

DEMANDE D'APPROBATION DU PLAN
D'APPROVISIONNEMENT ET DEMANDES DE
MODIFICATION DES TARIFS DE GAZIFÈRE INC.
À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2023 ET DU 1^{ER}
JANVIER 2024

MÉMOIRE DE L'ACEFO

Préparé par : Marcel Paul Raymond

25 janvier 2023

Table des matières

1. Introduction	3
2. Mesures d'allègement, incluant une formule d'indexation pour l'établissement des dépenses d'exploitation	5
3. Formule d'indexation pour l'établissement des dépenses d'exploitation.....	6
4. Modification du mécanisme de partage	15
5. Conclusions et recommandations.....	17

1. Introduction

Le 19 mai 2022, Gazifère Inc. (« Gazifère ») dépose à la Régie de l'énergie (la « Régie ») une demande relative à l'approbation de son plan d'approvisionnement et à la modification de ses tarifs à compter du 1^{er} janvier 2023 et du 1^{er} janvier 2024 (la « Demande »)¹, en vertu des articles 31 (1°) (5°), 32, 34, 48, 49, 72, 73 et 112 al. 1 (4°) de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, de l'article 1 du *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*, de l'article 4 du *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement* et de l'article 1 du *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur* (le « Règlement GNR »).

La Régie accueille la proposition de Gazifère de procéder à l'examen de la Demande en trois phases².

La phase 1 a déjà fait l'objet de commentaires de la part de l'ACEF de l'Outaouais (l'« ACEFO »)³ et d'une décision sur le fond de la Régie⁴.

La phase 2 a fait l'objet d'un mémoire de l'ACEFO⁵ et d'une décision sur le fond de la Régie⁶.

En ce qui a trait à la phase 3 du présent dossier, la Régie accueille la demande de Gazifère de subdiviser son examen en deux phases distinctes, soit les phases 3A et 3B selon les modalités suivantes⁷ :

¹ B-0002.

² A-0002, page 6, paragraphe 6.

³ C-ACEFO-0008.

⁴ A-0009.

⁵ C-ACEFO-0023.

⁶ A-0064 et A-0065.

⁷ A-0068, pages 7 et 8, paragraphes 15 à 21.

- **Phase 3A :**
 - Mise à jour de la demande tarifaire pour l'année 2024 incluant notamment l'approbation du Plan d'approvisionnement;
- **Phase 3B :**
 - Mise à jour de l'étude portant sur l'allocation des coûts entre compagnies affiliées;
 - Suivi de la réflexion de Gazifère sur l'introduction de mesures d'allègement, incluant une formule d'indexation pour l'établissement des dépenses d'exploitation.

La phase 3A a fait l'objet d'un mémoire de l'ACEFO le 8 décembre 2023⁸.

Le présent mémoire est préparé dans le cadre de la phase 3B dont la Régie a ainsi précisé la liste des sujets retenus⁹ :

- Mise à jour de l'étude portant sur l'allocation des coûts entre compagnies affiliées;
- Suivi de la réflexion de Gazifère sur l'introduction de mesures d'allègement, incluant une formule d'indexation pour l'établissement des dépenses d'exploitation.

L'ACEFO a analysé l'ensemble de la preuve de Gazifère portant sur ces sujets et le présent mémoire ne portera que sur le deuxième sujet.

Les recommandations de ce document sont basées sur l'information disponible à ce jour. Si de l'information additionnelle devenait disponible, l'ACEFO se réserve le droit de modifier ses recommandations ou d'en faire de nouvelles.

⁸ C-ACEFO-0044.

⁹ A-0068, page 9, paragraphe 24.

2. Mesures d'allègement, incluant une formule d'indexation pour l'établissement des dépenses d'exploitation

Le 18 août 2022, la Régie, en rendant sa décision D-2022-103 en phase 1 du présent dossier, formulait la demande suivante à Gazifère¹⁰ :

« [44] Par ailleurs, la Régie demande à Gazifère de déposer en suivi, dans le cadre de la phase 3 du présent dossier, une évaluation de solutions d'allègement réglementaire envisagées, et une option basée sur une formule d'indexation pour fixer les charges d'exploitation, comparable à la formule d'indexation utilisée par Énergir dans le cadre de son dossier tarifaire. À cet égard, la Régie demande également au Distributeur d'évaluer l'applicabilité du calcul du facteur de l'inflation pondéré, de l'établissement du point de départ (budget autorisé de l'an 1) et du plafonnement de la moyenne mobile de l'inflation des salaires. » (Nous soulignons)

Le 8 décembre 2023, Gazifère a déposé le suivi de sa réflexion sur l'introduction de mesures d'allègement, incluant l'introduction d'une formule d'indexation pour l'établissement des dépenses d'exploitation¹¹.

Ce suivi porte sur trois mesures :

- Mécanisme de découplage des revenus
- Formule d'indexation pour l'établissement des dépenses d'exploitation
- Modification du mécanisme de partage

Dans ce qui suit, l'ACEFO se prononce sur les deux derniers sujets.

¹⁰ A-0009, page 13, paragraphe 44.

¹¹ B-0281.

3. Formule d'indexation pour l'établissement des dépenses d'exploitation

Afin de donner suite à la décision D-2022-103 précitée, Gazifère a évalué la possibilité de recourir, à compter de l'année 2025, à l'utilisation d'une formule d'indexation pour l'établissement de ses dépenses d'exploitation, laquelle est comparable à celle autorisée pour Énergir dans le cadre de la décision D-2019-028¹².

Dans ce contexte, Gazifère précise ainsi sa demande¹³ :

*« Ce faisant, **Gazifère demande l'autorisation de recourir à une formule d'indexation afin de fixer ses charges d'exploitation à compter de l'année 2025 et pour une période de 3 ans. À l'exception de quelques ajustements** détaillés ici-bas, Gazifère propose de retenir une formule d'indexation s'appuyant sur les mêmes paramètres que ceux retenus dans le cadre du dossier R-4177-2021 d'Énergir :*

Point de départ $X(1 + I + 0,75 X \hat{G})$, où :

Point de départ : Total des frais d'exploitation excluant les comptes différés, les coûts liés à l'amortissement des programmes commerciaux et les avantages sociaux futurs (ci-après « ASF »), tel qu'expliqué au point A.

I : Taux d'inflation pondéré tel qu'expliqué au point B.

\hat{G} : Inflation basée sur la croissance du nombre de clients tel qu'expliqué au point C. » (Nous soulignons)

¹² B-0281, pages 6 et 7.

¹³ B-0281, page 7.

Dans ce qui suit, l'ACEFO analyse chacun des éléments de la formule d'indexation.

Définition du point de départ

Gazifère propose ainsi le point de départ de la formule d'indexation¹⁴ :

« L'application de la formule débutera à compter du dossier tarifaire 2025. Ainsi, le point de départ de l'année 2025 s'établit conformément aux dépenses d'exploitation réglementaires budgétées et approuvées pour l'année financière 2024 (phase 3A). À des fins de référence, ce montant est actuellement établi à 19 655,8K\$. Ces dépenses résultent d'un examen complet du coût de service réalisé dans le cadre de la phase 2 ainsi que des phases 3A et 3B du dossier R-4194-2022, aux fins de la fixation de tarifs justes et raisonnables, et d'un examen sommaire complémentaire, conforme à la mécanique de traitement du dossier tarifaire bisannuel en cours. » (Nous soulignons)

À partir de cette valeur, Gazifère propose ensuite des ajustements pour tenir compte des charges réglementées liées au régime de retraite, des frais relatifs aux comptes différés, des coûts liés à l'amortissement des programmes commerciaux, des frais internes d'Enbridge et de l'allocation des coûts entre les activités réglementées et les activités non réglementées selon la mécanique illustrée par Gazifère¹⁵.

Dans le cas d'Énergir, le point de départ avait été déterminé comme suit¹⁶ :

¹⁴ B-0281, page 7.

¹⁵ B-0281, GI-83, document 1.1, page 1 (PDF 12).

¹⁶ Décision D-2019-028, dossier R-4076-2018 Phase 1, page 7, paragraphe 17.

« [17] Énergir propose d'utiliser comme point de départ de la formule paramétrique les dépenses d'exploitation autorisées dans la décision D-2018-158 [note de bas de page omise], soit 213,1 M\$. Le Distributeur soumet que ces dépenses découlent d'un examen détaillé et complet de son coût de service réalisé dans le cadre du dossier R-4018-2017, aux fins de la fixation de tarifs justes et raisonnables. » (Nous soulignons)

Pour Énergir, l'« examen détaillé et complet » dont il est question dans cet extrait a consisté en un examen par la méthode du coût de service avec des informations très détaillées, par nature de dépenses¹⁷.

L'ACEFO est d'avis qu'un tel examen qui a été réalisé dans le cas d'Énergir n'a pas de commune mesure avec l'examen réalisé pour l'année tarifaire 2023 en phase 1 du présent dossier pour Gazifère, lequel n'a porté que sur un sous-ensemble de cinq rubriques des dépenses d'exploitation¹⁸, et encore moins avec l'« examen sommaire complémentaire, conforme à la mécanique de traitement du dossier tarifaire bisannuel » pour 2024, tel que mentionné par Gazifère plus haut.

Par conséquent, l'ACEFO recommande à la Régie de déterminer le point de départ de la formule d'indexation de Gazifère par un examen détaillé et complet de son coût de service pour l'année financière 2025, à l'instar de ce qui a été fait pour Énergir dans le cadre du dossier R-4018-2017.

¹⁷ Décision D-2018-158, dossier R-4018-2017 Phase 2, pages 69 à 73 (dont paragraphe 265); R-4018-2017, pièces B-0049, B-0051, B-0104 et B-0112.

¹⁸ B-0299, pages 3 et 4, réponse 2.1.

Taux d'inflation pondéré (Facteur I)

Dans sa formule d'indexation, Gazifère propose de tenir compte de deux facteurs d'inflation pondérée applicables aux dépenses salariales et aux autres types de dépenses¹⁹. L'ACEFO constate que cette proposition est en ligne avec la décision rendue pour Énergir, laquelle s'inspirait de ce que la Régie a autorisé pour le facteur d'inflation dans le cadre du mécanisme de réglementation incitative d'Hydro-Québec, dans ses activités de distribution²⁰.

Gazifère propose d'appliquer une pondération de 55 % sur l'évolution des salaires et une pondération de 45 % sur les autres types de dépenses en indiquant que cette répartition est représentative de la nature des dépenses réglementées chez Gazifère. Dans le cas d'Énergir, cette répartition est de 75 % pour les salaires et 25 % pour les autres dépenses²¹. Gazifère base cette pondération en s'appuyant sur la pièce B-0170 qui présente des valeurs prévisionnelles pour les causes tarifaires 2023 et 2024.

En réponse à une demande de renseignements de l'ACEFO, Gazifère a fourni un tableau détaillé visant à supporter la pondération de 55 % qu'il propose pour les salaires²² :

¹⁹ B-0281, page 8.

²⁰ Décision D-2019-028, dossier R-4076-2018 Phase 1, pages 7 et 8, paragraphe 18.

²¹ Décision D-2019-028, dossier R-4076-2018 Phase 1, page 8, paragraphe 19.

²² B-0299, pages 5 et 6, réponse 4.1.

	Cause 2023 D-2023-055 (000\$)	Cause 2024 D-2023-055 (000\$)	Sources
Salaires réglementés après capitalisation	6 534	6 862	B-0107, GI-10, doc. 13, ligne 3.
Avantages sociaux réglementés après capitalisation	2 243	2 346	B-0107, GI-10, doc. 13, ligne 11.
Total des salaires et avantages sociaux réglementés après capitalisation	8 777	9 208	
Divisé par:			
Charges d'exploitations réglementés	18 888	19 784	B-0107, GI-10, doc. 12, p. 2 de 2, ligne 32.
Moins Charges liées aux régimes de retraites réglementés	-200	-200	B-0107, GI-10, doc. 13, ligne 5.
Moins Programmes commerciaux	-168	-163	B-0107, GI-10, doc. 12, p. 2 de 2, ligne 15. B-0277, GI-73, doc. 2, p. 2 de 2, ligne 3.
Moins Frais réglementaires	-1 827	-1 860	B-0107, GI-10, doc. 12, p. 2 de 2, ligne 13.
Charges d'exploitations réglementés pour la formule	16 692	17 561	
Proportion des salaires et av. sociaux	53%	52%	Arrondi à 55% pour la formule.

On peut d'ores et déjà constater que les valeurs obtenues sont légèrement inférieures à la valeur de 55 % proposée par Gazifère. De plus, l'ACEFO a démontré que les valeurs prévisionnelles de Gazifère ont systématiquement **surestimé** les salaires aux charges d'exploitation **au cours des cinq dernières années** avec une moyenne de l'ordre de 262 k\$ et 4,3 % annuellement²³. Ainsi, l'ACEFO est d'avis que la pondération recherchée devrait être calculée à partir des valeurs **réelles** des charges d'exploitation des deux années les plus récentes. En absence de tels calculs, l'ACEFO a appliqué une réduction de 4,3 % au tableau précédent au Total des salaires et avantages sociaux réglementés après capitalisation et a ainsi obtenu une proportion de 50 % pour chacune des deux années apparaissant au tableau.

L'ACEFO recommande à la Régie de déterminer la pondération entre les salaires et les autres dépenses en utilisant les valeurs réelles des deux années les plus récentes. Subsidiatement, l'ACEFO recommande d'utiliser une valeur de 50 % pour la pondération des deux éléments.

²³ C-ACEFO-0044, page 11.

Inflation basée sur la croissance du nombre de clients (Facteur \hat{G})

Gazifère décrit ainsi ce qu'il propose pour le Facteur \hat{G} de la formule d'indexation²⁴ :

« Gazifère estime également nécessaire d'utiliser la croissance du nombre de clients comme inducteur de la croissance des charges d'exploitation. Gazifère propose donc d'inclure la croissance réelle du nombre de clients dans son calcul du taux d'inflation à appliquer au point de départ des dépenses d'exploitation. Cette fonction sera par ailleurs ajustée d'un facteur d'escompte de 0.75 appliqué sur la croissance du nombre de clients et permettant de retenir une part de coûts fixes de 25 % et une part de coûts variables de 75 % de l'ensemble des charges d'exploitation. Le facteur d'escompte proposé est par ailleurs conforme à celui présentement retenu dans le cadre de l'Indicateur permettant d'évaluer le caractère raisonnable des dépenses d'exploitation de Gazifère et dans le cadre de la formule paramétrique d'Énergir. » (Notes de bas de page omises; (Nous soulignons)

L'ACEFO est en accord avec cette proposition étant entendu qu'une valeur négative de \hat{G} pourrait s'appliquer en cas de décroissance réelle du nombre de clients pour une année donnée²⁵.

L'ACEFO recommande à la Régie d'approuver le facteur \hat{G} proposé par Gazifère et son facteur d'escompte de 0,75 dans la détermination de la formule d'indexation.

²⁴ B-0281, page 9.

²⁵ B-0299, page 2, réponse 1.1.

Facteur de productivité X

Dans le domaine de l'énergie, la formule d'indexation peut comporter un facteur de productivité X qui s'intègre comme suit :

$$\text{Point de départ} \times (1 + I - \underline{X} + 0,75 \times \hat{G})$$

Un rapport de la firme Aviseo Conseil décrit ainsi un tel facteur X²⁶ :

« Le mécanisme d'attrition prend souvent la forme de (I-X), où I est le paramètre d'inflation et X est un paramètre de décalage qui vient réduire l'augmentation annuelle à une augmentation inférieure à l'inflation. Par exemple, en Alberta, la mesure de l'inflation est établie par l'indice des prix à la consommation ou par une moyenne pondérée des changements à un indice des salaires. Le facteur X est fréquemment divisible en deux parties. La première partie est lié à la productivité et peut être calibrée par une étude portant sur la productivité (ex : étude économétrique) comme c'est fréquemment le cas en Ontario ou en Alberta ou sur la base de prévisions des revenus requis en supposant une certaine amélioration dans le taux d'efficacité (ex : Grande-Bretagne et Australie). Une seconde partie, considéré comme un facteur d'étirement, anticipe les gains de productivité, ce qui est au bénéfice des clients dans l'immédiat plutôt que dans le futur. En outre, les tendances de productivité observées en Amérique du Nord suggèrent un intervalle très restreint pour la calibration du facteur X, c'est-à-dire entre 0 et 1. » (Notes de bas de page omises, nous soulignons)

²⁶ R-4122-2020 Phase 3, B-0239, page 7.

Lorsque questionnée par l'ACEFO sur l'absence d'un tel facteur de productivité, Gazifère a indiqué²⁷ :

« Gazifère confirme qu'elle n'a pas tenu compte d'un facteur de productivité dans sa formule paramétrique. La formule proposée par Gazifère est comparable à la formule autorisée pour Énergir.

À cet égard, Gazifère souligne que, dans sa décision D-2019-028 (par. 35), la Régie n'avait pas retenu l'ajout d'un facteur de productivité à la formule de fixation des dépenses d'exploitation d'Énergir. » (Nous soulignons)

La Régie avait ainsi justifié de ne pas retenir l'ajout d'un facteur de productivité à la formule d'indexation pour Énergir :

« [35] De plus, considérant que la formule paramétrique proposée est alignée sur les efforts de productivité exigés des autres utilités gazières canadiennes, la Régie ne retient pas la recommandation de la FCEI d'ajouter un facteur de productivité à la formule de fixation des dépenses d'exploitation autorisée par la présente décision. » (Nous soulignons)

Or, dans le cas de Gazifère aujourd'hui, rien n'indique dans sa preuve que la formule est alignée sur les efforts de productivité des autres utilités gazières canadiennes.

L'ACEFO est préoccupée par l'absence de facteur de productivité X dans la formule d'indexation des dépenses d'exploitation de Gazifère.

²⁷ B-0299, page 2, réponse 1.2.

Par exemple, un tel Facteur X existe dans la formule d'indexation d'Hydro-Québec, dans ses activités de transport d'électricité (« HQT »). En effet, dans ce cas, la Régie a retenu un facteur X de 0,57 % basé sur le jugement appuyé par la méthode développée par l'économiste Alfred E. Kahn qui mesure la productivité sur la base des performances historiques de l'entreprise et les coûts comptables réels (la « Méthode de Kahn »)²⁸.

Le tableau suivant illustre cette méthode à partir de valeurs d'HQT²⁹ :

Table 6: Kahn Factor Calculation for HQT

	Actuals									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Operating expenses ^{(2) (3)}	738.9	780.2	767.1	803.3	758.9	818.0	839.7	853.4	845.0	940.0
Transmission purchases	18.3	19.0	18.7	17.9	17.4	17.7	18.9	19.2	19.4	19.0
Power purchases	7.0	14.0	14.3	13.3	12.9	14.2	14.6	14.9	14.9	15.2
Other internal revenues	(41.4)	(40.5)	(41.2)	(43.1)	(41.3)	(39.5)	(43.5)	(44.1)	(43.4)	(47.3)
Corporate fees	32.2	28.6	27.6	27.8	28.2	31.8	29.5	32.7	31.9	36.7
Interest related to government debt	(5.2)	(4.4)	(4.0)	(3.6)	(3.3)	(0.7)	(0.6)	(0.7)	(0.4)	(0.5)
External revenues	(4.9)	(3.3)	(3.4)	(3.4)	(5.4)	(10.0)	(9.8)	(10.3)	(8.3)	(8.7)
Other retirement costs										(111.5)
Total	744.9	773.6	779.1	812.2	767.4	831.5	849.0	865.1	859.1	842.9
Less:										
Factor Y - Pension costs	15.8	7.6	2.5	21.0	26.6	89.7	60.6	73.3	18.1	(52.1)
Factor Z - Specifically budgeted items	15.8	20.0	20.0	19.1	0.0	0.0	0.0	0.0	14.4	1.5
Applicable costs - Formula I - X	713.3	746.0	756.6	772.1	740.8	741.8	788.4	791.8	826.6	893.5
Inflation (%) ⁽¹⁾		2.33%	2.39%	1.63%	1.74%	2.71%	2.33%	1.31%	1.62%	1.45%
Authorized Growth (\$M)		8.9	8.1	8.6	6.1	8.3	19.1	7.2	5.7	11.6
X - Implied (%)		-1.00%	2.05%	0.71%	6.59%	3.70%	-1.38%	1.79%	-2.05%	-5.25%
(1) HQT-4 Document 2										2013-2017 average -0.64%
(2) Includes capitalized costs										2009-2017 average 0.57%
(3) Includes interest related to remediation for 2012, 2013, 2014										

L'ACEFO recommande à la Régie de demander à Gazifère de calculer les facteurs de productivité par la Méthode de Khan et de proposer une valeur pour un Facteur de productivité X pour la formule d'indexation applicable aux années couvertes par cette formule, et ce, dans le cadre de la cause tarifaire 2025.

²⁸ Décision D-2019-060, dossier R-4058-2018, pages 33 à 36, paragraphes 135 à 152; et R-4058-2018, B-0013, pages 10, 11 et 17 à 19.

²⁹ R-4058-2018, B-0013, page 18, Table 6.

4. Modification du mécanisme de partage

Gazifère propose de modifier ainsi le mécanisme de partage des trop-perçus et des manques à gagner³⁰ :

*« En effet, considérant la similitude des arguments retenus par la Régie aux paragraphes 114 à 116 de la décision D-2019-141 avec la situation de Gazifère, **Gazifère demande à la Régie la mise en place d'un nouveau mécanisme de partage des trop-perçus et des manques à gagner selon les mêmes modalités qu'Énergir** :*

	Nouveau mode de partage
50 premiers points de base	75 % Gazifère/25 % clients
Au-delà de 50 points de base	50 % Gazifère/50 % clients
Manques à gagner	A la charge du Distributeur

» (Nous soulignons)

Or, dans les modalités s'appliquant à Énergir, le partage des trop-perçus est conditionnel à l'atteinte d'un pourcentage global de réalisation d'indices de qualité de service³¹.

En réponse à une demande de renseignements de l'ACEFO, Gazifère confirme qu'elle ne demande pas de recourir à cette même modalité qu'Énergir. Toutefois, elle indique qu'elle a toutefois maintenu le dépôt de son suivi sur les indices de qualité de service dans le cadre de son rapport annuel³².

Par conséquent, l'ACEFO comprend que Gazifère aurait tout ce qu'il faut pour proposer une modalité comme Énergir pour un partage des trop-perçus qui serait conditionnel à l'atteinte d'un pourcentage global de réalisation d'indices de qualité de service.

³⁰ B-0281, page 11.

³¹ Notamment R-4213-2022, B-0122, page 4.

³² B-0299, page 11, réponse 6.1.

L'ACEFO recommande à la Régie de demander à Gazifère de proposer, à l'instar d'Énergir, les modalités d'un partage des trop-perçus qui serait conditionnel à l'atteinte d'un pourcentage global de réalisation d'indices de qualité de service.

5. Conclusions et recommandations

L'ACEFO demande à la Régie de donner effet à l'ensemble des propositions présentées dans le cadre du présent document et en particulier :

1. L'ACEFO recommande à la Régie de déterminer le point de départ de la formule d'indexation de Gazifère par un examen détaillé et complet de son coût de service pour l'année financière 2025, à l'instar de ce qui a été fait pour Énergir dans le cadre du dossier R-4018-2017.
2. L'ACEFO recommande à la Régie de déterminer la pondération entre les salaires et les autres dépenses en utilisant les valeurs réelles des deux années les plus récentes. Subsidiairement, l'ACEFO recommande d'utiliser une valeur de 50 % pour la pondération des deux éléments.
3. L'ACEFO recommande à la Régie d'approuver le facteur \hat{G} proposé par Gazifère et son facteur d'escompte de 0,75 dans la détermination de la formule d'indexation.
4. L'ACEFO recommande à la Régie de demander à Gazifère de calculer les facteurs de productivité par la Méthode de Khan et de proposer une valeur pour un Facteur de productivité X pour la formule d'indexation applicable aux années couvertes par cette formule, et ce, dans le cadre de la cause tarifaire 2025.
5. L'ACEFO recommande à la Régie de demander à Gazifère de proposer, à l'instar d'Énergir, les modalités d'un partage des trop-perçus qui serait conditionnel à l'atteinte d'un pourcentage global de réalisation d'indices de qualité de service.