

Régie de l'énergie

Dossier R-4032-2018 phase 3

Demande pour la fermeture réglementaire des livres de Gazifère inc.
pour la période du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2017,
demande d'approbation du Plan d'approvisionnement et
demandes de modification des tarifs de Gazifère inc.
à compter du 1^{er} janvier 2019 et du 1^{er} janvier 2020

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

rédigée par
Jean-François Blain, analyste externe

Le 24 octobre 2018

Introduction

Le 16 juillet 2018, Gazifère (le Distributeur) a déposé sa 2^e demande amendée amorçant la Phase 3 du présent dossier. Cette demande visait les conclusions suivantes :

- Approuver la prolongation pour les années 2019 et 2020 des programmes commerciaux approuvés initialement à titre de projets-pilotes par la décision D-2016-014;
- Approuver la reconduction provisoire, à compter du 1^{er} janvier 2019, des programmes et du budget du PGEÉ approuvés dans le cadre du dossier tarifaire 2018 (R-4003-2017, phase 2);
- Autoriser la récupération des coûts d'acquisition des droits d'émission de ses clients non assujettis au SPEDE et approuver le taux unitaire proposé pour l'année tarifaire 2019 aux fins de la facturation de ces coûts d'acquisition aux clients non assujettis au SPEDE;
- Déclarer provisoires, à compter du 1^{er} janvier 2019, les tarifs de distribution approuvés lors du dossier R-4003-2017, phase 3 et approuver la comptabilisation des écarts de revenus entre les tarifs provisoires et les tarifs finaux dans le compte d'ajustement du coût du gaz;
- Autoriser l'utilisation d'un facteur de 38,53 MJ/m³, en remplacement du facteur actuel, aux fins d'établir le pouvoir calorifique du gaz naturel pour l'année tarifaire 2019 et approuver la modification de la définition du terme « Prix d'achat de l'Ouest canadien » à l'article 1.3 du texte des *Conditions de service et Tarif*;
- Approuver le processus de révision de la méthode d'élaboration de son plan de développement proposé par Gazifère.

Le 19 septembre 2018, suite aux instructions données par la Régie dans sa décision D-2018-123, l'ACEF de l'Outaouais (ACEFO) a identifié¹ les sujets d'intervention qu'elle prévoyait aborder dans la présente phase 3. En réponse aux commentaires de Gazifère du 24 septembre 2018², l'ACEFO a ensuite soumis des représentations additionnelles³ sur ses sujets d'intervention et son budget de participation.

Faisant suite à la demande formulée par la Régie dans sa décision D-2018-137⁴, l'ACEFO a finalement soumis, le 4 octobre 2018, de brefs commentaires additionnels⁵ sur la question du report de l'examen du PGEÉ 2019-2020 de Gazifère.

¹ C-ACEFO-0017.

² B-0140.

³ C-ACEFO-0019, 27 septembre 2018.

⁴ A-0015, D-2018-137, paragraphe 26.

⁵ C-ACEFO-0020.

Le 11 octobre 2018, la Régie a rendu sa décision D-2018-143 concernant le traitement du PGEÉ, par laquelle elle reconduisait provisoirement, à compter du 1^{er} janvier 2019, le budget autorisé pour les programmes du PGEÉ 2018 et prenait acte de l'intention de Gazifère de soumettre son PGEÉ 2019-2020 dans le cadre de la phase 4 du présent dossier.

Le 5 octobre 2018, l'ACEFO a transmis ses demandes de renseignements (DDR) No 3 à Gazifère⁶. Enfin, le 12 et le 17 octobre 2018 respectivement, l'ACEFO a pris connaissance des réponses de Gazifère aux DDR No 3 de l'ACEFO et de la Régie et de la version révisée de ces mêmes réponses⁷.

Dans le cadre du présent rapport, tenant compte de la décision D-2018-143 et des réponses aux DDR fournies par le Distributeur, l'ACEFO présente ses conclusions sur les sujets suivants :

- la prolongation, en 2019 et 2020, des trois programmes commerciaux approuvés initialement par la décision D-2016-014;
- l'utilisation du facteur proposé de 38,53 MJ/m³, en remplacement du facteur actuel, aux fins d'établir le pouvoir calorifique du gaz naturel pour l'année tarifaire 2019;
- le processus de révision de la méthode d'élaboration de son plan de développement proposé par Gazifère.

Quant à la demande à l'effet de déclarer les tarifs de distribution provisoires à compter du 1^{er} janvier 2019 et de comptabiliser les écarts dans le compte d'ajustement du coût du gaz, considérant les précisions apportées par Gazifère en réponse aux DDR⁸, l'ACEFO s'en déclare satisfaite.

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.

⁶ C-ACEFO-0022.

⁷ Pièces cotées B-0143 et B-145 ainsi que B-0150 et B-0151, parmi d'autres.

⁸ B-0143, Gi-30 doc 1, page 6, réponse 2.1.

Témoignage de M. Jean-François Blain, analyste externe pour l'ACEFO

ACEFO :

Monsieur Blain, quelles sont vos conclusions et recommandations en ce qui concerne la demande de Gazifère à l'effet de prolonger, pour les années 2019 et 2020, les trois programmes commerciaux approuvés à titre de projets-pilotes par la décision D-2016-014 ?

Jean-François Blain (JFB) :

Après bientôt trois années d'existence, l'état d'avancement des programmes commerciaux de Gazifère soulève deux préoccupations.

La première est liée à la justification même de ces programmes qui doit pouvoir s'appuyer sur une démonstration de rentabilité; or, cette rentabilité ne peut être démontrée que sur la base d'un nombre de participants et d'appareils installés statistiquement significatif, ce qui fait encore défaut. À cet effet, rappelons les motifs pour lesquels la Régie a approuvé ces programmes initialement :

« [198] La Régie constate que l'appui financier offert sera conditionnel à une analyse favorable de la rentabilité et de l'impact tarifaire pour chaque projet pris de façon globale, selon les critères usuels de rentabilité du Distributeur. Enfin, cet appui financier sera, au plus, équivalent aux coûts de l'option des actifs réglementés et pourrait permettre à Gazifère de pénétrer davantage ce segment de marché. »

« [223] La Régie accueille favorablement la mise en place de programmes commerciaux auprès de la clientèle existante qui contribuent à l'ajout de charges dans la mesure où l'évaluation des programmes, supportés par des données fiables, indique une rentabilité et un impact tarifaire positif. »⁹

(nous soulignons)

La seconde préoccupation est liée à l'utilisation des budgets approuvés. Si, de façon répétée, des budgets autorisés ne sont aucunement utilisés parce que les activités auxquelles ils étaient dédiés ne se concrétisent pas, ces budgets inutilisés contribuent potentiellement à alimenter des trop-perçus conservés à 50 % par le Distributeur selon le mode de partage en vigueur. Ce n'est pas une situation acceptable et c'est pourtant la situation que l'on peut constater pour au moins deux des trois programmes commerciaux, soit celui dédié aux immeubles multi-logements et celui de diversification dans le secteur commercial.

« Réponse 1.5:

Le montant de 5 000 \$ prévu au budget est amorti sur cinq (5) années, soit l'équivalent de 1 000 \$ par année. Gazifère utilise le concept de la mi-année dans l'élaboration de son budget. En prenant par exemple l'année 2017, comme le montant budgété n'a pas été

⁹ R-3924-2015 Phase 3, D-2016-014, 2016 02 02.

dépensé, cela a eu pour effet, toutes choses étant égales par ailleurs, de créer un trop-perçu de 500 \$. Considérant que la moitié de ce trop-perçu a été retournée aux clients via le mode de partage en fin d'année, c'est donc dire qu'un trop-perçu de 250 \$ a été conservé par Gazifère. »

« Réponse 1.15:

Il n'y a pas de dépenses particulières liées à l'encadrement administratif et aux suivis des trois (3) programmes commerciaux. Les activités de cette nature sont réalisées par les ressources administratives en place chez Gazifère. »¹⁰

(nous soulignons)

Les trois programmes commerciaux n'ont cependant pas évolué au même rythme depuis leur approbation par la décision D-2016-014.

Le programme de diversification de l'utilisation du gaz naturel dans le secteur résidentiel a progressé de manière significative; le nombre de participants et d'appareils pour lesquels une aide financière a été accordée sont en hausse. Cependant, les suivis du Programme déposés pour les années 2016 et 2017, de même que les résultats au 30 septembre pour l'année courante (2018)¹¹ ne comportent pas encore un nombre suffisant d'appareils en usage sur une année complète ou plus pour permettre de tirer des conclusions formelles quant à la rentabilité du programme. C'est pourquoi, dans sa décision D-2018-134, la Régie a réservé sa décision quant à la poursuite de ce programme :

« [150] Considérant le faible échantillon, l'absence de données de consommation complète sur une période d'un an ou plus et la très grande dispersion des résultats préliminaires, la Régie convient d'attendre le prochain suivi que Gazifère propose pour le dossier de fermeture de 2018. »¹²

(nous soulignons)

Pour ce qui est du programme dédié aux immeubles multi-logements, aucun nouveau projet ne s'est ajouté en 2017 suite aux deux projets initiaux de 2016 et il n'y a eu aucun nouveau participant au cours des 9 premiers mois de 2018¹³. Le suivi déposé pour l'année 2017 présente des informations un peu plus détaillées des deux projets menés en 2017. L'insuffisance des données amène Gazifère à conclure qu'il est trop tôt pour tirer des constats et la Régie réserve sa décision en attente du suivi qui sera déposé dans le cadre du dossier de fermeture 2018¹⁴.

¹⁰ B-0151, Gi-31 doc 1, pages 3 et 7.

¹¹ R-4003-2017 phase 2, B-0041, R-4032-2018 phase 2, B-0056 ainsi que R-4032-2018 phase 3, B-0150 (gi-30 doc 1 révisé), réponses 1.1 et 1.2.

¹² R-4032-2018 phase 2, D-2018-134, 2018 09 25, page 44.

¹³ R-4032-2018 phase 2, D-2018-134, 2018 09 25, paragraphes 141 et 142 ainsi que R-4032-2018 phase 3, B-0151 (Gi-31 doc 1 révisé), page 6, réponse 1.13.

¹⁴ R-4032-2018 phase 2, D-2018-134, 2018 09 25, paragraphes 143 et 144.

Enfin, aucun projet relié au programme de diversification dans le secteur commercial n'a été réalisé en 2016, ni en 2017¹⁵, ni en 2018 selon ce qui ressort, dans ce dernier cas, des réponses données par Gazifère aux questions 1.1 à 1.4 de la DDR No 3 de l'ACEFO¹⁶.

ACEFO :

Dans ces circonstances, que recommandez-vous à la Régie ?

JFB :

Il m'apparaît, d'une part, que la progression de la participation au programme de diversification dans le secteur résidentiel, de même que le caractère raisonnable des prévisions déposées pour 2019-2020, sont encourageants. Cependant, la Régie a déjà choisi (D-2018-134) de faire preuve de prudence et d'attendre les résultats qui seront présentés lors du suivi déposé en dossier de fermeture 2018.

Pour leur part, aucun des deux autres programmes ne présentent pour les années 2018, 2017 et 2018 (9 mois) des résultats qui justifieraient d'autoriser dès à présent leur prolongement pour deux années additionnelles. La Régie devrait d'autant plus attendre le suivi de l'année 2018 pour se prononcer.

Cependant, d'ici à ce que ces suivis soient déposés et examinés, vraisemblablement lors de la phase 5 du présent dossier, la Régie pourrait :

- 1) reconduire provisoirement les programmes dédiés aux immeubles multi-logements et à la diversification dans le secteur commercial;
- 2) autoriser le prolongement, pour l'année 2019, du programme de diversification dans le secteur résidentiel sur la base des prévisions et du budget demandés.

Ainsi, la Régie pourrait réserver sa décision jusqu'à la phase 5 du présent dossier, soit lorsqu'elle aura pu prendre connaissance des suivis déposés pour les trois programmes dans le cadre du dossier de fermeture 2018.

D'autre part, considérant que la Régie n'est généralement pas disposée à effectuer une réglementation tarifaire « rétroactive », il serait souhaitable d'indiquer *a priori* à Gazifère que les budgets autorisés pour ces programmes commerciaux ne pourront être traités de telle sorte qu'ils contribuent à alimenter un trop-perçu si, le cas échéant, aucune activité liée à l'un ou l'autre de ces programmes n'est effectuée.

¹⁵ R-4032-2018 phase 2, D-2018-134, 2018 09 25, page 42, paragraphe 140.

¹⁶ B-0151 (G-i-31 doc 1 révisé), pages 2 et 3.

ACEFO :

Concernant l'utilisation du nouveau facteur proposé pour établir la valeur calorifique du gaz naturel à compter de l'année tarifaire 2019, quelles sont vos observations et recommandations ?

JFB :

L'ACEFO avait trois préoccupations principales par rapport à la proposition de Gazifère relative à l'utilisation d'un nouveau facteur pour établir la valeur calorifique du gaz naturel :

- 1) s'assurer que le nouveau facteur proposé correspondait à la valeur calorifique la plus proche possible des caractéristiques actuelles des approvisionnements de gaz naturel reçus;
- 2) vérifier si le remplacement du facteur actuel par le nouveau facteur proposé a une incidence sur les prévisions des ventes et des approvisionnements requis et, dans l'affirmative, si des ajustements de ces prévisions seraient nécessaires;
- 3) vérifier comment Gazifère prévoit traiter les écarts éventuels entre la valeur calorifique du gaz naturel établie sur une base prospective pour une année témoin et la valeur calorifique réelle qui ne peut qu'être constatée *a posteriori*.

Nous avons donc pris connaissance des explications fournies par Gazifère (Enbridge) en réponse aux questions 2.1 à 2.3 de la DDR No 3 de l'ACEFO de même qu'aux questions 3.1 à 3.4 de la DDR No 3 de la Régie¹⁷.

En ce qui concerne l'évolution du pouvoir calorifique du gaz naturel livré dans la franchise de Gazifère par l'entremise de Enbridge au cours des 15 dernières années (2003 à 2017), nous constatons que, après une période de régression entre 2003 et 2006, la valeur calorifique du GN a augmenté de façon presque ininterrompue, sauf pour une régression mineure en 2014 vs 2013.

Cette augmentation continue de la valeur calorifique du gaz naturel au cours des dernières années soutient la proposition mise de l'avant qui consiste à utiliser pour une année témoin la valeur calorifique des 12 mois se terminant au 31 mars de l'année de base. N'eut été de la progression relativement constante de la valeur calorifique du GN - par exemple si des variations à la hausse et à la baisse significatives s'étaient succédées de façon aléatoire, l'ACEFO aurait plutôt proposé qu'une moyenne mobile de quelques années historiques soit utilisée. Dans le contexte illustré par l'historique présenté en réponse à la question 2.1.1 de l'ACEFO, nous convenons que l'utilisation de la valeur calorifique des 12 mois se terminant le 31 mars de l'année courante à titre de valeur projetée pour une année témoin est une proposition adéquate.

¹⁷ Pièces B-0151 et B-0150 respectivement.

Par ailleurs, à la lecture de la réponse de Gazifère à la question 2.1.2 de l'ACEFO, nous comprenons que les prévisions de ventes et l'élaboration du plan d'approvisionnement s'appuient notamment sur une analyse de l'évolution des données historiques de consommation des différents secteurs de clientèle ainsi que sur des mesures tenant compte de facteurs différenciés. Il en résulterait, selon la réponse fournie par Enbridge, que les prévisions des volumes de vente « intègrent » les écarts liés à l'évolution historique de la valeur calorifique du GN et qu'il n'y a conséquemment pas lieu de les ajuster suite au changement de facteur proposé.

Réponse 2.1.2:

« No. The volumes forecast for each customer class of Gazifere does not need to be adjusted or updated. The volumes forecast is based on regression analysis taking into account the actual metered historic consumption of Gazifere customers. Therefore, the actual heat values of natural gas experienced over a time period are already taken into account in the derivation of the volumes forecast for each year. »

(nous soulignons)

L'ACEFO partage le constat fait par le Distributeur à l'effet que les valeurs calorifiques « historiques » du gaz naturel ont été prises en compte, serait-ce implicitement, dans les prévisions de volumes de chaque année. Bien que cela n'exclut pas qu'une variation de la valeur calorifique du GN puisse affecter le niveau de précision des prévisions de ventes pour une année donnée, l'ACEFO se déclare satisfaite de l'explication fournie et convient également que l'utilisation d'une valeur calorifique récente, tel que proposé, devrait contribuer à réduire les écarts comptabilisés dans le compte d'ajustement du coût du gaz.

Enfin, la troisième préoccupation de l'ACEFO concernait le traitement de l'écart entre la valeur calorifique utilisée prospectivement pour une année témoin et la valeur calorifique réelle constatée *a posteriori*.

En réponse à la question 2.2 de l'ACEFO, Enbridge a fourni une explication détaillée et un exemple chiffré illustrant comment cet écart est capté par l'entremise du compte d'ajustement du coût du gaz. L'ACEFO est satisfaite de cette explication et recommande conséquemment à la Régie d'autoriser l'utilisation du nouveau facteur proposé, de 38,53 MJ/m³, aux fins d'établir le pouvoir calorifique du gaz naturel pour l'année tarifaire 2019.

ACEFO :

Gazifère demande aussi à la Régie d'approuver un processus pour la révision de la méthode d'élaboration de son plan de développement. Quelles sont vos réflexions à propos du processus proposé et les recommandations que vous désirez adresser à la Régie sur ce sujet ?

JFB :

Lors de l'identification des sujets qu'elle prévoyait aborder dans le cadre de la phase 3 du présent dossier¹⁸, l'ACEFO avait indiqué (qu'elle) « est en accord avec les objectifs poursuivis par Gazifère » (et qu'elle) « considère pertinentes les questions soulevées par le Distributeur à titre préliminaire » (B-0126, Gi-26 doc 1, pages 6 et 7).

Cependant, l'ACEFO considérait que, compte tenu des nombreux projets d'extension de réseau amorcés et annoncés, ces questions « devraient être examinées beaucoup plus hâtivement et l'échéancier proposé devrait être significativement devancé ».

C'est pourquoi nous avons voulu vérifier si le Distributeur était disposé à entreprendre ce processus de façon plus hâtive¹⁹.

Réponse 3.1 :

« Gazifère n'est pas disposée à entreprendre ce processus de manière plus hâtive. Gazifère considère que le traitement de cette question, tel que proposé, permettra d'assurer une préparation adéquate des séances de travail ainsi que la prise en compte des résultats dans le cadre du prochain dossier tarifaire, soit celui de 2021. »

L'ACEFO constate que le Distributeur n'explique pas pourquoi il n'est pas disposé à entreprendre ce processus de façon plus hâtive. L'ACEFO tentera d'obtenir des explications additionnelles de la part de Gazifère lors de l'audience et maintient sa position à l'effet que :

- compte tenu des importants projets d'extension de réseau amorcés et annoncés,
- considérant les délais de raccordements régulièrement constatés dans le cadre de ces projets,
- considérant l'incidence de ces délais sur la surévaluation de la valeur moyenne de la base de tarification projetée et leur incidence sur les trop-perçus,

il est souhaitable d'entreprendre dans les meilleurs délais possibles le processus de révision de la méthode d'élaboration du plan de développement de Gazifère.

¹⁸ C-ACEFO-0017, page 3.

¹⁹ B-0151, Gi-31 doc 1 révisé, page 14, réponse 3.1.

ACEFO :

Est-ce que cela complète votre témoignage ?

JFB :

Oui.