

MÉMOIRE DE LA FCEI

**Préparée dans le cadre du dossier
R-4122-2019 Phase 1B
de la Régie de l'énergie du Québec**

**Par
Antoine Gosselin, économiste**

**Pour
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante**

Le 14 août 2020

1. Introduction

Gazifère propose de modifier la méthodologie d'analyse de ses projets d'investissement en développement de réseau tant au niveau du plan de développement que des projets individuels.

Plus spécifiquement, Gazifère formule 19 propositions. La FCEI commente ci-après les propositions suivantes :

- Application d'un facteur de rehaussement des tarifs (proposition 1 de B-0006)
- Utilisation d'un horizon d'analyse de 40 ans dans tous les marchés (proposition 2 de B-0006).
- Branchement à moins de 30 m sans analyse de rentabilité (proposition 3 de B-0006)
- Application d'un taux de croissance sur les volumes résidentiels et commerciaux (propositions 1 et 2 de B-0007)
- Utilisation de la consommation moyenne des 5 dernières années réelles pour estimer les volumes moyens des nouveaux clients commerciaux (proposition 4 de B-0007)
- Utilisation de la consommation moyenne des 5 dernières années réelles pour estimer les volumes moyens des nouveaux clients résidentiels (proposition 5 de B-0007)
- Ajout d'un volume unitaire de 167 m³ à la prévision des volumes moyens des nouveaux clients résidentiels (proposition 6 de B-0007)

2. Rehaussement des tarifs

Gazifère propose de substituer les tarifs d'Énergir aux siens pour les fins de l'analyse de la rentabilité de ses projets et de son plan de développement. L'objectif de cette proposition est de pouvoir procéder à des raccordements qui ne sont pas rentables sur la base des tarifs de Gazifère ce qui équivaut à demander à la clientèle existante de subventionner le raccordement de nouveaux clients.

La FCEI est en désaccord avec cette approche. La raison d'être des analyses de rentabilité est de s'assurer que les projets d'investissement génèrent suffisamment de revenus pour couvrir les coûts qu'ils engendrent, notamment le coût des immobilisations. Lorsque ce n'est pas le cas, le client a la possibilité de fournir une contribution pour compenser le manque à gagner.

Cette dynamique est importante d'un point de vue économique. Elle permet d'envoyer au client potentiel un signal de prix quant au coût du service qu'il souhaite acquérir. Ce signal de prix constitue le fondement de la dynamique économique et des choix des consommations des individus. C'est par lui que les acteurs économiques peuvent faire des choix optimaux.

En réponse à une question de l'ACEFO, Gazifère n'a pu identifier d'autres juridictions où cette approche est appliquée. Elle compare toutefois sa proposition à une forme de « benchmarking » et donne en exemple les réseaux de distribution municipaux qui appliquent les mêmes tarifs d'Hydro-Québec.

2.1 Concernant « l'ajustement » proposé à la référence i), Gazifère est-elle en mesure d'identifier d'autres Distributeurs qui ajustent leurs critères d'évaluation de la rentabilité de leurs projets de développement en utilisant les taux unitaires d'un autre (d'autres) Distributeur(s) ? Veuillez élaborer.

Réponse 2.1 : Gazifère n'est pas au courant si d'autres distributeurs appliquent une approche identique à celle proposée dans ce dossier qui vise l'ajustement tarifaire comparatif à un autre distributeur. Cependant, le concept derrière cette approche de type « benchmarking » appliquée à l'égard d'une grande entreprise n'est pas nouveau au Québec et est utilisé ailleurs dans le monde. En

ce qui concerne le Québec, dans le secteur de la distribution de l'électricité, les distributeurs municipaux et la coopérative de distribution de Saint-Jean-Baptiste-deRouville, sont soumis à une approche réglementaire de type « benchmark », puisque leurs tarifs sont fixés sur la base des tarifs d'Hydro-Québec Distribution, peu importe le coût de service individuel de chacune de ces entreprises. Les rendements additionnels qui se dégagent de l'utilisation de ces tarifs sont donc conservés par ces entreprises publiques (municipales ou coopératives). L'approche proposée par Gazifère vise à permettre de traiter la clientèle de l'entreprise sur la même base que celle d'Énergir, sans qu'il soit nécessaire de « hausser artificiellement » les tarifs de Gazifère. Cette approche est équitable pour toute la clientèle québécoise en ce qu'elle permet un accès au réseau gazier tout en protégeant l'ensemble de la clientèle de Gazifère de tarifs plus importants que son coût de service. Ce résultat est atteint en utilisant un modèle de type « benchmark », déjà reconnu dans le contexte réglementaire.¹

La FCEI estime que cette comparaison n'est pas appropriée. D'abord, les tarifs des réseaux municipaux ne sont pas fixés par la Régie et n'ont pas à être équivalents à ceux d'Hydro-Québec, ils ne peuvent seulement pas y être supérieurs. De plus, il fait peu de doute que lorsque les réseaux municipaux analysent la rentabilité de projets, ils utilisent leurs propres tarifs et non ceux d'une tierce partie. Il y a donc une cohérence entre l'analyse de rentabilité et les revenus qui seront réellement générés. Le fait que leur tarif ne soit pas le résultat d'une analyse de leur coût de service est sans pertinence.

Le benchmarking peut être utilisé pour différentes raisons comme évaluer la performance relative d'une organisation ou fixer certains paramètres lorsqu'il n'est pas possible de les établir directement. Ce n'est toutefois pas la situation de Gazifère dont la Régie établit les tarifs sur la base de sa réalité spécifique depuis de nombreuses années.

La FCEI se questionne par ailleurs sur la pertinence d'une approche aussi agressive du développement du réseau gazier considérant le contexte de transition énergétique actuel. Si la proposition de Gazifère sert de toute évidence son intérêt corporatif peut-on en dire autant de l'intérêt public? Cet intérêt public serait-il vraiment bien servi en favorisant l'utilisation du gaz naturel plutôt que l'électricité lorsque le client concerné n'est pas disposé à assumer lui-même la contribution requise pour être desservi? Il est certainement légitime d'en douter.

Considérant ce qui précède, la FCEI demande à la Régie de rejeter la proposition de rehaussement tarifaire.

La FCEI comprend que des tarifs plus faibles nuisent à la rentabilité et à la réalisation de certains projets, elle estime toutefois que d'autres approches devraient être envisagées face à cette situation. Par exemple, l'étalement du paiement de la contribution sur plusieurs années à même la facture du client pourrait être envisagé.

3. Horizon d'analyse de la rentabilité

Gazifère propose de fixer un horizon d'analyse uniforme de 40 ans pour tous les projets de raccordement de clients, quel que soit le segment de clientèle auquel ils appartiennent.

Dans sa décision D-2018-080, la Régie était préoccupée par le risque associé à la pérennité des revenus provenant des raccordements de nouveaux clients. Elle avait de même juger préférable de « *maintenir la période d'évaluation à 40 ans et d'apporter plutôt des ajustements à d'autres*

¹ B-0078, p. 8, réponse 2.1

paramètres dont les effets de mitigation des risques sont plus facilement identifiables et quantifiables. »

Dans les circonstances, la FCEI n'a pas d'objection à ce que les horizons d'analyse soient fixés à 40 ans pour les marchés résidentiels et commerciaux dans la mesure où des mesures de mitigation adéquates soient mises en place si la Régie devait juger que le développement de réseaux de Gazifère présente les mêmes risques que celui d'Énergir.

Pour ce qui est du marché industriel, la FCEI estime qu'il serait à la fois risqué et probablement peu utile de fixer l'horizon d'analyse à 40 ans. Comme le mentionne Gazifère, les projets industriels sont peu fréquents dans sa franchise. De plus, leur nature est susceptible de varier sensiblement. Ainsi, lorsqu'un tel projet sera présenté par Gazifère, un horizon d'analyse de 40 ans pourrait très bien être remis en question, et ce, même si la Régie l'approuvait aujourd'hui. Considérant le faible nombre de projets industriels dans la franchise de Gazifère, la FCEI juge qu'il serait préférable que les horizons d'analyse des projets soient fixés au cas par cas. **Elle recommande donc à la Régie de ne pas approuver d'horizon d'analyse pour ce type de projet de demander à Gazifère de justifier l'horizon retenu lorsque de tels projets se présenteront.**

4. Extension de moins de 30 mètres

Gazifère propose de ne plus exiger d'analyse de rentabilité pour les raccordements de moins de 30 mètres si les clients rencontrent les exigences suivantes :

- 1- Pour les clients résidentiels, si le client s'engage à utiliser le gaz naturel pour le chauffage de l'espace (fournaise ou chaudière);
- 2- Pour les clients commerciaux, si le volume minimal prévu du client est d'au moins 2 000 m³ par année.

Gazifère fait également valoir que cette approche réduirait la charge de travail associée aux raccordements de moins de 30 mètres.

Finalement, elle mentionne que cette approche est utilisée par deux autres distributeurs gaziers.

La FCEI est opposée à cette approche.

D'abord, cette mesure aura pour conséquence directe le raccordement de plusieurs clients manifestement non rentables malgré les exigences proposées par Gazifère. En effet, les exemples présentés par Gazifère suggèrent fortement que l'essentiel résidentiel des projets de moins de 30 mètres est largement déficitaire même lorsqu'un usage de chauffage est présent.²

De plus, Gazifère indique qu'elle reçoit environ 50 demandes par années dont 75% ne sont pas analysées puisqu'elle vise des usages périphériques. C'est donc plus ou moins 10 à 15 analyses de dossiers que doit réaliser Gazifère annuellement. La charge administrative en question n'est donc pas si imposante. En 2018 et 2019, cette analyse a conduit à la réalisation du projet dans plus de la moitié des cas.³ De plus, ce travail est inhérent à la fonction de distributeur et Gazifère dispose des budgets pour réaliser cette activité. À l'évidence, cette tâche est beaucoup moins coûteuse que le déficit qui résulterait du raccordement de ces clients.

² B-0079, pp 3 et 4, question 2.1

³ B-0079, pp 3 et 4, question 2.3

Pour ce qui est des autres distributeurs gaziers, si certains utilisent une approche similaire à celle proposée par Gazifère, beaucoup d'autres n'y ont pas recours et plusieurs utilisent l'analyse de rentabilité individuelle des projets.

Quoi qu'il en soit, la FCEI estime que la comparaison avec d'autres juridictions des approches appliquées pour les extensions courtes est de peu d'utilité en l'absence d'une analyse du contexte derrière ces choix. Par exemple, dans une juridiction où les courtes extensions de réseau sont nombreuses et généralement rentables, il peut être justifié économiquement de ne pas procéder à une analyse détaillée pour chaque projet. Advenant que ce soit une telle situation qui ait motivé l'approche retenue par Union Gas, il serait inadéquat de la transposer à Gazifère dont la situation est diamétralement opposée.

Considérant ce qui précède, la FCEI recommande à la Régie de rejeter cette proposition et de maintenir l'exigence de rentabilité pour l'ensemble des extensions de réseau.

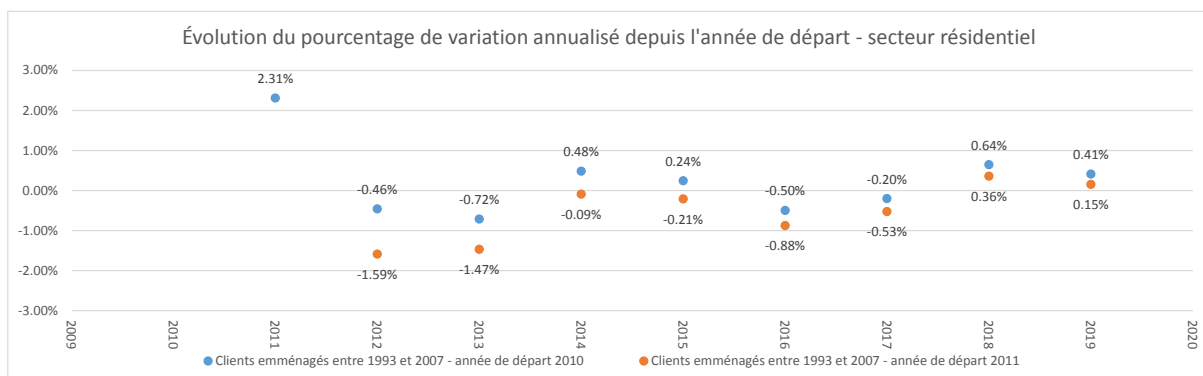
5. Application d'un taux de croissance sur les volumes résidentiels et commerciaux

Selon Gazifère, les données historiques de consommation des clients résidentiels et commerciaux démontrent une croissance tendancielle des volumes de ventes. Sur cette base, elle recommande l'application d'un taux de croissance de 0,4% sur les volumes résidentiels prévus dans ses prochains plans de développement. De même, elle recommande un taux de croissance de 1% sur les volumes commerciaux prévus dans ses prochains plans de développement et dans les analyses de rentabilités des projets individuels. Ces recommandations reposent sur l'analyse de la croissance moyenne des volumes entre 2010 et 2019.

Après analyse des données de consommations présentées par Gazifère, la FCEI ne peut conclure à la présence de croissance tendancielle de long terme.

Premièrement, l'analyse de l'historique de consommation des clients emménagés entre 1993 et 2007 ne révèle pas une telle tendance selon la FCEI. Le graphique 1 ci-dessous présente le taux de croissance annuelle moyen des volumes de la clientèle résidentielle en fonction de la période considérée pour deux années de départ différentes, soit 2010 et 2011. La FCEI constate que les conclusions auxquelles arrive Gazifère quant à la tendance des ventes sont très dépendantes des années de début et de fin de la période considérée.

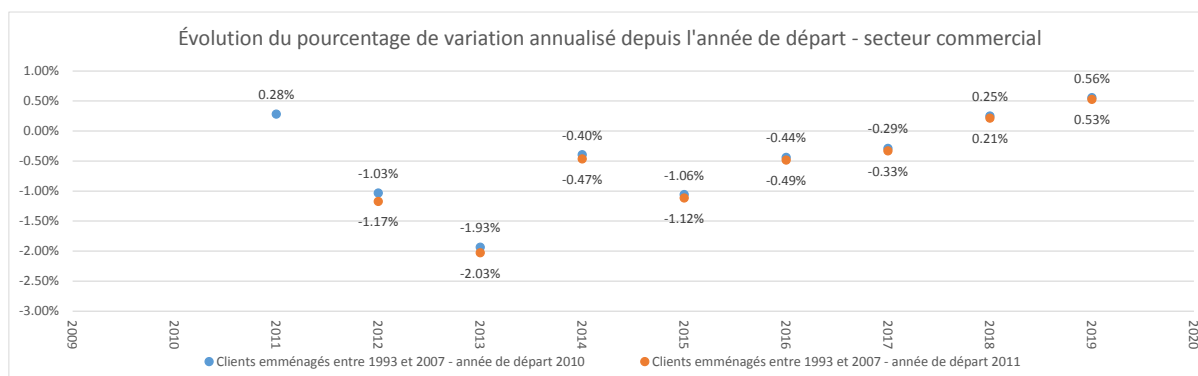
Graphique 1 :



Un constat similaire peut être fait dans le secteur commercial, quoique les ventes présentent une croissance assez soutenue entre 2013 et 2019. Il est possible toutefois que cette tendance soit liée à

l'expansion économique ayant eu lieu durant cette période. Rien ne garantit qu'elle se poursuivra lorsque la situation économique connaîtra des soubresauts.

Graphique 2 :



Deuxièmement, considérant les différents facteurs susceptibles d'influencer les ventes, la FCEI soumet que l'étendue temporelle des données est trop limitée pour tirer des conclusions sur des tendances de long terme. Plusieurs facteurs sont susceptibles d'affecter le niveau des ventes à court terme dont notamment la méthode de normalisation des ventes ou l'activité économique et il n'est pas possible de distinguer ces effets de court terme de la tendance de long terme.

Troisièmement, il importe de s'assurer que l'application d'un taux de croissance soit cohérente avec la manière dont est fixé le point de départ de la prévision des ventes. Dans le cas présent, Gazifère propose de fixer le point de départ de la prévision des volumes sur la base de la consommation réelle de la dernière année complétée pour des cohortes ayant débuté six à deux ans auparavant.

Par exemple, pour établir la prévision de consommation pour l'année 2021, Gazifère utiliserait les volumes moyens des nouveaux clients branchés entre les années 2013 à 2017 selon leurs consommations réelles en 2019 ⁴

Pour assurer une cohérence, le point de départ de l'analyse de la croissance des volumes devrait lui aussi se situer de deux à six ans après le branchement des clients, soit en moyenne quatre ans après le branchement, et non à partir du moment du branchement. Malheureusement, l'utilisation d'un point de départ plus tardif réduit encore davantage la période d'observation et la validité des constats.

Quatrièmement, la tendance lourde en matière de consommation énergétique au niveau nord-américain est davantage à la baisse qu'à la hausse dans le secteur résidentiel. L'application d'une tendance haussière irait en ce sens à contre-courant. La Régie retenait à ce sujet les propos de l'expert Feingold dans le cadre du dossier R-3867-2013 :

[70] Par ailleurs, la Régie retient du témoignage de l'expert Feingold que la nouvelle tendance qu'il a observée en matière de développement de réseau chez les distributeurs nord-américains mise davantage sur les investissements dits « intelligents » (« smart investments ») que sur l'expansion sans limites des réseaux. Elle comprend que cette stratégie de développement a pour objectif de contrer les tendances lourdes de pertes de volumes livrés auxquelles font face les distributeurs par la recherche d'opportunités ciblées de création de valeur et d'optimisation. ⁵

En somme, bien que la FCEI soit favorable au principe de prévoir les ventes aussi précisément que possible incluant l'intégration d'une tendance si cela est approprié, elle estime que les

⁴ B-0007, p. 21

⁵ D-2018-080, paragraphe 70

données disponibles sont insuffisantes pour tirer quelque conclusion que ce soit quant à la tendance de long terme des ventes suite au branchement d'un client. Elle recommande de ne pas appliquer d'ajustement tendanciel pour le moment.

6. Utilisation de la consommation moyenne des cinq dernières années pour prévoir les volumes de vente des nouveaux clients

Gazifère fait le constat que la méthode qu'elle applique pour évaluer les volumes de ventes au plan de développement n'estime plus adéquatement le niveau réel des ventes.

Selon la compréhension de la FCEI, elle propose donc de corriger le résultat de sa méthode sur la base de la consommation moyenne réelle la plus récente disponible. Elle illustre ainsi sa proposition :

Afin d'ajuster la méthodologie pour tenir compte de cette réalité, Gazifère propose d'utiliser une moyenne des cinq (5) dernières années de consommation, antérieure aux deux (2) dernières années de consommation complètes. Par exemple, pour établir la prévision de consommation pour l'année 2021, Gazifère utiliserait les volumes moyens des nouveaux clients branchés entre les années 2013 à 2017 selon leurs consommations réelles en 2019. »⁶

(Nous soulignons)

Ainsi, la prévision des volumes de vente moyens sera basée sur les données de consommation d'une seule année historique. Selon la FCEI, cette approche risque de produire passablement de volatilité dans la prévision de la consommation moyenne des clients. La FCEI estime qu'il serait plus approprié d'utiliser un échantillon de données de consommation plus large et couvrant plus d'une année.

7. Ajout de 167 m³ à la prévision des volumes moyens des nouveaux clients résidentiels

Gazifère constate que la prévision des volumes par nouveau client résidentiel tend à surestimer les ventes réelles. Elle fait ce constat à la fois pour la clientèle avec chauffage que pour la clientèle sans chauffage. Les prévisions de volume par client étant basées sur la consommation moyenne de l'ensemble de la clientèle, elle affirme que cet écart est dû à une amélioration de l'efficacité énergétique des nouveaux clients.

Gazifère conclut que l'efficacité énergétique est un élément important justifiant l'écart volumétrique constaté entre les prévisions d'additions de clients et les résultats réels. Cette situation s'explique par un parc d'équipements neufs à haute efficacité ou à plus grande efficacité que le parc d'équipements de l'ensemble de la franchise. Selon Gazifère, il s'agit de la principale raison expliquant les écarts de volume moyen par type d'utilisation.⁷

Selon Gazifère, la surestimation du volume prévu pour les nouveaux clients du marché résidentiel s'explique également par le fait que la nouvelle clientèle se procure des équipements hautement efficaces. Les écarts pourraient également provenir de l'étanchéité accrue des nouveaux bâtiments ainsi que de la diminution de la superficie de certaines nouvelles résidences, notamment via la croissance des maisons de ville au détriment du bungalow.⁸

Sur la base de ce constat, Gazifère « propose donc d'ajouter un volume unitaire d'efficacité énergétique de 167 m³ par type d'utilisation (avec ou sans chauffage) tout en utilisant les moyennes de consommation des deux types de consommateurs mentionnés ci-haut. Ces ajustements seraient

⁶ B-0007, p. 21

⁷ B-0007, p. 20

⁸ B-0007, p. 20

mis en application tant dans les analyses de rentabilité réalisées de manière individuelle à l'égard de projets requérant ou non des autorisations de la Régie, que dans le cadre des plans de développement. »⁹

Gazifère justifie sa proposition par le fait que l'efficacité énergétique nuit à la rentabilité des projets puisque cela réduit les revenus associés au projet. Elle semble suggérer que sa recommandation améliorerait son incitatif à promouvoir l'efficacité énergétique.

La FCEI s'en remet à la Régie quant à la pertinence d'appliquer un ajustement aux volumes de ventes pour compenser l'effet de l'efficacité énergétique.

Toutefois, si la Régie devait accepter ce principe, la FCEI soumet qu'il devrait être circonscrit exclusivement aux projets où le client participe à un programme d'efficacité énergétique de Gazifère. En effet, la justification soumise par Gazifère n'est valide que pour les mesures mises en place grâce à ses programmes d'efficacité énergétique. Les améliorations mises en place à l'initiative des clients étant indépendantes de la volonté de Gazifère, cette dernière ne peut être incitée à ne pas les mettre en place.

De plus, l'ampleur de l'ajustement devrait être en lien avec la ou les mesures mises en place sur la base de l'écart de consommation théorique entre l'appareil efficace et l'équipement standard. Par exemple, si et seulement si un client participe au programme de chauffe-eau sans réservoir, un ajustement de 167 m³ serait appliqué à son volume prévu. Des ajustements appropriés pourraient également être apportés pour le participant aux programmes de thermostat intelligent et d'échangeur d'air avec récupération de chaleur.

Ainsi, la FCEI est en désaccord avec l'ajout systématique de 167 m³ à la prévision des volumes indépendants des clients et des mesures d'efficacité énergétique mises en place. Un tel ajustement systématique aurait pour effet de maintenir l'incitatif à ne pas promouvoir l'efficacité énergétique sur lequel s'appuie Gazifère pour justifier sa proposition. En effet, si l'ajustement est appliqué à tous les clients indépendamment des mesures mises en place, Gazifère aura toujours intérêt à ne pas promouvoir l'efficacité énergétique pour bénéficier à la fois de l'ajustement de 167 m³ et de la consommation plus élevée de l'appareil à efficacité standard.

De plus, si la Régie devait adopter le principe d'un ajustement des volumes de ventes pour compenser l'effet des mesures d'efficacité énergétique, la FCEI recommande qu'il soit également mis en application selon la même logique dans le cadre de l'évaluation des projets individuels au niveau de la clientèle commerciale lorsqu'une contribution est exigée du client. La FCEI soumet que l'application d'un tel ajustement à la clientèle commerciale assurerait une meilleure équité entre les segments de clientèle.

⁹ B-0007, p. 22