

Régie de l'énergie

Dossier R-4122-2020 phase 5

9 ÈME 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 1 ER JANVIER 2021 ET DU 1ER JANVIER 2022

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

préparée par
Jean-François Blain, analyste externe

Le 9 décembre 2021

Table des matières

Introduction	3
Approbation du Plan d'approvisionnement	4
Prévisions de la demande 2022	6
Modification des tarifs et variations des ratios R/C	10
Charges d'exploitation	11
Stratégie GNR 2022	12
Sommaire des conclusions et recommandations	13

Introduction

Le déroulement de la phase 5 du présent dossier a été encadré par les décisions D-2021-099 et D-2021-134. Les sujets à débattre sont identifiés au paragraphe 17 de la décision D-2021-134. La Régie a par ailleurs disposé de certaines demandes prioritaires par sa décision D-2021-159 du 8 décembre 2021 (hier).

Dans la présente phase du dossier, l'ACEF de l'Outaouais (ACEFO) abordera les sujets suivants parmi ceux identifiés par la Régie dans sa décision D-2021-134:

- le plan d'approvisionnement 2022-2024;
- la prévision de la demande pour l'année 2022 ;
- la modification des tarifs à compter du 1er janvier 2022, notamment sous l'angle de la variation des ratios R/C;
- un élément des charges d'exploitation de 2022;
- la stratégie GNR 2022.

De façon générale, l'ACEFO constate que les ratios R/C des tarifs 1 et 2 s'améliorent significativement suite à l'allocation des coûts proposée mais que les ratios des tarifs 3, 5 et 9 se dégradent par rapport à leur niveau de 2021.

L'ACEFO constate également que les clients résidentiels (tarif 2) subiront la hausse tarifaire la plus prononcée (facture totale, toutes composantes réunies), soit 7,8 %, bien que ce soient les clients du tarif 1 qui subiront l'ajustement tarifaire le plus prononcé (18,6 %) pour la composante distribution, ce qui se traduit dans leur cas par une augmentation de 5,0 % sur leur facture totale.

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.

Plan d'approvisionnement 2022-2024

L'ACEFO s'interroge quant à la portée de l'approbation du Plan d'approvisionnement demandée par Gazifère et quant à sa conformité au *Règlement sur la teneur et la périodicité du Plan d'approvisionnement*.

L'ACEFO comprend (et ne conteste pas) le contexte particulier dans lequel opère Gazifère, contexte que le Distributeur résume lui-même dans les termes suivants :

« Gazifère ne possède pas de service d'approvisionnement gazier et n'a donc pas de plan d'approvisionnement comme tel.

En effet, outre les approvisionnements en gaz naturel renouvelable (ci-après « GNR »), l'unique fournisseur de gaz naturel de Gazifère est Enbridge Gas Inc. (ci-après « Enbridge ») qui fournit le gaz sous le tarif 200. Le tarif 200, introduit le 1er octobre 1991, est un tarif de service en gros qui s'applique à tous les distributeurs désirant transporter le gaz dans le système de distribution d'Enbridge vers différents territoires, à l'extérieur de la franchise d'Enbridge. Le 1er octobre 1991, Gazifère a conclu une entente avec Enbridge pour refléter l'introduction du tarif 200 qui, depuis, se renouvelle d'année en année (...) »

(nous soulignons)

En effet, compte tenu de l'approvisionnement de Gazifère assuré par l'entremise d'Enbridge en vertu du tarif 200, il n'y a pas de nécessité pour Gazifère de déterminer et de mettre en œuvre les moyens d'approvisionnement requis pour satisfaire les besoins prévus de sa clientèle. Si cet aspect du *Règlement* ne peut pas trouver application dans le cas de Gazifère, il serait souhaitable de régulariser cette situation, soit par un amendement au *Règlement*, soit par tout autre dispositif que la Régie jugerait approprié. Mais, dans l'état actuel du *Règlement*, rien n'indique que Gazifère n'y serait pas assujéti.

D'autre part, en ce qui concerne la prévision des besoins sur un horizon de 3 ans, les dispositions du *Règlement* prévoient :

« 1. Le plan d'approvisionnement que tout titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel doit préparer et soumettre à l'approbation de la Régie de l'énergie doit contenir les renseignements suivants:

1° le contexte économique, démographique et énergétique dans lequel le titulaire évolue;

2° les données sur la demande et sur les approvisionnements sur un horizon d'au moins 10 ans dans le cas des distributeurs d'électricité et d'au moins 3 ans dans le cas des distributeurs de gaz naturel, décrivant:

a) les prévisions des besoins de leurs marchés, en identifiant la contribution des programmes d'efficacité énergétique en cours ou engagés, ventilées par secteur de consommation et par usage final ou par caractéristique de consommation, incluant notamment une analyse de sensibilité et une comparaison des prévisions contenues au plan précédent avec les données réelles observées sur la période du plan précédent; »

Dans le cas de Gazifère, les prévisions de la demande sont limitées à celles de l'année témoin. Il n'y a aucune prévision détaillée qui soit effectuée pour les 2^e et 3^e années du Plan d'approvisionnement proposé (de façon générale comme dans le cas du Plan d'approvisionnement 2022-2024). Les volumes de ventes projetés pour les 2^e et 3^e années du Plan, de même que les économies d'énergie prévues, ne sont établis que très sommairement et uniquement à titre indicatif¹.

Encore une fois, si l'élaboration de prévisions des besoins détaillées pour chacune des trois années que doit couvrir un Plan d'approvisionnement n'est pas requise dans le cas de Gazifère, il serait souhaitable de régulariser cette situation et de préciser ce qui est applicable à Gazifère. Rien dans le *Règlement* n'indique que Gazifère serait soustraite à l'application des exigences énoncées au paragraphe a) du 2^e alinéa de l'article 1.

L'ACEFO demande à la Régie de statuer sur l'assujettissement de Gazifère au *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement* et de préciser, le cas échéant, les exigences qui lui seraient applicables spécifiquement.

Malgré les réserves qui précèdent, **l'ACEFO recommande à la Régie d'approuver le plan d'approvisionnement soumis par Gazifère pour les années 2022 à 2024** pour les motifs énoncés à la section suivante.

¹ Voir les réponses 1.1 et 1.3 à la DDR No 7 de l'ACEFO, pièce B-0403, p. 2 et 3.

La prévision de la demande pour l'année 2022

Compte tenu de l'approche choisie par Gazifère, le réalisme de son Plan d'approvisionnement ne peut être apprécié que sur la base des prévisions de l'année témoin.

Lors de la phase 3B du présent dossier, l'ACEFO avait soulevé une objection formelle à l'encontre de la prévision de la demande déposée par Gazifère pour l'année 2021 (pièce B-0165) au motif principal que les prévisions du Distributeur ne s'inscrivaient pas dans la continuité des volumes réels des années historiques les plus récentes et que les volumes moyens par client prévus s'éloignaient trop significativement de ceux constatés dans les derniers dossiers de fermeture. Gazifère a subséquemment déposé une prévision de la demande révisée pour l'année 2021 dont l'ACEFO s'était déclarée satisfaite.

Dans la présente phase 5 du dossier, Gazifère présente une prévision de la demande qui s'inscrit dans la continuité des ajustements apportés aux prévisions de 2021 lors de la phase 3B du dossier².

TABLEAU 1

Prévisions des volumes de Gazifère (CT)

	2017		2018		2019	
	R-3969-2 B-0112		R-4003-3 B-0211		R-4032-4 B-0166	
	10₃ m₃	%	10₃ m₃	%	10₃ m₃	%
Résidentiel	67 098,0	39,5	67 393,7	39,9	67 386,2	37,9
Commercial	61 572,2	36,2	62 964,4	37,3	70 331,1	39,6
Industriel	41 273,6	24,3	38 513,1	22,8	40 047,3	22,5
Totaux	169 943,9	100	168 871,2	100	177 764,6	100

	2020		2021		2021-Rév.		2022	
	R-4032-6 B-0493		R-4122-3 B-0165		R-4122-3 B-0248		R-4122-5 B-0368	
	10₃ m₃	%						
Résidentiel	69 311,3	34,8	73 665,5	39,5	69 329,3	37,0	70 242,2	36,4
Commercial	76 507,9	38,4	69 764,1	37,4	74 685,1	39,9	76 096,7	39,4
Industriel	53 297,3	26,8	43 174,4	23,1	43 174,4	23,1	46 765,9	24,2
Totaux	199 116,5	100	186 604,0	100	187 188,8	100	193 104,8	100

² Réponse 1.1 de Gazifère à la DDR No 7 de l'ACEFO, B-0403, p.2.

Les volumes prévus en 2022 seraient en hausse de 1,3 % pour le secteur résidentiel et de 1,9 % pour le secteur commercial par rapport aux prévisions révisées de 2021 présentées en phase 3B.

Ces prévisions de volumes pour 2022 apparaissent également alignées raisonnablement sur les volumes réels constatés lors des dossiers de fermeture des dernières années.

TABLEAU 2

Volumes réels normalisés (fermeture)

	2017		2018		2019		2020	
	R-4032-2 B-0022		R-4032-5 B-0396		R-4122-2 B-0020		R-4122-4 B-0287	
	10₃ m₃	%						
Résidentiel	66 994	38,5	67 878	37,4	69 161	36,1	68 460	35,3
Commercial	65 025	37,4	68 092	37,5	75 537	39,5	74 550	38,4
Industriel	41 953	24,1	45 531	25,1	46 636	24,4	50 902	26,3
Totaux	173 972	100	181 502	100	191 334	100	193 912	100

L'ACEFO note que des variations atypiques des volumes de vente sont vraisemblablement survenues en 2020 et 2021 pendant la pandémie et qu'il faudra conséquemment apprécier les données de ces deux dernières années avec réserve. Pour les années pré-pandémie (2017-2019), l'ACEFO observe une croissance beaucoup plus rapide des ventes du secteur commercial (16 % en 2 ans, ou 7,8 %/an) par rapport au secteur résidentiel (3,2 % en deux ans, ou 1,6 % /an). Par rapport aux volumes réels de 2019, la prévision 2022 de Gazifère est en hausse de 1,6 % au secteur résidentiel et 0,8 % au secteur commercial.

Notons également que la part (%) des volumes totaux du secteur résidentiel est en régression depuis 2017 alors que celle du secteur commercial est en croissance. Cette tendance s'observe tant dans les dossiers de fermeture (volumes réels normalisés) que dans les prévisions déposées lors des dossiers tarifaires. Compte tenu de la correction des prévisions 2021 effectuée par Gazifère en phase 3B, les prévisions déposées par Gazifère au cours des dernières années sont généralement bien alignées sur l'évolution des volumes historiques.

Quant aux prévisions de volumes du secteur industriel, bien qu'elles comportent des écarts beaucoup plus significatifs par rapport aux volumes réels, elles ont été ajustées correctement, à la hausse ou à la baisse, 3 fois sur 4 au cours des dernières années (sauf en 2018).

Par ailleurs, l'ACEFO constate des variations trop significatives des valeurs unitaires mensuelles utilisées dans l'élaboration des prévisions de volumes du secteur résidentiel. L'ACEFO n'est pas satisfaite des explications fournies par Gazifère en réponse à la question 1.5 de sa DDR no 7 (B-0403, p.5).

Contrairement à ce qu'affirme Gazifère, les écarts observés ne découlent pas des corrections effectuées dans les prévisions volumétriques 2021 et n'y sont pas limité.

Afin de vérifier l'amplitude de ces variations sur un horizon historique récent, l'ACEFO a examiné les variations de la donnée (m₃ / mois / client) qui est à la base de l'élaboration des prévisions volumétriques du secteur résidentiel. L'ACEFO a examiné cette donnée pour la cohorte de clients la plus nombreuse (résidentiels avec chauffage) pour les années 2017 à 2022.

TABLEAU 3

Évolution mensuelle des volumes prévus (CT)

Utilisation moyenne (m3) par facture / clients résidentiels avec chauffage

	2017	2018	2019	2020	2021	2021 rév	2022
janvier	371	373	364	373	394	341	352
février	298	304	295	319	353	288	306
mars	249	256	255	257	270	271	255
avril	153	148	144	143	141	141	148
mai	78	66	64	75	99	89	70
juin	52	40	42	42	40	40	41
juillet	38	35	35	35	34	34	35
août	38	35	35	35	34	34	35
septembre	38	35	35	35	34	34	35
octobre	108	108	114	115	107	111	118
novembre	176	178	178	179	193	193	187
décembre	272	282	289	286	302	304	299
cumulatif	156	155	154	158	167	157	157

Sources : 2017 : R-3969-2016 phase 2, B-0115
 2018 : R-4003-2017 phase 3, B-0214
 2019 : R-4032-2018 phase 4, B-0169
 2020 : R-4032-2018 phase 6, B-0495
 2021 : R-4122-2020 phase 3, B-0165 (Gi-35 doc 2)
 2021 rév. : R-4122-2020 phase 3, B-0248 (Gi-35 doc 2 rév.)
 2022 : R-4122-2020 phase 5, B-0368 (Gi-71 doc 2)

Même en excluant de l'analyse la prévision originale de 2021 (colonne en rose), on observe plusieurs écarts hautement improbables entre les valeurs unitaires la plus basse et la plus haute utilisées par Gazifère au cours des dernières années. Pour le mois de janvier, 8,8 % (371/341); pour le mois de février, 10,8 % (319/288); pour le mois de mai, 34,8 % (89/64); pour le mois de juin. 30 % (52/40); pour le mois de décembre, 11,8 % (304/272) notamment.

L'ACEFO considère ces écarts hautement improbables, surtout lorsqu'il s'agit des données unitaires de deux années successives, pour les raisons suivantes.

- a) Il s'agit du groupe de clients (résidentiels avec chauffage) le plus nombreux : plus de 35 000 clients; les additions de clients ne peuvent pas influencer les valeurs unitaires moyennes dans de fortes proportions, ni rapidement.
- b) Les valeurs unitaires (m_3 /client/mois) sont calculées sur la base de valeurs historiques normalisées.
- c) Les valeurs unitaires sont calculées, de façon plus détaillée, en fonction de regroupements de clients ayant des usages communs et constituant des cohortes homogènes selon la méthodologie présentée lors de la phase 3 (B-0246, p. 2 notamment).

Il est, par exemple, très improbable que l'utilisation moyenne par facture pour le mois de février soit passée de 295 m_3 en 2019 à 319 en 2020, puis redescendue à 288 m_3 en 2021 pour remonter à 306 en 2022. Contrairement à ce qu'affirme Gazifère, il ne s'agit pas « d'écarts minimes » lorsque l'on parle d'une donnée unitaire de base aussi déterminante.

L'utilisation d'un historique de deux ans comporte peut-être l'avantage de refléter plus précisément l'incidence des nouveaux clients sur les valeurs moyennes mais elle est aussi affligée d'une plus grande perméabilité aux événements exceptionnels et non récurrents. Dans quelle mesure Gazifère pourra-t-elle, par exemple, baser les prévisions des années futures sur les données réelles de 2020 et 2021 ?

Néanmoins, si la valeur de base (m_3 /client/mois) comporte une variabilité trop prononcée – c'est le cas ici - tout l'exercice de prévision des volumes résidentiels sur une base annuelle s'en trouve affecté. Les volumes totaux annuels sont la somme des volumes mensuels prévus, qui sont eux-mêmes le produit de l'utilisation moyenne par client X le nombre de clients prévus. Et les revenus de distribution générés par les tarifs actuels en découlent également.

L'ACEFO prévoit donc requérir des explications additionnelles à Gazifère quant aux facteurs d'ajustement utilisés (notamment le facteur de conservation) et leurs critères d'application.

Le seul élément rassurant dans le Tableau 3 quant à la validité des prévisions sur une base annuelle est la valeur cumulative (dernière ligne du tableau) relativement stable dans le temps, sauf pour la prévision originale de 2021.

En conclusion, et sous réserve des explications additionnelles qui seront requises en ce qui concerne les écarts constatés pour cette valeur de base (utilisation mensuelle moyenne par client) déterminante, **l'ACEFO recommande à la Régie d'approuver les prévisions volumétriques déposées par Gazifère pour l'année 2022.**

Modification des tarifs et variations des ratios R/C

L'ACEFO observe que les ratios R/C des tarifs 1 et 2 s'améliorent significativement et de façon très soudaine selon la proposition tarifaire déposée par Gazifère pour 2022. À l'opposé, les ratios R/C des tarifs 3, 5 et 9 se dégradent par rapport à leur niveau de 2021.

L'augmentation de la facture totale est de 5% pour les clients du tarif 1, de 7,8 % pour les clients du tarif 2 alors qu'elle n'est que de 2,6 % pour le tarif 3, 1,8 % pour le tarif 5 et 2,2 % pour le tarif 9³. Gazifère n'a effectué aucun ajustement subséquent à l'allocation des coûts selon la méthode en vigueur.

L'ACEFO demande à la Régie de considérer un ajustement subséquent à l'allocation des coûts qui consisterait à récupérer une plus grande part du déficit de revenu de distribution auprès des tarifs 3, 5 et 9 afin, au minimum, de maintenir leurs ratios R/C au niveau de 2021 et de réduire d'un montant équivalent la part du déficit de revenus de distribution récupérée auprès des tarifs 1 et 2.

³ B-0388, Gi-80 doc 1.1, p.4.

Charges d'exploitation

Le seul élément des charges d'exploitation sur lequel l'ACEFO a soumis une demande de renseignements est l'augmentation de 70 100 \$ des charges liées aux programmes commerciaux du secteur résidentiel.

L'ACEFO est satisfaite de l'explication fournie par Gazifère⁴ en réponse à sa DDR.

Néanmoins, **l'ACEFO est d'avis que les charges liées au déploiement des programmes commerciaux sont élevées et ne sont pas justifiées** dans la mesure où le Distributeur n'est pas et ne sera pas en mesure de recueillir les données nécessaires pour en démontrer la rentabilité et assurer le respect de la neutralité tarifaire.

Considérant que les budgets des programmes commerciaux ont déjà été approuvés par la Régie pour les années 2021 et 2022, en contradiction aux exigences de rentabilité qu'elle a elle-même énoncées lors de leur lancement à titre de projet pilote, l'ACEFO demandera à la Régie de mettre fin aux programmes commerciaux dans le cadre du dossier tarifaire 2023.

⁴ B-0403, Gi-82 doc 1, p. 6, réponse 2.,2.

Stratégie GNR 2022

L'ACEFO a pris connaissance de la stratégie GNR proposée par Gazifère pour l'année 2022 et demande à la Régie d'imposer, concernant les achats que Gazifère pourrait faire en 2022, un maximum volumétrique équivalent à son obligation réglementaire ainsi qu'un prix maximum égal ou inférieur au prix payé par Gazifère en 2021.

Sommaire des conclusions et recommandations

Concernant le plan d'approvisionnement,

l'ACEFO demande à la Régie de statuer sur l'assujettissement de Gazifère au *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement* et de préciser, le cas échéant, les exigences qui lui seraient applicables spécifiquement;

l'ACEFO recommande à la Régie d'approuver le plan d'approvisionnement soumis par Gazifère pour les années 2022 à 2024.

Concernant les prévisions de la demande pour l'année 2022,

l'ACEFO recommande à la Régie d'approuver les prévisions volumétriques déposées par Gazifère pour l'année 2022.

Concernant la modification des tarifs et les variations des ratios R/C,

l'ACEFO demande à la Régie de considérer un ajustement subséquent à l'allocation des coûts qui consisterait à récupérer une plus grande part du déficit de revenu de distribution auprès des tarifs 3, 5 et 9 afin, au minimum, de maintenir leurs ratios R/C au niveau de 2021 et de réduire d'un montant équivalent la part du déficit de revenus de distribution récupérée auprès des tarifs 1 et 2.

Concernant les charges d'exploitation,

l'ACEFO est d'avis que les charges liées au déploiement des programmes commerciaux sont élevées et ne sont pas justifiées en absence de démonstration de leur rentabilité.

Concernant la stratégie GNR 2022,

l'ACEFO demande à la Régie d'imposer, concernant les achats que Gazifère pourrait faire en 2022, un maximum volumétrique équivalent à son obligation réglementaire ainsi qu'un prix maximum égal ou inférieur au prix payé par Gazifère en 2021.