

Régie de l'énergie

Dossier R-4122-2020 phase 4

8^e DEMANDE AMENDÉE
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 16 septembre 2021

Table des matières

Introduction	3
Analyse comparative du nombre de clients, des volumes et des revenus	4
Charges d'exploitation	6
Gaz perdu	7
Base de tarification	9
Programmes commerciaux	10
Sommaire des recommandations	11

Introduction

La phase 4 du présent dossier porte sur l'examen du rapport annuel de Gazifère pour la période 1^{er} janvier au 31 décembre 2020.

Le déroulement de la phase 4 est encadré par la décision procédurale D-2021-088 du 13 juillet 2021. La Régie a identifié les sujets faisant partie de la phase 4 au paragraphe 11 de cette décision.

Dans le cadre de ses demandes de renseignements No 6 déposées le 26 août 2021, l'ACEF de l'Outaouais (ACEFO) a abordé les sujets suivants :

- l'analyse comparative du nombre de clients, des volumes et des revenus;
- l'examen des écarts significatifs au niveau des charges d'exploitation;
- le suivi du gaz perdu 2020;
- l'état comparatif de la base de tarification ;
- le suivi GNR 2020.

L'ACEFO prend acte des réponses fournies par Gazifère concernant le suivi GNR 2020 et n'aura pas de commentaires sur cette question.

Suite à la lecture des réponses de Gazifère (B-0349) aux DDR No 9 de la Régie, l'ACEFO soumet également quelques commentaires concernant le suivi 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.

Analyse comparative du nombre de clients, des volumes et des revenus

Concernant l'évolution de la consommation moyenne par client dans le secteur résidentiel, l'ACEFO constate que les variations des années 2019 et 2020 s'inscrivent dans le contexte de la pandémie et reflètent l'incertitude économique qui caractérisait cette période. Ainsi, la consommation moyenne par client a augmenté en 2019 puis diminué en 2020, tant pour les clients avec chauffage que sans chauffage, mais dans des proportions plus fortes dans le cas des clients sans chauffage¹ – ce qui s'expliquerait par la plus grande élasticité des usages autres que le chauffage de l'espace.

Par ailleurs, l'ACEFO a soumis des questions relatives au nombre moyen de clients qui a été inférieur aux prévisions du DT 2020, une situation récurrente. En réponse à la question 1.1 de l'ACEFO, Gazifère indique :

« La différence de l'écart résulte d'une addition de clients moins importante que prévu. Celle-ci est causée par le fait que l'entrepreneur responsable d'effectuer le branchement des nouveaux clients a eu un accès limité à la main-d'œuvre en 2020. N'eût été de cet enjeu, les ajouts de clients auraient surpassé la prévision d'additions de clients pour l'année 2020. »

L'ACEFO avait constaté que le nombre moyen de clients résidentiels a augmenté de 252 clients de moins que ce qui était prévu lors du DT 2020 (409 vs 661) et que la perte exceptionnelle de 83 clients en 2020 ne représente que le tiers de cet écart. L'ACEFO ne remet pas en question l'explication fournie par Gazifère mais s'étonne tout de même du fait que le branchement de 169 clients résidentiels ait pu être reporté en 2021 à cause d'un problème d'accès à de la main-d'œuvre.

S'agissait-il de clients résidentiels occupant des unités d'habitation en 2020 mais qui n'ont pu être approvisionnés en gaz naturel avant le début de l'hiver 2020-2021 ? L'ACEFO soumet que cette question devrait être clarifiée par le Distributeur et, notamment, que les entrepreneurs chargés d'effectuer les branchements devraient être en mesure de s'acquitter en totalité du travail qui leur est attribué, ce qui implique que Gazifère doit être en mesure de quantifier d'avance et assez précisément le nombre de branchements qui doivent être effectués au cours d'une année.

¹ B-0353, Gi-65 doc 1, p. 4, réponse 1.4.

Finalement, l'ACEFO a soumis à Gazifère des questions relatives à l'impact des prévisions volumétriques et du nombre de clients sur l'allocation des coûts lors d'un dossier tarifaire. En réponse aux questions 1.2 et 1.5 de l'ACEFO, Gazifère a reconnu que la prévision surestimée du nombre de clients résidentiels et la prévision sous-estimée des volumes au secteur industriel se traduisent par une sur-allocation de coûts aux clients résidentiels lors des dossiers tarifaires. Le Distributeur conclut cependant que :

(réponse 1.2)

« (...) *Gazifere does not plan to adjust 2020 rates to reflect the actual average number of customers.* »

(réponse 1.5)

« *Gazifere does not plan to adjust 2020 rates to reflect the actual observed volume of the industrial sector.* »

Le Distributeur mentionne également dans ses réponses qu'il applique l'allocation des coûts sur une base prospective lors des dossiers tarifaires, sans correction a posteriori sur la base des résultats réels, et selon la méthodologie approuvée par la Régie, ce que l'ACEFO ne conteste pas.

Concernant les écarts relatifs à la prévision volumétrique, l'ACEFO rappelle que, dans sa décision D-2021-087 (par. 236), la Régie a demandé à Gazifère de « présenter les résultats de sa réflexion sur un mécanisme de découplage des revenus dans le cadre du prochain dossier tarifaire, pour application en 2023, le cas échéant. » L'ACEFO est d'avis que l'adoption d'un mécanisme de découplage des revenus réglerait la problématique d'allocation des coûts relative aux écarts par rapport aux prévisions volumétriques. **L'ACEFO s'attend à ce que Gazifère donne suite à la demande de la Régie concernant le mécanisme de découplage des revenus lors du dépôt de son dossier tarifaire 2022.**

En ce qui concerne, par ailleurs, les écarts relatifs à la prévision du nombre moyen de clients, l'ACEFO soumet qu'elle demeure entière et que Gazifère « traîne » une surestimation du nombre moyen de clients résidentiels depuis plusieurs années parce que le Distributeur se base continuellement sur les prévisions du nombre de clients des années antérieures et ne semble pas disposé à tenir compte du nombre de clients réels des années les plus récentes lors de la préparation de ses dossiers tarifaires.

Concernant l'écart récurrent par rapport à la prévision du nombre de clients, l'ACEFO soumet que cette situation, qui est défavorable aux clients résidentiels lors du calcul de l'allocation des coûts, est inacceptable et doit être résolue.

Charges d'exploitation

L'ACEFO a soumis à Gazifère une série de questions relatives aux écarts les plus significatifs constatés au niveau des charges d'exploitation en 2020.

De façon générale, l'ACEFO est satisfaite des explications fournies par Gazifère.

L'ACEFO demeure néanmoins perplexe face à la réponse de Gazifère à sa question 2.3.1.

« **2.3.1** Veuillez indiquer pourquoi ce transfert – et la diminution des salaires y correspondant – n'était pas prise en compte dans la prévision des charges du service Informatique de 2020.

Réponse 2.3.1 : *Cette information n'était pas connue lors de la préparation des prévisions du DT 2020. Le budget des salaires de l'année 2020 a été établi au printemps 2018, lors de la préparation du premier dossier tarifaire bisannuel (2019-2020) de Gazifère. La décision de transférer les employés de la facturation a été prise par la direction de l'entreprise au début de l'année 2019 et a été implantée au cours de la même année.* »

(nous soulignons)

L'ACEFO considère que Gazifère ne doit pas prendre pour acquis que, dans le cadre d'un dossier tarifaire bisannuel, les prévisions de dépenses (au même titre que les prévisions de vente ou d'ajouts de clients) puissent être faites deux années d'avance sans ajustement subséquent qui tienne compte des résultats de l'année en cours ou écoulée (dans ce cas 2018).

De tels ajustements sont notamment prévus dans le cadre de la mise à jour requise (habituellement en phase 5 ou 6) pour la deuxième année d'un dossier tarifaire bisannuel. En conséquence, l'ACEFO est surprise que Gazifère n'ait pas effectué de tels ajustements au début de 2019, alors que la décision du transfert de salaires des employés de l'informatique au service à la clientèle avait été prise.

L'ACEFO reconnaît cependant que ce transfert n'a occasionné aucun écart de coûts² au bout du compte.

² B-0353, Gi-65 doc 1, p. 8, réponse 2.3.2.

Suivi du gaz perdu

L'ACEFO considère que le niveau du gaz perdu en 2020 est très élevé et que la valeur monétaire qui y est associée est significative. Les volumes de gaz perdu en 2020 totalisent 5 924 900 m³, plus de 3 fois au-delà du volume autorisé (1 863 600 m³). La valeur du gaz perdu en 2020 s'élève à 657 605 \$.

Cette situation, que nous espérons exceptionnelle, requiert explication. Or, malgré les efforts déployés par Gazifère pour identifier la (les) cause(s) à l'origine de cette situation, aucune explication de cette situation exceptionnelle n'a pu être trouvée et fournie jusqu'à présent.

« Bien que Gazifère n'ait pas été en mesure d'isoler une ou plusieurs causes précises pouvant expliquer le taux de gaz perdu, et ce, malgré les nombreuses analyses et vérifications qui ont été effectuées par l'entreprise, celle-ci peut toutefois confirmer qu'aucun évènement hors de l'ordinaire n'est survenu au cours de l'année 2020 pouvant causer une perte plus importante de gaz naturel. »

(nous soulignons)

L'ACEFO demeure perplexe devant cette double affirmation de Gazifère. D'une part le Distributeur est en mesure d'affirmer qu'aucun évènement hors de l'ordinaire n'est survenu en 2020, d'autre part il est dans l'impossibilité d'identifier la (les) cause(s) ayant mené à une perte aussi importante de gaz.

Gazifère rappelle que le coût du gaz perdu n'a aucune incidence sur le rendement réalisé (ou la part d'un excédent de rendement conservée par le Distributeur) puisqu'il est comptabilisé dans le compte différé de gaz perdu³. L'ACEFO souligne que le solde de ce compte sera néanmoins liquidé lors d'un dossier tarifaire ultérieur et récupéré à même les tarifs des clients.

Le Distributeur confirme par ailleurs la compréhension de l'ACEFO à l'effet que, considérant ces pertes de gaz exceptionnelles, l'identification des causes et la résolution de cette situation demeurent de la responsabilité du Distributeur.⁴

(nous soulignons)

En conséquence, **l'ACEFO demande à la Régie d'exiger que Gazifère poursuive son travail pour trouver la (les) cause(s) de ces pertes de gaz exceptionnelles et fournisse l'explication lors d'un prochain dossier tarifaire. Jusqu'à ce que l'on soit en mesure de**

³ B-0353, Gi-65 doc 1, p.9, réponse 3.1.

⁴ *Ibid*, p.10, réponse 3.4.1.

constater si ces pertes de gaz relevaient ou pas de la responsabilité du Distributeur, l'ACEFO demande à la Régie de surseoir à la disposition de la somme de 657 605 \$ comptabilisée au compte différé de gaz perdu pour l'année 2020.

Enfin concernant l'impossibilité de planifier et d'effectuer le programme préventif de détection des fuites des conduites principales lorsque le sol est gelé⁵, l'ACEFO constate que, compte tenu des circonstances, ces vérifications auraient pu être effectuées plus hâtivement, en mai et juin, en 2020, ce qui n'a pas été fait.

⁵ B-0353, Gi-65 doc 1, p.9, réponse 3.3.

Base de tarification

L'ACEFO constate que la valeur nette réglementée en début d'année a été surévaluée en 2020 et qu'il s'agit d'une situation qui s'est produite antérieurement.

En réponse à la question 4.1 de l'ACEFO, Gazifère indique :

« La surévaluation de la VCN des immobilisations réglementées au budget 2020 en début d'année se chiffre à 1,977.7k, ce qui représente moins de 2% de la VCN totale. Gazifère considère que cet écart est non significatif et qu'il ne constitue pas une source de préoccupation.

Dans le cadre d'un cycle budgétaire, il est normal d'obtenir des écarts entre les activités courantes et les prévisions budgétaires préparées un à deux ans à l'avance. Dans le cas du présent dossier, nous en sommes à l'an 2 du budget et les prévisions ont été réalisées au printemps 2018.

L'écart provient des soldes de fermeture initialement estimés (au printemps 2018) pour les années 2018 (prévisions 4+8) et 2019 (budget) et qui ont servi de base à l'établissement de la VCN en début d'année 2020 en mode budget. »

(nous soulignons)

Tout d'abord, l'ACEFO ne partage pas l'avis du Distributeur à l'effet qu'un écart de près de 2 % de la VCN projetée des immobilisations réglementées en début d'année soit non significatif. L'ACEFO s'attend à une prévision de la VCN en début d'année qui affiche un niveau de précision plus optimal, d'autant plus qu'une telle surévaluation a déjà été constatée lors de dossiers de fermeture précédents.

D'autre part, le fait que les dossiers tarifaires de Gazifère soient traités sur une base bisannuelle ne justifie pas de s'en tenir à une prévision effectuée deux ans à l'avance lorsqu'on a la possibilité, en phase 5 ou 6 du dossier, d'effectuer une mise à jour sur la base de la valeur réelle de l'année en cours et/ou de la dernière année historique.

L'ACEFO demande à la Régie de rappeler à Gazifère qu'une mise à jour des prévisions pour la deuxième année couverte par un dossier tarifaire bisannuel doit être effectuée, dans tous les cas où cela est possible, en tenant compte des données réelles les plus récentes.

Programmes commerciaux

L'ACEFO s'oppose aux demandes formulées par Gazifère dans sa requête en ce qui concerne le suivi des résultats et la poursuite des analyses de rentabilité des programmes commerciaux.

« AUTORISER Gazifère à mettre fin à l'analyse de consommation des participants au programme dédié à la diversification de l'utilisation du gaz naturel dans le secteur résidentiel en mode combinaison d'appareils;

AUTORISER Gazifère à mettre fin au suivi des analyses de rentabilité et du calcul de l'impact tarifaire des participants au programme dédié à la diversification de l'utilisation du gaz naturel dans le secteur commercial. »⁶

En ce qui concerne l'analyse de consommation des participants au programme du secteur résidentiel en mode combinaison d'équipements, l'ACEFO reconnaît que l'évaluation des consommations unitaires par appareil peut s'avérer plus complexe et, à terme, comporter des marges d'erreur possiblement plus significatives.

Cela ne devrait pas pour autant justifier que Gazifère soit exemptée de compléter ces analyses.

D'une part, Gazifère connaissait depuis le tout début du lancement de ces programmes à titre de projets-pilotes (D-2016-014) la nature des évaluations et analyses de rentabilité qui étaient requises par la Régie pour assurer la neutralité tarifaire de ces programmes.

D'autre part, comme le constate la Régie⁷, certaines hypothèses de consommation pour des appareils inclus dans les programmes commerciaux restent à valider depuis 2015 (nous soulignons).

Gazifère a repoussé à répétition, au cours des derniers dossiers de fermeture, l'évaluation de ces hypothèses pour différents appareils (tant au secteur résidentiel que commercial) au motif principal que le nombre de participants et de données n'était pas assez élevé.

Or, 6 ans après le lancement de ces programmes à titre de projets-pilotes, l'ACEFO est d'avis qu'une conclusion relative à la rentabilité des contributions financières offertes dans le cadre des ajouts de charges est nécessaire afin d'en assurer la neutralité tarifaire pour l'ensemble de la clientèle. **L'ACEFO demande à la Régie de rejeter ces deux demandes de Gazifère et de fixer une échéance pour le dépôt d'une analyse de rentabilité complète de ces programmes.**

⁶ B-0282, p. 22.

⁷ B-0349, p. 7, question 4.1.

Sommaire des recommandations

Concernant l'analyse comparative du nombre de clients, des volumes et des revenus,

l'ACEFO s'attend à ce que Gazifère donne suite à la demande de la Régie concernant le mécanisme de découplage des revenus lors du dépôt de son dossier tarifaire 2022;

l'ACEFO soumet que la surestimation récurrente du nombre moyen de clients résidentiels, qui est défavorable aux clients résidentiels lors du calcul de l'allocation des coûts, n'est pas acceptable et doit être résolue.

Concernant le suivi du gaz perdu en 2020,

l'ACEFO demande à la Régie d'exiger que Gazifère poursuive son travail pour trouver la (les) cause(s) de ces pertes de gaz exceptionnelles de 2020 et fournisse l'explication lors d'un prochain dossier tarifaire;

et

jusqu'à ce que l'on soit en mesure de constater si ces pertes de gaz relevaient ou pas de la responsabilité du Distributeur, l'ACEFO demande à la Régie de surseoir à la disposition de la somme de 657 605 \$ comptabilisée au compte différé de gaz perdu pour l'année 2020.

Concernant la prévision de la VCN des immobilisations réglementées en début d'année,

l'ACEFO demande à la Régie de rappeler à Gazifère qu'une mise à jour des prévisions pour la deuxième année couverte par un dossier tarifaire bisannuel doit être effectuée, dans tous les cas où cela est possible, en tenant compte des données réelles les plus récentes.

Concernant les programmes commerciaux,

l'ACEFO demande à la Régie de rejeter les deux demandes de Gazifère et de fixer une échéance pour le dépôt d'une analyse de rentabilité complète de ces programmes.