

Régie de l'énergie

Dossier R-4122-2020 phase 1B

DEMANDE POUR LA FERMETURE RÉGLEMENTAIRE DES LIVRES DE GAZIFÈRE
INC. POUR LA PÉRIODE DU 1ER JANVIER 2019 AU 31 DÉCEMBRE 2019,
DEMANDE D'APPROBATION DU PLAN D'APPROVISIONNEMENT
ET DEMANDES DE MODIFICATION DES TARIFS DE GAZIFÈRE INC.
À COMPTER DU 1ER JANVIER 2021 ET DU 1ER JANVIER 2022

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

préparés par
Jean-François Blain, analyste externe

Le 14 août 2020

Table des matières

Mise en contexte	.....	3
Commentaires	.....	4
Plan de développement et analyse de rentabilité	.....	4
Élargissement des programmes commerciaux	.....	11
Sommaire des recommandations	.....	12

Mise en contexte

Suite à la décision D-2020-051 de la Régie du 13 mai 2020, l'ACEF de l'Outaouais (ACEFO) a déposé le 28 mai 2020 sa demande d'intervention (C-ACEFO-0002 à 0006) incluant ses sujets d'intervention pour les phases 1A et 1B du présent dossier.

L'ACEFO a été reconnue comme intervenante au dossier le 19 juin 2020 par la décision procédurale D-2020-074 de la Régie qui fixait également l'échéancier de traitement et précisait les sujets à débattre lors des phases 1A et 1B du présent dossier.

Les préoccupations annoncées par l'ACEFO lors du dépôt de ses sujets d'intervention pour la phase 1B étaient liées à deux des sujets identifiés par la Régie au paragraphe 8 de sa décision D-2020-051.

Les commentaires soumis par l'ACEFO sont conséquemment limités aux deux sujets suivants :

- l'élaboration des plans de développement et le choix des critères d'analyse de rentabilité ;
- l'élargissement des programmes commerciaux.

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.

Commentaires de l'ACEFO

Plans de développement et critères d'analyse de rentabilité

Lors du dépôt de ses sujets d'interventions, l'ACEFO indiquait qu'elle désire s'assurer que les critères utilisés pour évaluer la rentabilité des extensions de réseau :

- correspondent à la réalité du Distributeur et
- ne créent pas des risques que certains clients supportent, à long terme, des charges financières engagées pour alimenter d'autres catégories de clients.

L'ACEFO a donc porté une attention particulière aux pièces B-0006 (Gi-2 doc 1) qui présente les propositions relatives analyses de rentabilité et à l'élargissement des programmes commerciaux et B-0007 (GI-2 doc 2) qui présente l'analyse des historiques de vente et les changements méthodologiques pour calculer les ajouts de charge.

Gazifère indique que les modifications proposées aux critères et à la méthode utilisées lors des analyses de rentabilité résultent de son constat général à l'effet que, plus particulièrement au cours des dernières années, les coûts relatifs aux ajouts de conduites principales ont augmenté graduellement alors que les tarifs du Distributeur sont demeurés bas, plus bas notamment que ceux d'Énergir, seul autre Distributeur gazier québécois. Il en résulte selon Gazifère que ses projets d'extension de réseau sont de plus en plus difficiles à rentabiliser et que des « clients potentiels » sont perdus.

Concernant l'objectif poursuivi par le Distributeur et le résultat des modifications proposées, l'ACEFO relève les réponses fournies par Gazifère aux questions 6.2.1 et 6.4 de la Régie¹ :

« 6.2 Veillez confirmer la compréhension de la Régie à l'effet que l'application des facteurs de rehaussement des tarifs dans les analyses de rentabilité des projets d'extension de réseau et du plan de développement de Gazifère aurait pour unique objectif de faire une démonstration quant à leur rentabilité, en dépit de ses tarifs bas comparativement à ceux d'Énergir.

(nous soulignons)

6.2.1. *Dans l'affirmative, veuillez élaborer.*

Réponse 6.2.1 :

Gazifère confirme l'interprétation de la Régie. Bien entendu, l'effet d'un tel ajustement sera de permettre l'ajout de clients qui n'auraient pas eu accès au service de gaz naturel

¹ B-0007, Gi-3 doc 1.1, p. 25 et 27.

autrement, à moins de contributions. Toutes choses étant égales par ailleurs, les projets qui nécessiteront un rehaussement tarifaire pour être autorisés, auront pour effet de faire augmenter les tarifs de manière marginale. Cette augmentation sera assumée par l'ensemble de la clientèle. (...) »

(nous soulignons)

et

Réponse 6.4 :

« (...) Ces propositions visent à corriger des enjeux méthodologiques associés aux analyses de rentabilité et ne permettraient pas de corriger le déficit tarifaire particulier à Gazifère. »

L'ACEFO est favorable à certaines des propositions mises de l'avant par Gazifère dans la mesure où elles permettent, par exemple, de tenir compte de la croissance générale de la consommation dans l'ensemble de la franchise lors des analyses de rentabilité ou encore d'améliorer l'acuité des prévisions d'ajouts de clients et des volumes moyens par client utilisées dans les analyses de rentabilité.

À l'opposé, l'ACEFO est défavorable à celles parmi les propositions de Gazifère consistant à adopter des critères étrangers à la réalité du Distributeur uniquement pour améliorer les résultats des analyses de rentabilité.

À cet effet, l'ACEFO considère que la Régie dispose d'une discrétion assez large pour examiner avec discernement et souplesse les projets d'extension de réseau soumis pour approbation par le Distributeur et tenir compte des facteurs qui peuvent justifier l'approbation de certains projets nécessaires même dans des cas où la rentabilité serait insuffisante voire négative.

La décision D-2020-106 rendue le 11 août 2020 par la Régie dans le dossier R-4026-2020 est justement un cas où, face à un projet en partie rentable pour sa portion relative à une extension de réseau mais globalement non rentable compte tenu des coûts relatifs à sa portion renforcement de réseau, la Régie a néanmoins tenu compte du contexte et a approuvé le projet dans son ensemble. L'ACEFO note que la Régie n'a pas tenu compte des rehaussements de tarifs proposés dans le cadre du présent dossier pour rendre sa décision D-2020-126.

Objectif poursuivi

L'ACEFO ne partage pas le point de vue exprimé par le Distributeur en réponse à la question 6.4 de la Régie à l'effet que ces propositions visent « à corriger des enjeux méthodologiques associés aux analyses de rentabilité ». L'ACEFO estime que les propositions soumises visent plutôt, dans leur ensemble, à relever les résultats des analyses de rentabilité, bien que certaines des propositions de Gazifère corrigent effectivement des biais méthodologiques.

L'ACEFO ne fait pas la même lecture que Gazifère en ce qui concerne les causes expliquant la difficulté des projets à atteindre l'indice de rentabilité. S'il est vrai que les tarifs de Gazifère sont bas, notamment en comparaison avec ceux d'Énergir pour les mêmes catégories de clients, il demeure que le niveau de ces tarifs résulte des investissements historiques du Distributeur conjugués aux caractéristiques de sa franchise et de sa clientèle et reflète cette réalité.

D'autre part, il apparaît difficile de supporter l'affirmation à l'effet que les volumes soient en cause dans ce « déficit » de rentabilité puisque le défaut de Gazifère de prendre en compte un taux de croissance des volumes de la clientèle existante est compensé, au moins en partie, par sa surestimation des volumes associés aux ajouts de clients dans le secteur commercial. Ainsi, le facteur volumes a possiblement tiré vers le bas la rentabilité attendue des développements au secteur résidentiel alors que des effets opposés se sont vraisemblablement neutralisés en ce qui concerne la mesure de rentabilité des projets commerciaux.

Constats relatifs aux écarts prévisionnels

L'ACEFO est généralement en accord avec les constats du Distributeur² concernant sa sous-estimation des volumes moyens par client associés aux ajouts de clients du secteur commercial et sa surestimation du nombre de clients et des volumes moyens par client, pour les deux usages, dans le secteur résidentiel. Des clients ayant de plus forts volumes de consommation se sont joints aux cohortes récentes de nouveaux clients dans le secteur commercial alors que, dans le secteur résidentiel, les ajouts de clients ont diminué significativement au cours des dernières années pendant que le Distributeur sous-estimait la part des nouveaux clients étant des clients sans chauffage et surestimait la part des nouveaux clients étant des clients avec chauffage. Les volumes du secteur résidentiel ont été surestimés à la fois parce que le nombre de nouveaux clients a été sous-estimé et parce que les volumes moyens par clients ont été surestimés.

Les propositions de Gazifère

L'ACEFO s'oppose au rehaussement des tarifs utilisés dans les analyses de rentabilité qui est proposé par Gazifère. Bien que le Distributeur évoque une approche « *benchmarking* » pour supporter sa démarche, il n'a été en mesure d'identifier aucun autre Distributeur ayant recours aux tarifs d'un autre (ou d'autres) Distributeur(s) dans ses analyse de rentabilité³.

² B-0007, Gi-2 doc 2.

³ B-0078, Gi-4 doc 1.1, réponse 2.1.

De plus, l'impact du rehaussement des tarifs proposé sur le niveau de l'indice de profitabilité varie entre 23 et 46 % selon qu'on l'applique à différents projets récents ou au Plan de développement 2018⁴.

L'autre proposition de Gazifère présentée à la pièce B-0006 consiste à modifier les périodes d'évaluation utilisée dans les analyses de rentabilité. Les périodes actuellement utilisées sont de 55 ans pour le secteur résidentiel, 30 ans pour le secteur commercial et 15 ans pour le secteur industriel. Gazifère propose d'utiliser une période d'analyse de 40 ans pour tous les secteurs de clientèle.

L'ACEFO note que, dans le cadre de sa réflexion, Gazifère n'a pas été en mesure d'identifier les raisons pour lesquels ces périodes d'évaluation avaient été adoptées antérieurement. L'ACEFO note également que Gazifère n'est pas en mesure de calculer, sur une longue période, quels sont les taux d'effritement dans chacun des secteurs de sa clientèle puisque le Distributeur ne sait pas si un branchement était considéré comme résidentiel ou commercial à l'origine lors de l'installation du service⁵.

Gazifère reconnaît que l'utilisation d'une période d'analyse de 40 ans pour tous les secteurs de clientèle aura pour effet de diminuer la rentabilité attendue des projets du secteur résidentiel alors qu'elle contribuera à relever le niveau de rentabilité des projets d'investissements dans les secteurs commercial et industriel.

Néanmoins, l'ACEFO reconnaît que l'utilisation d'une période d'analyse uniforme de 40 ans est une pratique largement répandue dans l'industrie. De plus, l'application d'une période d'analyse de 40 ans à certains projets récents et au Plan de développement 2018 n'occasionne pas des variations significatives de l'indice de profitabilité par rapport aux résultats produits par les périodes d'analyse actuellement en vigueur. L'ACEFO considère donc cette proposition acceptable.

L'ACEFO demeure néanmoins préoccupée par la possibilité que la pérennité des abonnements commerciaux ou industriels soit moindre que la période d'évaluation proposée (40 ans) et que la clientèle résidentielle se retrouve, à long terme, à devoir amortir des investissements additionnels engagés initialement pour desservir, principalement, des clients des secteurs commercial ou industriel.

⁴ B-0078, Gi-4 doc 1.1, réponse 2.2.

⁵ *Ibid*, réponse 2.3.

Raccordements des clients situés à moins de 30 m du réseau

L'ACEFO est favorable à la proposition de Gazifère visant à assouplir les critères utilisés pour le raccordement des clients situés à moins de 30 m du réseau.

Le critère proposé pour les raccordements de clients résidentiels lui apparaît acceptable.

Quant au critère proposé pour le raccordement de clients commerciaux, l'ACEFO soumet qu'un volume de 1500 à 2000 m₃ au tarif résidentiel génère pas mal plus de revenus de distribution qu'au tarif commercial. En conséquence un critère équitable devrait plutôt être basé sur un revenu de distribution équivalent.

L'ACEFO demande donc à la Régie d'approuver l'assouplissement des critères de raccordement des clients situés à moins de 30 m du réseau et de retenir un critère qui tienne compte des revenus de distribution plutôt que d'un volume identique tel que proposé.

Les 6 propositions d'ajustements méthodologiques

À la pièce B-0007 (Gi-2 doc 2), Gazifère soumet une série de 6 propositions d'ajustements méthodologique pour améliorer l'acuité de ses prévisions des ajouts de clients et des volumes qui y sont associés.

Les propositions 1 et 2 découlent de l'analyse des volumes historiques pour différentes cohortes de clients qu'a effectuée Gazifère et consistent à tenir compte, dans le Plan de développement et les analyses de rentabilité, de la croissance des volumes des clients existants en appliquant un taux annuel de 0,4 % dans le secteur résidentiel et de 1% dans le secteur commercial.

L'ACEFO constate une variation significative des taux annuels moyens de croissance de la consommation des différentes cohortes de clients analysées par Gazifère. Ces résultats variés résultent de différents facteurs qui témoignent de comportements différents des cohortes de clients analysées, que ce soit en fonction de leur ancienneté, des conditions variables qui prévalaient d'une année à l'autre au cours des périodes analysées, du potentiel d'économie d'énergie réalisable et du niveau de participation des cohortes aux programmes d'EE.

Les résultats présentés par Gazifère sont donc à la fois robustes et représentatifs puisqu'ils s'appuient sur l'analyse de plusieurs cohortes de clients sur des horizons variés mais

comportent tout de même des variations significatives des taux de croissance entre les périodes.

L'ACEFO est donc disposée à appuyer les propositions 1 et 2 mais demande que les taux de croissance proposés fassent l'objet d'une mise à jour à chaque dossier tarifaire, c'est-à-dire aux deux ans, au moins initialement.

La proposition 3 consiste à maintenir la méthodologie actuellement utilisée pour la prévision des ajouts de clients dans le secteur commercial. L'ACEFO est favorable à cette proposition.

Les propositions 4 et 5 consistent à modifier la méthodologie de la prévision des volumes des secteurs résidentiel et commercial en utilisant des cohortes de clients plus récentes et des volumes moyens par client plus représentatifs de la consommation réelle des nouveaux clients. L'ACEFO n'est pas certaine que les propositions de Gazifère, telles que formulées aux pages 16 (commercial) et 23 (résidentiel) de B-0007 correspondent bien à la méthode de calcul décrite aux pages 15 et 21 respectivement.

Néanmoins, l'ACEFO est favorable au principe qui sous-tend ces deux propositions et recommande leur approbation par la Régie.

Enfin **la proposition 6** de Gazifère consisterait à ajouter 167 m³ aux volumes moyens des nouveaux clients résidentiels, et ce, indifféremment pour chacun des usages (avec ou sans chauffage), afin de compenser pour des pertes de revenus liées à l'EE qui correspondraient à l'écart de consommation séparant un chauffe-eau sans réservoir d'un chauffe-eau avec réservoir.

À ce sujet, la Régie note « *que le volume unitaire de 167 m³, associé à l'effet d'efficacité énergétique, représente respectivement environ 57 % (167/294) et 94 % (167/178) de l'écart moyen entre les volumes réels et prévus pour l'utilisation avec chauffage et sans chauffage des années 2013 à 2017. Elle note également un risque de biais de prévisions volumétriques pour l'utilisation sans chauffage.* »⁶

Pour sa part, l'ACEFO observe que l'application de cette correction viendrait augmenter les volumes moyens par client révisés suite aux autres ajustements méthodologiques⁷ par une marge de 10,8 % (167 / 1558) dans le cas des clients avec chauffage et 39,8 % (167 / 420) dans le cas des clients sans chauffage. En quelque sorte, un tel ajustement viendrait défaire une part significative de l'amélioration de la prévision des volumes obtenus suite aux autres ajustements méthodologiques.

⁶ B-0077, Gi-3 doc 1.1, p. 20, question 5.2.

⁷ Par rapport aux volumes moyens de consommation révisés indiqués en page 21 de B-0007.

De plus, l'ACEFO soumet que la question des pertes de revenus occasionnées par le déploiement de programme d'EE (notamment) peuvent être compensées – sans créer des effets collatéraux non souhaitables – par l'adoption d'un MAPR.

En conséquence, l'ACEFO demande le rejet de la proposition No 6.

Élargissement des programmes commerciaux

L'ACEFO est favorable à l'adoption d'un compte d'aide à la substitution d'énergie plus polluante (CASEP) tel que proposé par Gazifère. L'ACEFO s'en remet à la Régie quant au juste calibrage de l'aide financière qui serait accordée pour stimuler les conversions du mazout ou du propane vers le gaz naturel.

En ce qui concerne l'élargissement des autres programmes commerciaux, l'ACEFO désire soumettre les préoccupations suivantes.

Quant à la proposition de Gazifère visant à élargir l'accessibilité aux programmes d'ajout de charge aux nouveaux clients, l'ACEFO tient à rappeler ce qui suit concernant les programmes d'ajout de charge destinés au secteur résidentiel, lancés à titre de projets pilotes en 2016 :

- ces programmes n'ont toujours pas fait l'objet d'une évaluation de rentabilité compte tenu de l'insuffisance des données disponibles;
- aucun projet n'a été financé depuis 2016 dans le programme destiné aux immeubles multi-logements;
- les aides financières budgétées dans ces deux programmes n'ont été que partiellement attribuées au cours des dernières années et les coûts d'administration de ces deux programmes excèdent le montant des aides financières accordées.

Dans ces circonstances, l'ACEFO juge que l'élargissement de l'accès à ces programmes serait prématuré en attente de la démonstration de leur rentabilité, et recommande à la Régie de rejeter cette proposition.

Sommaire des conclusions et recommandations

L'ACEFO s'oppose au rehaussement des tarifs utilisés dans les analyses de rentabilité qui est proposé par Gazifère et demande à la Régie de rejeter cette demande.

L'ACEFO considère acceptable la proposition de Gazifère à l'effet d'adopter des périodes d'évaluation de 40 ans pour ses trois secteurs de clientèle et recommande à la Régie de l'approuver.

L'ACEFO demande à la Régie d'approuver l'assouplissement des critères de raccordement des clients situés à moins de 30 m du réseau, mais de retenir un critère qui tienne compte des revenus de distribution plutôt que d'un volume identique tel que proposé

Concernant les 6 propositions de la pièce B-0007,

- L'ACEFO recommande à la Régie d'approuver les propositions 1 et 2 mais demande que les taux de croissance proposés fassent l'objet d'une mise à jour à chaque dossier tarifaire, c'est-à-dire aux deux ans, au moins initialement;
- L'ACEFO recommande à la Régie d'approuver la proposition No 3;
- L'ACEFO recommande à la Régie d'approuver les propositions 4 et 5;
- L'ACEFO demande à la Régie de rejeter la proposition 6.

L'ACEFO est favorable à l'adoption d'un compte d'aide à la substitution d'énergie plus polluante (CASEP) tel que proposé par Gazifère et s'en remet à la Régie quant au juste calibrage de l'aide financière qui serait accordée.

L'ACEFO considère que l'élargissement de l'accès aux programmes d'ajout de charge serait prématuré en attente de la démonstration de leur rentabilité, et recommande à la Régie de rejeter cette demande.