

Régie de l'énergie

Dossier R-4122-2020 phase 2

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 17 septembre 2020

Table des matières

Introduction	.....	3
Commentaires	.....	4
Analyse comparative des ventes et de la clientèle	.....	4
Charges d'exploitation	.....	6
Programmes commerciaux	.....	8
Résultats du PGÉÉ	.....	10
Sommaire des recommandations	.....	11

Introduction

Dans le cadre de la phase 2 du présent dossier, la Régie a rendu, le 14 juillet 2020, la décision D-2020-090 par laquelle elle identifiait les enjeux à traiter, fixait des balises relatives aux budgets de participation des intervenants et établissait le calendrier de traitement du dossier.

Les enjeux de la phase 2 du dossier portent sur l'examen du rapport annuel 2019 et, parallèlement, sur l'examen de demandes relatives aux programmes commerciaux et aux indices de qualité de service.

Dans le présent document, l'ACEF de l'Outaouais (ACEFO) soumet ses commentaires concernant certains aspects du rapport annuel ainsi que les demandes de Gazifère relatives aux programmes commerciaux.

Ces commentaires sont présentés de façon succincte et se résument aux constats découlant des précisions fournies par Gazifère en réponse aux DDR No 3 de l'ACEFO¹.

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.

¹ B-0126, Gi-18 doc 1.

Commentaires de l'ACEFO

Analyse comparative des ventes et de la clientèle

Concernant l'analyse comparative des ventes et de la clientèle, l'ACEFO a soumis des DDR relatives à deux constats.

D'une part, l'ACEFO a constaté une consommation moyenne par client réelle (fermeture 2019) nettement supérieure aux prévisions (CT 2019) et ce, dans chacun des secteurs de clientèle :

Résidentiel : 2,3 %
Commercial : 7,4 %
Industriel : 16,5 %

La consommation moyenne par client réelle de 2019 est plus élevée que la prévision dans chacune des sous-catégories (résidentiel avec chauffage, sans chauffage, etc.) à l'exception des clients commerciaux sans chauffage. Il s'agit de volumes normalisés.

L'ACEFO a donc demandé à Gazifère d'identifier les facteurs expliquant cette consommation réelle par client supérieure aux prévisions.

Les réponses de Gazifère sont à l'effet qu'elle n'a pas effectué d'analyse permettant d'expliquer cet écart pour le secteur résidentiel. Pour le secteur commercial, Gazifère explique que l'écart (7,4%) est attribuable en partie à l'arrivée d'un nouveau client à gros volume, mais indique qu'elle n'a pas effectué davantage d'analyses permettant d'expliquer l'écart constaté. Quant au secteur industriel, dont la consommation réelle par client est de 16,5 % supérieure à celle prévue lors du DT, Gazifère mentionne que « *les budgets sont basés sur la consommation minimale prévue dans les contrats intervenus avec les clients industriels. Il s'avère que ces derniers ont tendance à sous-estimer leurs besoins volumétriques.* ²».

D'autre part, l'ACEFO a également constaté un écart important entre le nombre moyen de clients résidentiels prévu au DT 2019 et le nombre moyen réel constaté au rapport annuel (-460) et a demandé à Gazifère d'expliquer cette différence et d'indiquer pourquoi elle n'a pas été en mesure de prévoir plus précisément les ajouts de clients résidentiels en 2019.

² B-0126, Gi-18 doc 1, p. 2, réponse 1.1.

Réponse 1.2 :

« Une partie significative de l'écart de 2019 provient de l'écart réel de 2018 qui a eu un effet sur notre écart de 2019. En effet, en 2018, il est possible de remarquer un écart de 278 ajouts de nouveaux clients comparativement à la cause tarifaire (voir la pièce B-0395, GI-55, document 1.2, dans le dossier R-4032-2018).

L'écart restant découle de celui entre la prévision de 2019 et le réel, soit 182 nouveaux clients de moins que la prévision. Cet écart résulte de l'abandon ou des retards dans la construction de certains projets. »³

L'ACEFO considère qu'une prévision précise des volumes et du nombre de clients est essentielle pour établir des tarifs justes. En effet, dans la mesure où l'allocation des coûts de distribution découle de facteurs d'allocation basés sur les volumes ou le nombre de clients, une prévision inexacte se traduit par un déplacement des coûts vers une (ou des) catégorie(s) de clients au bénéfice d'une (ou des) autre(s).

Dans le cas présent, la surestimation du nombre moyen de clients résidentiels se traduit par une sur allocation de certains coûts (notamment les 27 % des coûts des conduites principales alloués sur la base du nombre de clients) à leur détriment. De même, la sous-estimation des volumes des clients industriels se traduit par un déplacement de certains coûts (notamment les 73 % des coûts des conduites principales alloués sur la base des volumes) vers les autres catégories de clients (commerciaux et résidentiels).

L'ACEFO soumet également que la juste détermination des ratios revenus/coûts exige que le dénominateur de ce ratio, soit l'allocation des coûts, ne soit pas faussé par une prévision imprécise des volumes et du nombre de clients. Il ne serait pas acceptable que cette allocation soit influencée par une sous-estimation des volumes de certains clients (industriels), ou une surestimation du nombre moyen de clients d'une catégorie (résidentielle), surtout s'il s'agissait d'un biais prévisionnel se produisant à répétition.

L'ACEFO demande donc à la Régie de réitérer l'importance de disposer de prévisions précises pour assurer la fixation de tarifs justes et de rappeler à Gazifère la nécessité d'analyser et d'expliquer les écarts constatés par rapport aux prévisions afin d'améliorer l'acuité de l'exercice prévisionnel.

³ B-0126, Gi-18 doc 1, p. 2, réponse 1.2.

Charges d'exploitation

Dans le cadre de ses DDR, l'ACEFO a demandé des explications additionnelles à Gazifère concernant des écarts constatés à certains des postes de dépense du sommaire des charges d'exploitation par nature⁴.

L'ACEFO se déclare satisfaite des explications fournies par Gazifère⁵ en réponse à ses questions portant sur la diminution de 265 (000\$) des charges de retraite par rapport à 2018 de même que concernant la diminution de 744,1 (000\$) de l'allocation par Enbridge inc. des charges corporatives.

Par ailleurs, en ce qui concerne les postes restés vacants pendant une partie de l'année 2019, les explications fournies par Gazifère indiquent que 6 postes sont restés vacants pour des périodes de quelques mois en 2019 aux secteurs des Ventes et communications, de l'Administration et de l'Informatique. Ces vacances équivalent à 2,8 ETC sur une base annuelle (avant capitalisation de 50% de l'un des postes) et à une économie de salaires de 160 500 \$ en 2019⁶.

L'ACEFO ne veut pas s'immiscer dans la gestion interne de Gazifère, mais s'étonne néanmoins que plusieurs postes restent ainsi vacants pendant plusieurs mois avant d'être comblés, alors que le Distributeur invoque régulièrement l'insuffisance de ressources à l'interne pour expliquer, notamment, ses difficultés à promouvoir ses programmes commerciaux ou ses programmes en efficacité énergétique (EÉ), ou encore à rencontrer les échéances de dépôt usuelles dans ses divers dossiers réglementaires.

L'ACEFO soumet respectueusement qu'il serait souhaitable d'obtenir des explications plus élaborées des causes occasionnant ces délais à combler les postes laissés vacants. S'agit-il de difficultés de recrutement ? De choix opérationnels ?

Enfin, l'ACEFO a demandé des explications additionnelles concernant la diminution de 61 700 \$ des frais de consultants externes Opérations et entretien en 2019 (par rapport au budget) et de 85 600 \$ aux Affaires réglementaires.

⁴ B-0021, Gi-6 doc 1.3.1.

⁵ B-0126, Gi-18 doc 1, p. 3 et 4, réponses 2.1 et 2.2.

⁶ *Ibid*, p. 5, réponses 2.3 et 2.4.

Dans sa réponse⁷ concernant la diminution des frais de consultants externes, Gazifère indique qu'elle a constaté qu'une erreur de 50 000 \$ « due à un dédoublement de montant » s'était produite lors de la préparation du budget 2019. **L'ACEFO soumet** que, lorsque de telles erreurs sont constatées, les montants en cause devraient être exclus du partage de l'excédent de rendement et remis entièrement aux clients.

Pour ce qui est de la diminution de 85 600 \$ des sommes dépensées aux Affaires réglementaires (par rapport au budget), Gazifère explique qu'environ 50 000 \$ résulte du report en 2020 du paiement de certains mandats exécutés à l'externe. L'ACEFO est satisfaite de cette partie de l'explication.

Gazifère indique également qu'un montant de 32 000 \$ est lié à une moindre dépense que prévu en frais de lobbying. **L'ACEFO soumet** que ce type de dépense devrait être estimé sur la base d'une moyenne mobile des 3 ou 5 dernières années historiques de manière à limiter les écarts entre la prévision et la dépense réelle.

⁷ B-0126, Gi-18 doc 1, p. 6, réponse 2.5.

Programmes commerciaux

Gazifère demande de mettre un terme aux projets pilotes relatifs à ses programmes commerciaux visant le développement des ventes dans le secteur multilogements et la diversification des usages du GN dans le secteur résidentiel et qu'ils soient reconnus à titre permanent à compter de 2021.

L'ACEFO a demandé à Gazifère si elle considère avoir fourni, depuis le lancement des projets pilotes en 2016, les données, analyses et démonstrations de rentabilité demandées par la Régie dans sa décision D-2016-014 (par. 230 et 240).

Dans sa réponse⁸, Gazifère indique d'abord que les données recueillies à ce jour et les analyses effectuées ont servi à préciser le volume additionnel moyen par appareil alors que la durée de vie des mesures ne sera connue qu'ultérieurement.

« Les suivis requis par la Régie permettent d'évaluer deux aspects importants de ces analyses théoriques, soit le volume additionnel par appareil et la durée de vie de la mesure relative à ce volume additionnel. Or, les durées de vie sont relativement longues et ne se préciseront que dans plusieurs années. Ainsi, à ce jour, les analyses servent davantage à évaluer le premier aspect. »

En ce qui concerne le programme de diversification des usages dans le secteur résidentiel, Gazifère indique avoir notamment révisé, à la lumière des résultats analysés, les volumes additionnels attendus et le montant des aides financières offertes de deux appareils. Le Distributeur précise que les volumes et l'aide financière pour d'autres appareils pourront être ajustés lorsqu'un nombre suffisant de données permettra leur analyse.

Enfin, Gazifère indique que « (sa) demande visant à mettre fin au projet pilote ne signifie pas que Gazifère mettra fin à son suivi » et que « une analyse au niveau global pourra être effectuée lorsque les analyses de rentabilité individuelles auront toutes été complétées. »

D'abord, l'ACEFO constate que, dans le cas des appareils dont les volumes additionnels et l'aide financière ont été révisés, la rentabilité avait été surestimée initialement et l'aide financière sur calibrée. Quant à savoir si la consommation additionnelle liée à d'autres appareils pourrait s'avérer plus importante que prévu, cela reste à vérifier.

⁸ B-0126, Gi-18 doc 1, p. 8, réponse 3.1.

Quant à l'intention de Gazifère de poursuivre le suivi de ces programmes si la Régie leur accordait un statut permanent, doit-on en déduire que le statut du programme - projet pilote ou programme permanent - ne fait pas vraiment de différence, puisque le recueil des données et les analyses de rentabilité devront être poursuivis et complétés dans tous les cas... Qu'est-ce qui justifierait alors de mettre fin au projet pilote?

L'ACEFO a également demandé à Gazifère d'indiquer dans quelle échéance elle prévoit disposer de suffisamment de données pour valider les hypothèses de consommation utilisées dans le cadre du programme de diversification des usages dans le secteur résidentiel. En réponse à cette question⁹, Gazifère indique qu'elle « *n'est pas en mesure de prévoir à quelle date elle sera en mesure de valider chacun des programmes* » mais ajoute que « *les programmes (...) pourraient être à nouveau modifiés si les suivis à venir démontrent des niveaux de consommation différents de ceux établis à la lumière des analyses actuelles* ».

Cela vient reconfirmer que le recueil de données et les analyses de rentabilité devront se poursuivre et être complétés dans tous les cas, que les programmes se poursuivent à titre de projet pilote ou à titre permanent.

L'ACEFO soumet que l'on autorise initialement un programme à titre de projet pilote, justement, pour le roder, compiler des résultats et vérifier sa rentabilité avant de lui accorder un statut permanent. Si, tel que l'affirme le Distributeur, les suivis demandés par la Régie seront poursuivis dans tous les cas, quel que soit le statut de ces programmes, **l'ACEFO soumet** qu'il n'y a ni urgence, ni circonstances particulières justifiant d'accorder un statut permanent à ces programmes commerciaux dès à présent.

L'ACEFO recommande à la Régie de ne pas accorder un statut permanent à ces programmes dans le cadre du présent dossier. Quelle que soit sa décision à cet égard, **l'ACEFO demande** à la Régie de maintenir l'ensemble des exigences relatives à la démonstration de leur rentabilité.

⁹ B-0126, Gi-18 doc 1, p. 10, réponse 3.3.

Résultats du PGEÉ

Concernant les résultats des programmes du PGEÉ pour l'année 2019, l'ACEFO se déclare satisfaite des précisions fournies par Gazifère en réponse à ses questions 4.1 et 4.2.

D'autre part, en réponse à la question 4.3 de l'ACEFO qui lui demandait d'indiquer à partir de quels taux de réalisation des budgets approuvés, des économies d'énergie ou du nombre de participants prévus, un Distributeur devrait considérer qu'il n'est « pas en mesure de réaliser les programmes et les mesures sous leur responsabilité dans les délais et selon les modalités prévues au Plan directeur » selon Gazifère (paragraphe 352 de D-2019-088), le Distributeur affirme notamment :

- (être) plutôt d'avis que sa capacité de réaliser ses engagements à l'égard du Plan directeur doit être évaluée sur une base pluriannuelle;
- qu'il n'a pas identifié de programmes à abandonner à ce jour;
- qu'il est également probable que les résultats de l'année 2020 et des années à venir combleront, en tout ou en partie, les manques d'économies d'énergie des années précédentes.

L'ACEFO constate que les dispositions de la *Loi sur Transition énergétique Québec* (TEQ) attribuent aux Distributeurs, dont Gazifère, la responsabilité - et l'initiative – de prévenir TEQ advenant qu'ils prévoient ne pas être en mesure de réaliser un programme selon les objectifs et délais prévus au Plan directeur 2018-2023.

L'ACEFO soumet que ces dispositions ne doivent pas se traduire par une impossibilité de demander des correctifs aux programmes, ou un ajustement de leurs budgets, sauf à l'initiative des distributeurs eux-mêmes. La Régie demeure responsable de l'approbation des budgets en EÉ des Distributeurs qu'elle peut reconsidérer sur une base annuelle.

Le cas échéant, de telles modifications aux objectifs et/ou aux budgets des programmes des Distributeurs seraient ordonnées par la Régie dans le cadre des dossiers tarifaires annuels.

Sommaire des conclusions et recommandations

Concernant l'analyse des ventes et de la clientèle :

L'ACEFO considère qu'une prévision précise des volumes et du nombre de clients est essentielle pour établir des tarifs justes.

L'ACEFO soumet que la juste détermination des ratios revenus/coûts exige que le dénominateur de ce ratio, soit l'allocation des coûts, ne soit pas faussé par une prévision imprécise des volumes et du nombre de clients.

L'ACEFO demande à la Régie

- de réitérer l'importance de disposer de prévisions précises pour assurer la fixation de tarifs justes et
- de rappeler à Gazifère la nécessité d'analyser et d'expliquer les écarts constatés par rapport aux prévisions afin d'améliorer l'acuité de l'exercice prévisionnel.

Concernant les charges d'exploitation :

L'ACEFO soumet respectueusement qu'il serait souhaitable d'obtenir des explications plus élaborées des causes occasionnant les délais à combler les postes laissés vacants.

L'ACEFO soumet que, lorsque des erreurs telles que le dédoublement d'un montant de 50 000\$ au budget 2019 sont constatées, les montants en cause devraient être exclus du partage de l'excédent de rendement et remis entièrement aux clients.

L'ACEFO soumet que les dépenses difficilement prévisibles telles que les frais de lobbying (Affaires réglementaires) devraient être établies sur la base d'une moyenne mobile des 3 ou 5 dernières années historiques de manière à limiter les écarts entre la prévision et la dépense réelle.

Concernant les programmes commerciaux :

L'ACEFO soumet que l'on autorise initialement un programme à titre de projet pilote, justement, pour le roder, compiler des résultats et vérifier sa rentabilité avant de lui accorder un statut permanent.

L'ACEFO soumet qu'il n'y a ni urgence, ni circonstances particulières justifiant d'accorder un statut permanent à ces programmes commerciaux dès à présent.

L'ACEFO recommande à la Régie de ne pas accorder un statut permanent aux programmes commerciaux dans le cadre du présent dossier.

Quelle que soit sa décision à cet égard, **l'ACEFO demande** à la Régie de maintenir l'ensemble des exigences relatives à la démonstration de la rentabilité de ces programmes.

Concernant les résultats du PGEÉ :

L'ACEFO soumet que les dispositions de la *Loi sur Transition énergétique Québec* ne doivent pas se traduire par une impossibilité de demander des correctifs aux programmes, ou un ajustement de leurs budgets, sauf à l'initiative des distributeurs eux-mêmes.

L'ACEFO soumet que la Régie demeure responsable de l'approbation des budgets en EÉ des Distributeurs qu'elle peut reconsidérer sur une base annuelle.