère annonce donc qu'elle continuera de colliger les données et soumettra un autre suivi dans le dossier de fermeture 2018 (soit au printemps 2019).

**L'ACEFO recommande à la Régie** d'établir maintenant des échéances précises à l'intérieur desquelles ces projets-pilotes, approuvés initialement pour une période de deux ans, pourront être évalués de façon concluante. Le Distributeur, qui est maître des ressources qu'il consacre à la promotion de ses programmes, ne devrait pas être autorisé à les offrir indéfiniment, allant d'un suivi annuel au suivant, sans que la rentabilité initialement alléguée ne soit validée.

---

<sup>10</sup> B-0056, Gi-14 doc 6.

**ACEFO :**

Et en ce qui concerne les **suivis** relatifs aux **projets de développement** de la franchise de Gazifère, quelles conclusions tirez-vous ?

**JFB :**

L'examen de la plupart des suivis des projets d'investissement de Gazifère<sup>11</sup> même à des conclusions généralement identiques à l'effet que les projets d'extension de réseau accusent des retards dans leur exécution par rapport aux échéanciers initiaux, ce qui se traduit par un moins grand nombre de clients raccordés que prévus et des volumes additionnels nettement moindres que prévu lors de l'approbation des projets par la Régie.

Dans le cas des projets approuvés plus récemment (Buckingham, Chelsea, Le Plateau phase 51), on peut espérer que le raccordement des clients suite à la l'année de mise en gaz se traduira par un rattrapage graduel des prévisions initiales des projets, ce qui ne pourra être constaté avant le dossier de fermeture 2018.

Cependant, d'une part, les délais encourus devraient être au moins en partie prévisibles par le Distributeur. D'autre part, même en tenant compte de la portion des clients résidentiels raccordés qui n'ont pas encore consommé de gaz naturel vu les délais d'occupation, les volumes moyens par client semblent très faibles par rapport aux prévisions initiales.

Par ailleurs, lorsqu'on regarde le projet de renforcement du chemin Pink, même après cinq années de suivi, les résultats cumulatifs dans le secteur résidentiel restent très éloignés des prévisions initiales tant en nombre de clients raccordés (70,2 %) qu'en volumes de ventes additionnels (52,1 %), ce qui atteste aussi de volumes moyens par client nettement inférieurs aux prévisions.

En conclusion, les délais d'exécution et objectifs partiellement atteints de l'ensemble de ces projets d'extension majeurs ne sont pas étrangers à la **surestimation de la valeur de la base de tarification** que nous avons pu constater, au cours des deux dernières années en particulier<sup>12</sup>. Dans la mesure où le Distributeur est maître de ses projets, de leur planification et de leur exécution, leur non-concrétisation en partie ne devrait pas donner lieu, indirectement, à des excédents de rendement résultant, notamment, d'une surévaluation initiale de la valeur nette moyenne de la base de tarification. Cette question avait notamment déjà été soulevée par l'ACEFO dans le dossier tarifaire précédent<sup>13</sup>.

**L'ACEFO recommande à la Régie** de considérer la création d'un compte d'écart pour capter la différence entre les valeurs prévues (au DT) et réelles (au dossier de fermeture) de la base de tarification de sorte que ces écarts ne contribuent pas à alimenter indûment un excédent de rendement conservé en partie par le Distributeur en vertu du mode de partage.

---

<sup>11</sup> Suivis relatifs au projet de renforcement du chemin Pink (R-3969-2016, B-0060), R-4032-2018 phase 2, projets Buckingham (B-0099), Chelsea (B-0101) et Le Plateau phase 51 (B-0102).

<sup>12</sup> Voir R-4003-2017, B-0010, ligne 15 et R-4032-2018, B-0020, ligne 16.

<sup>13</sup> R-4003-2017 phase 1, C-ACEFO-0005, pages 6 et 7.



**ACEFO :**

Aviez-vous également des commentaires sur la demande de Gazifère à l'effet de mettre fin au suivi du **Programme de francisation** ?

**JFB :**

Oui.

Depuis le début de son déploiement, le Programme de francisation de Gazifère a donné lieu à de très gros écarts (négatifs) des dépenses réellement engagées par rapport aux dépenses prévues lors des dossiers tarifaires. Ces écarts se sont également répercutés sur le niveau des bénéfiques nets constatés et sur les excédents de rendement réalisés, ce que l'ACEFO a déjà questionné dans le cadre d'un dossier de fermeture<sup>14</sup>.

Pour l'année 2015 à elle seule, l'écart entre les charges (investissements et dépenses d'exploitation) comptabilisées vs prévues s'élevait à 150 282 \$ et s'est traduit par une bonification du rendement de l'actionnaire de Gazifère de 112 712 \$<sup>15</sup>.

Dans l'historique du Programme de francisation de Gazifère, cette situation n'était d'ailleurs pas unique à l'année 2015. Des écarts (négatifs) significatifs entre les charges réellement encourues par rapport aux sommes budgétées se sont produits en 2014<sup>16</sup> de même que, dans une moindre mesure, en 2016<sup>17</sup>. Pour ce qui est de l'année 2017, les charges réellement encourues sont encore inférieures aux charges budgétées par une marge de 27 107 \$<sup>18</sup>.

La possibilité de créer un compte de frais reportés lié au Programme de francisation avait été considérée par la Régie au terme de la phase 1 du dossier R-3969-2016<sup>19</sup>. Bien que cette option n'ait pas été retenue par la Régie, celle-ci se réservait la possibilité d'imposer si nécessaire des limites contraignantes à Gazifère en cette matière<sup>20</sup>.

Compte tenu de ce qui précède et de l'ensemble de l'historique des écarts entre les charges encourues vs budgétées pour le programme de francisation, **l'ACEFO** s'oppose à la demande de Gazifère à l'effet de mettre un terme au suivi du Programme de francisation et **recommande à la Régie** de rejeter cette demande de Gazifère, d'imposer des balises budgétaires précises pour les charges budgétaires admissibles au maintien de ce programme au cours des prochaines années et d'en poursuivre le suivi dans le cadre des dossiers de fermeture.

---

<sup>14</sup> R-3969-2016 phase 1, C-ACEFO-0008, pages 6 à 8.

<sup>15</sup> *Ibid*, page 6, 4 premiers paragraphes.

<sup>16</sup> R-3924-2015, B-0036.

<sup>17</sup> R-4003-2017, B-0039, page 3.

<sup>18</sup> R-4032-2018 phase 2, B-0055, page 3.

<sup>19</sup> D-2016-116, R-3969-2016 phase1, 2016 07 21, paragraphes 24 à 32.

<sup>20</sup> *Ibid*, paragraphe 31.