

Régie de l'énergie

Dossier R-4032-2018 phase 4

Demande pour la fermeture réglementaire des livres de Gazifère inc.
pour la période du 1^{er} 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^{er} janvier 2019 et du 1^{er} janvier 2020

Preuve de l'ACEF de l'Outaouais (ACEFO)

préparée par
Jean-François Blain, analyste externe

Le 11 mars 2019

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
Témoignage de M. Jean-François Blain	5
Croissance du nombre de clients	5
Plan d'approvisionnement	8
Revenus requis et Modification des tarifs pour l'année tarifaire 2019	10
Surévaluation de la base de tarification	13
Charges d'amortissement	16
Sommaire des recommandations	18

Introduction

Le 31 octobre 2018, Gazifère (le Distributeur) a déposé sa 3^e demande amendée qui énonçait les conclusions recherchées par sa demande dans le cadre de la phase 4 du présent dossier.

Le 10 décembre 2018, la Régie a rendu la décision D-2018-178 dans laquelle elle identifiait les sujets qu'elle prévoyait examiner dans le cadre de la phase 4 du dossier.

Le 4 janvier 2019, l'ACEFO a déposé la présentation des sujets qu'elle prévoyait aborder en phase 4 ainsi que son budget de participation (C-ACEFO-0029 et 0030). Le 11 janvier 2019, Gazifère a soumis ses commentaires (B-0270) sur les enjeux identifiés par les intervenants et leurs budgets de participation. Le 16 janvier 2019, l'ACEFO a déposé ses commentaires en réplique à ceux soumis par Gazifère le 11 janvier.

Le 24 janvier 2019, la Régie a rendu sa décision D-2019-009 dans laquelle elle identifiait (paragraphe 18 et 19) les sujets exclus de la phase 4 et ceux qu'elle autorisait les intervenants à aborder. Dans un souci d'allègement réglementaire, la Régie profitait aussi signifié ses attentes à l'effet « **que tous les intervenants ajustent de manière importante la portée de leur intervention et leur budget.** »

L'ACEFO a pris acte de ces directives et ajustera la portée de son intervention dans le cadre de cette phase « *qui constitue la pièce maîtresse du dossier tarifaire s'échelonnant sur une période de deux (2) ans¹* », de même que le temps et les ressources qui y sont consacrées.

Le 11 février 2019, l'ACEFO a déposé sa demande de renseignements (DDR) No 4 adressée à Gazifère (C-ACEFO-0033).

Le 25 février 2019, l'ACEFO a reçu les réponses de Gazifère aux DDR No 5 de la Régie (B-0297, Gi-49 doc 1), aux DDR No 4 de l'ACEFO (B-0298, Gi-50 doc 1), aux DDR No 3 de la FCEI (B-0299, Gi-51 doc 1) et aux DDR No 4 de SÉ-AQLPA (B-0300, Gi-52 doc 1) dont nous avons pris connaissance.

L'ACEFO a pris connaissance, sélectivement, d'une partie des 148 pièces (B-0154 à B-0302) déposées au soutien de la demande du Distributeur en phase 4, en priorisant celles en lien avec les sujets que la Régie lui a permis d'aborder.

¹ B-0158, Gi-36 doc 1, p.1, lignes 12 et 13.

Parmi les différentes conclusions recherchées, l'ACEF de l'Outaouais (ACEFO) a examiné les enjeux reliés aux conclusions suivantes:

- Approuver le plan d'approvisionnement pour l'année 2019;
- Modifier les tarifs à compter du 1^{er} janvier 2019 de façon à ce qu'ils puissent générer les revenus nécessaires pour l'année tarifaire 2019 ;
- Approuver les revenus requis totaux projetés pour l'année témoin 2019 et l'année témoin 2020, sous réserve des ajustements pouvant résulter de la mise à jour à effectuer en phase 6 du présent dossier ;
- Approuver la base de tarification au 1^{er} janvier 2019 et la base de tarification au 1^{er} janvier 2020, sous réserve des ajustements pouvant résulter de la mise à jour à effectuer en phase 6 du présent dossier;
- Approuver l'allocation des coûts entre les tarifs proposée pour l'année témoin 2019 ;
- Approuver les déboursés en investissements reliés aux projets d'extension et de modification du réseau dont le coût est inférieur au seuil de 450 000\$.

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.

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

ACEFO :

M. Blain, quels sujets avez-vous examinés dans le cadre de la phase 4 du dossier ?

Jean-François Blain (JFB) :

Les sujets que la Régie a autorisés dans le cadre de l'intervention de l'ACEFO.

ACEFO :

Par quoi allez-vous commencer?

JFB :

Je vais commencer par examiner la croissance du nombre de clients.

Puisque la prévision de croissance du nombre de clients a une incidence sur la prévision des volumes de vente, c'est en lien avec au moins un, sinon deux des sujets qu'elle a permis à l'ACEFO d'aborder : la détermination des tarifs nécessaires pour couvrir le coût de service de distribution en fonction des volumes de vente prévus et du revenu additionnel requis ainsi que l'appréciation de la validité du Plan d'approvisionnement.

Croissance du nombre de clients

Dans le dossier tarifaire précédent (R-4003-2017 phase 3), lors de la première année d'application de l'indicateur de croissance des dépenses d'exploitation qu'elle a autorisé, la Régie a approuvé², sans examen détaillé, des dépenses d'exploitation (excluant comptes différés) au montant de 13,184 M\$ pour l'année 2018, tout juste inférieures au montant de l'indicateur établi à 13,207 M\$ par Gazifère selon la formule applicable³.

Or, le nombre de clients réels au 31 décembre 2017, 42 262⁴, et le nombre de clients réels au 31 décembre 2018, 42 570⁵, sont nettement inférieurs aux nombres de clients prévus au 31 décembre 2017, 42 329, et au 31 décembre 2018, 43 128, que Gazifère a utilisé dans le calcul de l'indicateur pour l'année 2018⁶.

² R-4003-2017 phase 3, D-2018-060, p. 30, paragraphe 90.

³ R-4003-2017 phase 3, B-0383, Gi-33 doc 1 révisé.

⁴ R-4032-2018 phase 4, B-0167, ligne 25, colonne 1.

⁵ R-4032-2018 phase 4, B-0298, Gi-50 doc 1, page 8, réponse 4.1.

⁶ R-4003-2017 phase 3, B-0383, Gi-33 doc 1 révisé, ligne 12.

La croissance réelle du nombre de clients a donc été de seulement 0,73 % en 2018 ($42\,570 / 42\,262 = 1,0072879$), pour des additions nettes de 308 clients, alors que Gazifère avait prévu une croissance du nombre de clients de 1,89 % ($43\,128 / 42\,329 = 1,018876$), en fonction d'une prévision d'additions nettes de 799 clients⁷.

Un taux de croissance pondéré du nombre de clients de 1,42 % ($1,89 \% \times 0,75$) a donc été utilisé dans le calcul de l'indicateur en 2018 alors que le taux basé sur la croissance réelle du nombre de clients aurait été de 0,55 % ($0,73 \% \times 0,75$), ce qui s'est traduit par un facteur de croissance total de 3,02 % (inflation de 1,6 % + 1,42 %) plutôt que 2,15 % (inflation de 1,6 % + 0,55 %).

Résultat : la Régie a autorisé en 2018 des dépenses d'exploitation au montant de 13,184 M\$, nettement au-dessus du niveau de 13 096 M\$ correspondant à un indicateur basé sur la croissance réelle du nombre de clients de 2018 ($12\,820\text{ M}\$ 2017 \times 1,0215 = 13\,096\text{ M}\$$).

ACEFO :

Existe-t-il des mécanismes pour corriger rétroactivement les effets résultant de tels écarts prévisionnels ?

JFB :

Oui. Ce sont les des mécanismes de *true up*.

ACEFO :

Avez-vous d'autres constats en lien avec les impacts des écarts entre les prévisions et la croissance réelle du nombre de clients ?

JFB :

Puisque le nombre de clients réel au 31 décembre 2018 (42 570) est nettement inférieur au nombre prévu précédemment lors de la préparation de la cause tarifaire 2019-2020 (42 940)⁸, les prévisions du nombre de clients au 31 décembre 2019 (43 647) et au 31 décembre 2020 (44 365) qui sont utilisées dans le présent dossier⁹ sont également erronées.

⁷ R-4003-2017 phase 3, B-0210, Gi-30 doc 2, p. 1.

⁸ R-4032-2018 phase 4, B-0298, p. 8, réponse 4.1.

⁹ R-4032-2018 phase 4, B-0165, Gi-37 doc 2 et B-0167, Gi-38 doc 1.1, ligne 25, colonnes 3, 5 et 7.

Autrement dit, même en admettant les hypothèses relatives aux additions nettes de clients pour 2019 et 2020, il est impossible que les nombres de clients prévus par Gazifère au 31 décembre 2019 et au 31 décembre 2020 se réalisent.

De plus, cela implique que le nombre moyen de clients prévu pour chacune des années 2019 et 2020¹⁰ est aussi erroné puisque le calcul du nombre moyen de clients (factures) découle des additions nettes de clients prévues, les taux de croissance annuels utilisés (2019 vs 2018 et 2020 vs 2019) étant notamment les mêmes.

ACEFO :

Est-ce que cela a des conséquences sur autre chose que le nombre de clients ?

JFB :

Oui. D'abord, les volumes de vente prévus pour chaque secteur de clientèle sont calculés en utilisant la consommation annuelle moyenne par client des dernières années historiques multipliée par le nombre de clients prévu pour l'année témoin¹¹. Et puisque l'on projette sur deux années témoin, on réplique l'impact de la marge d'erreur de la valeur de départ.

La valeur de départ, c'est le nombre de clients au 31 décembre 2018 qu'on utilise comme facteur pour établir les volumes de l'année témoin. Or, le nombre de clients au 31 décembre 2018 qui est utilisé dans le calcul des prévisions de volumes des années 2019 et suivantes, 42 940, est surestimé par une marge de 0,87 % par rapport au nombre de clients réels à cette même date, 42 570 ($42\,940 / 42\,570 = 1,008692$).

Cela implique que, si les additions nettes de clients prévues pour 2019 (707) et 2020 (718) sont correctes, le nombre de clients au 31 décembre 2019 et 2020 seraient 43 277 et 43 995 plutôt que 43 647 et 44 365. Les volumes de vente prévus au Plan d'approvisionnement devraient donc être revus en conséquence.

¹⁰ R-4032-2018 phase 4, B-0165, Gi-37 doc 2, 3^e rubrique et B-0170, Gi-38 doc 3, p.3, ligne 49.

¹¹ R-4032-2018 phase 4, B-0298, Gi-50 doc 1, p. 10, réponse 5.1.

Plan d'approvisionnement

ACEFO :

Quels sont vos constats en lien avec ce sujet.

JFB :

D'abord, pour apprécier le caractère raisonnable du taux de croissance du nombre de clients prévu dans le présent dossier, il faut au moins jeter un coup d'œil sur les prévisions et le nombre réel de clients des dernières années.

40 431 R 2014	Nombre de clients prévu (CT)	Additions prévues		Nombre de clients réel	Additions réelles	
		nombre	%		nombre	%
Au 31 décembre 2015	41 017			41 108	677	1,7 %
Au 31 décembre 2016	42 379	988	2,4 %	41 620	512	1,2 %
Au 31 décembre 2017	42 383	680	1,6 %	42 262	642	1,5 %
Au 31 décembre 2018	43 128	799	1,9 %	42 570	308	0,73 %
Au 31 décembre 2019	43 647	707	1,65 %			
Au 31 décembre 2020	44 365	718	1,65 %			

R-3884-2014, B-0089; R-3924-2015, B-0120 ; R-3969-2016, B-0111 et B-0113; R-4003-2017, B-0212; R-4032-2018, B-0167, B-0165 et B-0298

Ce qui distingue la prévision des additions nettes de clients faite pour les années 2019 et 2020 par rapport à celles des années précédentes, c'est que, dans le cas d'une prévision couvrant deux années, les additions nettes prévues pour la 2^e année (2020) sont ajoutées au nombre de clients prévus au 31 décembre de la première année (2019). Or, non seulement la prévision du nombre de clients au 31 décembre de l'année témoin ne s'est jamais réalisée au cours des dernières années, le nombre de clients réel au 31 décembre de chaque année depuis 2015 a été inférieur au nombre prévu par une marge croissante. Une prévision du nombre de clients au 31 décembre sur un horizon de 2 ans, basée sur des additions nettes de clients sur une autre prévision d'un horizon d'un an, comporte nécessairement une marge d'incertitude beaucoup plus grande.

Deuxièmement, les additions nettes de clients prévues pour les années 2019 et 2020 sont beaucoup plus élevées que les additions nettes réelles de clients des quatre dernières années. Il en va de même pour le taux de croissance annuelle du nombre de clients de 1,65 % prévu pour les deux prochaines années. Compte tenu des additions nettes de clients historiques, il apparaît donc très peu probable que les prévisions du Distributeur se réalisent.

Les volumes de vente prévus au Plan d'approvisionnement doivent donc être revus pour refléter le nombre de clients réel au 31 décembre 2018 (42 570), multiplié par le volume moyen par client des dernières années et ajustés en fonction d'un taux de croissance du nombre de clients davantage aligné sur la moyenne historique des dernières années.

Ainsi, le nombre réel de clients au 31 décembre 2018 (42 570) correspondant à 99,14 % du nombre de clients utilisé (42 940) comme point de départ par le Distributeur ($42570 / 42\ 940 = 0,99138$), si l'on suppose que le nombre de clients industriels demeure inchangé (14), le nombre réel de clients au 31 décembre 2018 serait de 39 338 au secteur résidentiel (plutôt que 39 680) et de 3 218 au secteur commercial (plutôt que 3 246)¹².

Par la suite, si l'on retient pour les additions nettes de clients une hypothèse qui correspond au taux d'augmentation moyen des quatre dernières années historiques, soit 1,28 %, on obtient une prévision du nombre de clients au 31 décembre beaucoup plus réaliste, ce qui donne les résultats suivants pour 2019 et 2020 :

Nombre de clients au 31 décembre

	Résidentiel	Commercial	Industriel	Total
2018 réel	39 338	3 218	14	42 570
2019 prévu	39 842	3 259	14	43 115
2020 prévu	40 352	3 301	14	43 667

Les additions nettes de clients seraient donc de 545 en 2019 et de 552 en 2020.

Pour déterminer les volumes de vente utilisés à titre d'hypothèses budgétaires¹³ pour les années 2019 et 2020, il faut d'abord établir le nombre moyen de clients prévu. Ce nombre moyen de clients (factures) prévus pour une (ou des) année(s) témoin est déterminé en fonction des additions nettes de clients entre le 31 décembre d'une année (de base) et le 31 décembre de l'année suivante (témoin)¹⁴. Le nombre moyen de clients prévu pour l'année témoin est ensuite multiplié par le volume moyen de consommation par client prévu pour obtenir les volumes de chaque secteur de clientèle¹⁵.

¹² R-4032-2018 phase 4, B-0167, Gi-38 doc 1.1, colonne 3, valeurs révisées des lignes 4, 13, 24 et 25.

¹³ Dans le présent dossier, pièce B-0165.

¹⁴ Dans le présent dossier, pièce B-0167, tel que mentionné en B-0165.

¹⁵ Dans le présent dossier, pièce B-0170 (sommaire des ventes et livraisons de gaz).

Revenus requis et modification des tarifs

ACEFO :

Quelles sont donc vos conclusions par rapport aux prévisions de ventes inscrites au Plan d'approvisionnement pour les années 2019 et suivantes ? Et quelles sont les incidences de ces conclusions sur l'approbation des revenus requis dont le coût de service de distribution ?

JFB :

Le Plan d'approvisionnement doit être revu et les prévisions de volumes des secteurs résidentiel et commercial révisées en fonction de nouvelles prévisions d'additions nettes de clients appliquées au nombre réel de clients du 31 décembre 2018, maintenant connu. Le Plan d'approvisionnement doit aussi être ajusté en fonction des nouveaux clients et volumes de vente prévus dans le cadre du projet Thurso, qui a été approuvé par la décision D-2019-017 du 19 février 2019.

Nous recommandons donc à la Régie de ne pas approuver le Plan d'approvisionnement déposé et d'ordonner le dépôt d'un Plan d'approvisionnement révisé.

Incidences sur l'approbation des revenus requis et du coût de service de distribution

Tel qu'il a été démontré, la prévision du nombre de clients au 31 décembre 2019 et 2020 est erronée, notamment parce que les additions nettes de clients sont appliquées à un nombre de clients de départ (au décembre 2018) plus élevé que le nombre de clients réel à cette date.

Il en résulte que le nombre de clients moyen calculé pour chacune des années à venir est également erroné et que les volumes attribués au secteur résidentiel, notamment, sont également surestimés. Il en va de même des hypothèses à la base des prévisions budgétaires et du calcul des revenus requis à récupérer, qui sont donc inutilisables puisqu'elles ne peuvent aucunement fournir l'assurance que les tarifs qui en résulteraient seraient justes et raisonnables.

Tous ces calculs sont donc à revoir, ce que la Régie devrait ordonner au Distributeur, puisqu'il est impossible de répartir adéquatement les revenus requis à récupérer entre les différents groupes de clients sans une prévision appropriée du nombre de clients et des volumes qui en découlent. La Régie ne peut donc pas approuver la récupération des revenus requis, dont le coût de service de distribution sur la base des hypothèses mises en preuve.

Pour les années 2020 et suivantes, tel que mentionné précédemment, les prévisions soumises sont encore plus inutilisables puisqu'elles reposent sur des hypothèses surestimées (les additions nettes de clients prévues) appliquées à une valeur de départ erronée (le nombre de clients au 31 décembre 2018) et réitérées de surcroît.

Nous recommandons donc à la Régie de ne pas approuver le revenu requis et le coût de service de distribution sur la base des hypothèses erronées mises en preuve et d'ordonner une révision des éléments des pièces budgétaires relatifs au nombre de clients et aux volumes prévus.

Problématique additionnelle

En ce qui concerne plus particulièrement la détermination des volumes attribués au secteur résidentiel sur une base prévisionnelle, les hypothèses budgétaires et la répartition des coûts (gaz et distribution) qui en découlent, il y a un élément additionnel qu'il m'apparaît important de porter à l'attention de la Régie.

Lorsque le Distributeur établit les volumes d'approvisionnement prévus par secteur de clientèle¹⁶, il fait l'hypothèse que les volumes nets qui seront consommés par groupe de clients¹⁷ (produit du nombre moyen de clients prévu x volumes moyens par client prévus) correspondent à ce que serait leur consommation totale en absence de programmes d'efficacité énergétique moins les économies d'énergie prévues pour l'année témoin. Dans le cas des clients résidentiels, les volumes de vente nets (après économies d'énergie) utilisés à titre d'hypothèses budgétaires, $67\,386\,10^3\text{ m}^3$, correspondent donc en 2019 dans le Plan d'approvisionnement aux volumes inscrits à la ligne 1, $72\,260\,10^3\text{ m}^3$, moins les volumes de la ligne 5 (PGÉE résidentiel), $4\,874\,10^3\text{ m}^3$.

Donc, si seulement une très faible proportion des prévisions d'économies d'énergie (du secteur résidentiel) se réalise année après année, cela implique :

- 1) que les volumes de ventes prévus utilisés à titre d'hypothèses budgétaires sont sous-estimés par rapport aux volumes réels qui seront consommés et ;
- 2) que les taux unitaires des tarifs (portion distribution) établis sur une base prévisionnelle doivent être ajustés inversement (à la hausse) pour générer les revenus associés aux volumes prévus.

Cependant, si les économies d'énergie réelles du secteur résidentiel sont moindres que prévu, cela aura pour effet d'augmenter la consommation réelle de l'année témoin par rapport au niveau prévu, contribuant ainsi au constat subséquent - toute autre hypothèse demeurant inchangée - à l'effet que le niveau des tarifs résidentiels était insuffisant pour couvrir les coûts qui leurs sont alloués.

¹⁶ Voir le Plan d'approvisionnement, pièce B-0124.

¹⁷ $67,386\,000\text{ m}^3$ en 2019 au secteur résidentiel ; voir B-0166, colonne 2, ligne 4 et B-0170, colonne 3, ligne 8.

Enfin, si des économies d'énergie non réalisées devaient compenser et dissimuler de façon récurrente une surestimation des volumes prévus, nous soumettons que cela occasionnerait probablement une distorsion induite de la répartition des coûts de distribution, notamment ceux des conduites principales, entre les différents secteurs de clientèle par rapport à ce que serait son juste calibrage.

Nous demandons donc à la Régie d'ordonner un examen de cette question dès le prochain dossier tarifaire.

ACEFO :

Si le taux de croissance du nombre de client est révisé à la baisse, est-ce que ça veut dire aussi que le calcul de l'indicateur doit être revu ?

JFB :

En effet, sans remettre pour autant en cause l'application de l'indicateur, le calcul du taux de croissance total de l'indicateur servant à juger du caractère raisonnable des dépenses d'exploitation doit résulter 1) d'une hypothèse d'inflation appropriée et 2) d'un taux de croissance du nombre de clients réaliste.

Dans le présent dossier, le calcul de l'indicateur¹⁸ comporte un taux d'inflation de 1,80 % et un taux de croissance du nombre de clients de 1,23 % ($1,645 \% \times 0,75$)¹⁹, pour un facteur de croissance total de 3,03 %.

Or, nous soumettons qu'un fait nouveau et déterminant a été connu dans ce dossier subséquemment à la décision D-2019-009 du 24 janvier 2019 lorsque Gazifère a indiqué que le nombre réel de clients au 31 décembre 2018, 42 570, était significativement inférieur à celui prévu lors de la préparation du dossier tarifaire (42 940). Non seulement ce fait nouveau invalide-t-il les prévisions de clients au 31 décembre 2019 et 2020 mises en preuve mais, de plus, le taux de croissance annuel de 1,645 utilisé par Gazifère est nettement plus élevé que la moyenne des additions nettes de clients des dernières années historiques.

Ainsi, en utilisant plutôt un taux de croissance du nombre de clients aligné sur les valeurs des dernières années, 1,28 % pondéré à 0,75, nous aurions un taux de croissance total pour l'indicateur de $1,80 \% + 0,96 \% (1,28 \times 0,75) = 2,76 \%$.

¹⁸ R-4032-2018, phase 4, B-0177, Gi-40 doc 1.

¹⁹ R-4032-2018, phase 4, B-0167, Gi-38 doc 1.1, ligne 25, colonne 5/ colonne 3 et colonne 7/ colonne 5.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, et excluant toute correction rétroactive des charges d'exploitation autorisées pour 2018, le niveau de l'indicateur pour 2018, s'il avait été basé sur la croissance réelle du nombre de clients, aurait été de 13,096 M\$ (plutôt que 13,207 M\$).

Nous proposons donc que l'indicateur de 2019 soit calculé à partir du niveau de l'indicateur 2018 basé sur la croissance réelle du nombre de clients. Il serait donc : $13\,096\text{ M\$} \times 1,0276 = 13\,457\text{ M\$}$. Cette façon de tenir compte de la croissance réelle du nombre de clients serait notamment comparable à celle approuvée récemment par la décision D-2019-028 pour l'établissement des dépenses d'exploitation d'Énergir²⁰.

Nous demandons donc à la Régie de reconsidérer le calcul de l'indicateur pour l'année 2019 en fonction d'un taux pondéré de croissance du nombre de clients de 0,96 %, résultant en un taux de croissance total de 2,76 %, d'appliquer ce taux de croissance au niveau de l'indicateur 2018 corrigé pour refléter la croissance réelle du nombre de clients et d'apprécier le caractère raisonnable des charges d'exploitation (excluant les comptes différés) soumises par Gazifère pour l'année 2019 par rapport au niveau de l'indicateur qui en résulte pour 2019, soit 13,457 M\$.

Surévaluation de la base de tarification

ACEFO :

Quels sont vos constats en lien avec ce sujet.

JFB :

... Dans sa décision D-2017-028 du 17 mars 2017²¹, la Régie ordonnait à Gazifère :

« (...) de déposer, dans le cadre du dossier tarifaire 2018, une mise à jour des principes d'évaluation de la base de tarification en fonction du contexte contemporain de Gazifère, incluant une mise à jour de la méthodologie permettant de déterminer la portion des frais généraux à capitaliser. »

(nous soulignons)

Cette ordonnance faisait suite à différents constats présentés par le Distributeur. La Régie constatait également dans cette même décision une surévaluation significative du solde d'ouverture des immobilisations réglementées au 1^{er} janvier 2016 par rapport à son niveau réel, résultant d'investissements inférieurs moindres que prévu.

²⁰ R-4076-2018 phase 1, D-2019-029, 08 03 2019, par. 20 et 21.

²¹ R-3969-2016 phase 2, D-2017-027, 2017 03 17, par. 208.

Dans la phase 2 du dossier tarifaire 2018, suite aux représentations de Gazifère, la Régie constatait que :

« Des changements importants au sein de la direction de la comptabilité et des finances du Distributeur (...) ne lui ont pas permis d'entreprendre la mise à jour demandée par la Régie (et que le Distributeur) propose donc de reporter le dépôt de cette mise à jour au dossier tarifaire 2019. »

Conséquemment :

« La Régie prend acte de l'intention de Gazifère de déposer la mise à jour des principes d'évaluation de la base de tarification, incluant une mise à jour de la méthodologie permettant de déterminer la portion des frais généraux à capitaliser, dans le cadre du dossier tarifaire 2019. »²²

(nous soulignons)

Dans la phase 2 du dossier R-4032-2018, l'ACEFO a notamment fait des représentations concernant la surestimation récurrente de la valeur du solde de la base de tarification par rapport à son niveau réel au 1^{er} janvier de chaque année constaté lors des dossiers de fermeture, le lien entre cette surestimation prévisionnelle et la non réalisation d'une partie des investissements projetés, la valeur nette des immobilisations réglementées en résultant étant régulièrement inférieure à la valeur prévue.

L'ACEFO concluait que devant une telle situation, il n'était pas acceptable que le Distributeur soit rémunéré en vertu du mode de partage des excédents de rendement pour des trop-perçus résultant des écarts entre les investissements prévus et les mises en service réelles considérant qu'il s'agit d'une situation relevant de son contrôle. L'ACEFO recommandait donc à la Régie « *de considérer la création d'un compte d'écart pour capter la différence entre les valeurs prévue (au DT) et réelle (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.* »²³

Dans sa décision D-2018-134 rendue au terme de la phase 2 du présent dossier, la Régie constatait que :

« L'excédent de rendement avant impôts de 682k\$ (de 2017) est lié à des charges inférieures aux montants prévus de l'année autorisée 2017. »

(nous soulignons)

²² R-4003-2017 phase 2, D-2017-133, 2017 12 13, par. 174 et 177.

²³ R-4003-2017 phase 2, C-ACEFO-0013, p.8.

En réponse à la recommandation de l'ACEFO à l'effet de considérer la création d'un compte d'écart, la Régie rappelait :

« (...) qu'un mécanisme de partage des écarts est actuellement en vigueur. Elle considère qu'un dossier de fermeture réglementaire ne constitue pas le forum approprié pour proposer un changement relatif au mode de partage des écarts. Un dossier tarifaire ou un dossier spécifique constitue un forum plus approprié pour proposer un changement à un mécanisme en vigueur. Ainsi, la Régie ne retient pas la proposition de l'ACEFO. »²⁴

Nous sommes d'avis que la création d'un compte d'écart est justifiée dans les circonstances et d'autant plus que la surévaluation de la valeur du solde d'ouverture se poursuit. Aussi, la création d'un tel compte d'écart n'est pas moins justifiée du fait que le Distributeur ne conserve qu'une partie des écarts de rendement qui en résultent.

Dans la phase 4 du présent dossier, la Régie constate que :

« (...) que la preuve au présent dossier ne contient pas les mises à jours dont le dépôt était prévu pour la demande tarifaire 2019, tel que cité en référence. (D-2017-133) »

et demande à Gazifère :

« 5.1 Veuillez indiquer le moment auquel Gazifère prévoit déposer les mises à jour prévues en référence. Si Gazifère ne prévoit pas déposer ces mises à jour dans le cadre du présent dossier, veuillez élaborer sur la nature des principes qui feront l'objet de cette mise à jour et veuillez justifier les causes du retard et produire un échéancier détaillé relatif au dépôt de ces mises à jour. »

Ce à quoi Gazifère répond :

« Gazifère n'a malheureusement pas été en mesure d'accomplir le travail requis afin de mettre à jour les principes d'évaluation de la base de tarification. En effet, les nombreux changements de ressources au sein du Service des finances, combinés aux différentes obligations réglementaires et de l'organisation, n'ont pas permis de dégager le temps requis (...)

Le travail de révision de la méthodologie actuelle sera entamé à compter du mois de juin 2019, soit après les audiences de la phase 4 et le dépôt de la phase 5. Gazifère aura alors le temps requis (...)

et, si certains changements sont nécessaires, faire une proposition pour la mise à jour requise, et intégrer les ajustements qui s'imposent dans la préparation du dossier tarifaire 2021. (...) »

(nous soulignons)

²⁴ R-4032-2018 phase 2, D-2018-134, 2018 09 25, par. 40 et 42.

Nous comprenons donc que Gazifère propose de donner suite en 2021, si elle le juge nécessaire, à une ordonnance de la Régie datant du 17 mars 2017 en conclusion de la phase 2 du dossier R-3969-2016.

L'ACEFO réitère sa recommandation à l'effet qu'un *compte* d'écart soit créé pour capter la différence entre les valeurs prévues (au DT) et réelle (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.

Charges d'amortissement

L'ACEFO a soumis une série de questions²⁵ à Gazifère concernant les écarts entre les charges d'amortissement prévues et réelles de l'année 2018 ainsi que sur diverses augmentations prévues des certaines de ces charges.

L'ACEFO relève que, en réponse à sa question 2.1, le Distributeur confirme la récurrence d'une situation maintes fois mentionnée par l'ACEFO à savoir que :

« Les écarts résultent du fait que les soldes d'ouverture réels dans la prévision 2018 sont inférieurs aux soldes d'ouvertures 2018 budgétés, qui sont établis sur la base des prévisions 2017. »

Les écarts auxquels il est fait référence concernent différentes charges d'amortissement (mentionnées à la question 2.1) dont les montants prévus en cours de l'année de base sont inférieurs, dans des proportions importantes, aux montants précédemment prévus et autorisés lors du dossier tarifaire 2018. L'ACEFO ne se satisfait pas de la répétition de ce simple constat à titre d'explication, demandera des justifications additionnelles en cours d'audience sur les charges prévues pour l'année 2019 et soumettra, quant au niveau des charges à approuver, des recommandations conséquentes aux résultats constatés lors des années précédentes.

L'ACEFO désire mentionner son opposition, notamment, à l'approbation des charges prévues à la rubrique *Logiciel Autres* compte tenu non seulement de leur augmentation déraisonnable entre l'année de base et les deux années témoins 2019 et 2020 mais également du fait que les montants prévus et autorisés précédemment à ce titre ont été en partie inutilisés²⁶.

ACEFO :

Est-ce que cela complète votre témoignage ?

²⁵ R-4032-2018 phase 4, B-0298, p. 3 et suivantes.

²⁶ B-0298, réponse 2.6 et B-0297, réponses 7.3 et 8.2.

JFB :

Oui.

Sommaire des recommandations

- L'ACEFO recommande à la Régie de ne pas approuver le Plan d'approvisionnement déposé et d'ordonner le dépôt d'un Plan d'approvisionnement révisé.
- L'ACEFO recommande à la Régie de ne pas approuver le revenu requis et le coût de service de distribution sur la base des hypothèses erronées mises en preuve et d'ordonner une révision des éléments des pièces budgétaires relatifs au nombre de clients et aux volumes prévus.
- L'ACEFO demande à la Régie d'ordonner un examen, dès le prochain dossier tarifaire, des questions reliées à la prévision des ventes du secteur résidentiel et de l'impact de la non réalisation des économies d'énergie prévues sur la détermination des volumes utilisés aux fins de l'établissement des tarifs.
- L'ACEFO demande à la Régie
de reconsidérer le calcul de l'indicateur pour l'année 2019 en fonction d'un taux pondéré de croissance du nombre de clients de 0,96 %, résultant en un taux de croissance total de 2,76 %,
d'appliquer ce taux de croissance au niveau de l'indicateur 2018 corrigé pour refléter la croissance réelle du nombre de clients,
et d'apprécier le caractère raisonnable des charges d'exploitation (excluant les comptes différés) soumises par Gazifère pour l'année 2019 par rapport au niveau de l'indicateur qui en résulte pour 2019, soit 13,457 M\$.
- L'ACEFO réitère sa recommandation à l'effet qu'un *compte* d'écart soit créé pour capter la différence entre les valeurs prévue (au DT) et réelle (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.