

Interventions de l'ACEF de l'Outaouais devant la Régie de l'énergie / 2018-2019

Dossier R-4003-2017 de la Régie de l'énergie

*Demande pour la fermeture réglementaire des livres de **Gazifère inc.** pour la période du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2016, demande d'approbation du Plan d'approvisionnement et demande de modification des tarifs de Gazifère inc. à compter du 1^{er} janvier 2018.*

Lors du rapport des interventions de l'ACEFO pour l'année 2017-2018 (A.G. de juin 2018) la **phase 3** du dossier R-4003-2017 avait été conclue mais le dossier était toujours en délibéré.

En phase 3 de ce dossier, l'ACEFO avait fait valoir que les modifications de l'allocation des coûts des conduites principales proposées par Gazifère se traduiraient par une augmentation significative et récurrente des tarifs de distribution supportés par les clients résidentiels (tarif 2) en contrepartie d'une diminution encore plus importante des tarifs de distribution des autres groupes de clients (notamment les tarifs 5 et 9). Voir C-ACEFO-0026.

Au soutien de sa conclusion à l'effet de rejeter les modifications proposées par Gazifère , l'ACEFO avait effectué une analyse de l'évolution des tarifs de distribution au cours des 5 années précédentes, déjà très défavorable aux clients résidentiels, et avait fait ressortir les facteurs décisionnels étant intervenu historiquement dans les choix de développement (types de conduites par niveaux de pression) de la franchise de distribution de Gazifère.

Dans sa décision sur le fond D-2018-060 du 25 mai 2018, la Régie a donné raison à l'ACEFO et a rejeté la modification de l'allocation des coûts des conduites principales proposée par Gazifère (D-2018-060, par. 150 à 155). Il s'agit d'un gain important pour les clients résidentiels.

Dossier R-4032-2018 de la Régie de l'énergie

*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*

Phase 1

Lors du rapport des interventions de l'ACEFO pour l'année 2017-2018 (A.G. de juin 2018), le dossier R-4032-2018 venait de commencer. À ce moment, le dossier approchait de la conclusion de sas phase 1 (et devait en comporter 6 au total et s'étaler jusqu'à l'été 2019).

Les principaux enjeux abordés en phase 1, par voie de consultation, concernaient les modalités de traitement d'une demande visant la fixation des tarifs pour deux années consécutives. Il s'agit d'un précédent et cette approche est poursuivie par Gazifère dans la perspective de l'allègement réglementaire. (les réserves du soussigné concernant la justification et les

conséquences de cet « allègement réglementaire » ont déjà été signifiées dans le rapport des interventions 2017-2018)

L'ACEFO a déposé ses commentaires (C-ACEFO-00 relatifs au sujet de la phase 1 du dossier le 25 mai 2018.

Le 20 juillet 2018, la Régie a rendu sa décision sur le fond D-2018-090 concernant la phase 1 par laquelle elle :

- permettait à Gazifère de procéder au dépôt d'un dossier tarifaire bisannuel et approuvait les modalités proposées à cet effet;
- maintenait la structure de capitale existante et le taux de rendement de 9 % sur l'avoir de l'actionnaire et prolongeait le mécanisme de partage des excédents de rendement pour les années 2019 et 2020;
- approuvait la méthode proposée pour le calcul de l'indicateur de croissance des dépenses d'exploitation pour l'année 2020 ...
notamment

Phase 2

En phase 2 du dossier, l'ACEFO a déposé des commentaires portant sur quatre sujets :

- l'analyse comparative des ventes et de la clientèle;
- les résultats des programmes résidentiels du PGEÉ 2017 par rapport aux prévisions;
- les suivis relatifs aux programmes commerciaux et aux projets de développement;
- l'analyse des composantes du bénéfice net en lien avec l'excédent de rendement.

Concernant l'évolution de la composition de la clientèle et des volumes de vente, l'ACEFO a souligné le fait que la Régie avait précédemment « invité » Gazifère à entreprendre une réflexion sur ce sujet sans que le Distributeur juge bon d'y donner suite. Dans sa décision sur le fond D-2018-134 du 25 septembre 2018, la Régie invitait l'ACEFO à présenter sa position lors de la phase 4 du dossier.

L'ACEFO a souligné, encore une fois, les piètres résultats des programmes en efficacité énergétique de Gazifère destinés au secteur résidentiel. Dans sa décision, la Régie « note la déception des intervenants à l'égard des résultats du PGEÉ » (de Gazifère) et « s'attend à ce que le PGEÉ 2018 produise des résultats supérieurs à ceux observés au cours des dernières années. »

Concernant les programmes commerciaux approuvés initialement en 2016 à titre de projets pilote, l'ACEFO a constaté qu'après deux années le nombre de participants et les données de consommation sont insuffisants pour effectuer une évaluation des résultats statistiquement valable et vérifier leur rentabilité. En conséquence, l'ACEFO a recommandé à la Régie d'établir des échéances précises à l'intérieur desquelles ces projets-pilotes, approuvés initialement pour une période de deux ans, pourront être évalués de façon concluante. La régie a plutôt convenu d'attendre le prochain rapport de suivi que Gazifère propose de déposer lors du dossier de fermeture 2018. Pour ce qui est des suivis des projets de développement, dont plusieurs accusent des retards par rapport aux échéanciers initiaux, la Régie se contente d'en prendre acte.

Enfin, l'ACEFO a constaté que les délais d'exécution et objectifs partiellement atteints de plusieurs projets d'extension majeurs contribuent à la surestimation de la valeur de la base de tarification observée au cours des dernières années. L'ACEFO a donc recommandé à la Régie de considérer la création d'un compte d'écart pour capter la différence entre les valeurs prévues (au

DT) et réelle (au dossier de fermeture) de la base de tarification de sorte que ces écarts ne contribuent pas à alimenter indûment un excédent de rendement conservé en partie par le Distributeur en vertu du mode de partage. Dans sa décision, la Régie indique qu'elle « considère qu'un dossier de fermeture réglementaire ne constitue pas le forum approprié pour proposer un changement relatif au mode de partage des écarts. »

Phase 3

En phase 3 du dossier, l'ACEFO a soumis des commentaires préliminaires sur 5 enjeux, dont la demande de report de dépôt du PGEÉ 2019 en phase 4 du dossier et celle visant à reconduire provisoirement les tarifs de distribution existants à compter du 1^{er} janvier 2019.

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.

L'ACEFO s'est par ailleurs déclarée satisfaite des modalités proposées pour comptabiliser les écarts entre les revenus résultant des tarifs existants (reconduits provisoirement) et ceux correspondant aux tarifs finaux qui seront fixés par la Régie au terme du dossier.

Trois des cinq enjeux commentés initialement ont donc été abordés en preuve écrite, à savoir :

1. la demande de prolongation, en 2019-2020, des programmes commerciaux approuvés initialement à titre de projets-pilotes par la décision D-2016-014.

Sur ce sujet, l'ACEFO a recommandé à la Régie de réserver sa décision jusqu'au dépôt des rapports de suivi qui seront déposés dans le cadre du dossier de fermeture 2018 (phase 5 du dossier) et, entretemps, de reconduire provisoirement les programmes dédiés aux immeubles multilogements et à la diversification dans le secteur commercial et, d'autre part, d'autoriser le prolongement, pour l'année 2019, du programme de diversification dans le secteur résidentiel sur la base des prévisions et du budget demandés.

La Régie a plutôt décidé (D-2018-175, par. 34) d'autoriser la prolongation, pour 2019 et 2020, des trois programmes commerciaux approuvés initialement à titre de projets pilotes par la décision D-2016-014.

2. 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.

Par ses demandes de renseignements (DDR), l'ACEFO a vérifié que le facteur proposé correspond à la valeur calorifique la plus représentative des approvisionnements gaziers actuels de Gazifère, que l'adoption de ce nouveau facteur ne nécessitait pas d'ajustements volumétriques des prévisions de ventes et que tout écart éventuellement constaté entre la valeur calorifique retenue et la valeur calorifique réelle soit traité adéquatement. L'ACEFO s'est déclarée satisfaite des explications fournies en réponse à ses DDR.

La Régie a autorisé Gazifère à ajuster annuellement le pouvoir calorifique du gaz naturel selon le mode de calcul proposé (D-2018-175, par. 73).

3. le processus de révision de la méthode d'élaboration de son plan de développement proposé par Gazifère.

Sur ce sujet, considérant l'ampleur des projets d'extension de réseau amorcés et annoncés, les délais de raccordements régulièrement constatés dans le cadre de ces projets ainsi que l'incidence de ces délais sur la surévaluation de la valeur moyenne de la base de tarification et sur les trop-perçus, l'ACEFO conclut qu'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.

Aux paragraphes 86 et 87 de sa décision D-2018-175, la Régie a approuvé les modalités proposées par Gazifère pour la révision de la méthode d'élaboration de son plan de développement, a pris acte de son intention de formuler des propositions dans le cadre du dossier tarifaire 2021 et l'a autorisée à tenir un maximum de quatre séances de travail à ce sujet.

Contrairement à toutes les représentations faites par Gazifère lors de la phase 3 de ce dossier, notamment l'impossibilité de déposer des propositions plus hâtivement, et contrairement aux modalités approuvées par la Régie à sa demande, Gazifère a convoqué et tenu une seule séance de travail (3 juin 2019) au terme de laquelle elle a annoncé son intention de déposer prochainement, dans le cadre d'un dossier spécifique, une demande pour faire approuver de nouveaux critères d'évaluation de la rentabilité de ses projets de développement.

Phase 4

L'intervention de l'ACEFO en phase 4 du dossier s'est articulée principalement autour de la question des écarts entre la prévision du nombre de clients (et des volumes de vente associés) et le nombre de clients réel constaté au 31 décembre de chaque année. Rappelons que la formule de fixation des dépenses d'exploitation en vigueur depuis 2018 est basée sur la prévision du nombre de clients.

Or l'ACEFO a constaté un écart important entre le nombre de clients prévu et le nombre de clients réel au 31 décembre 2018. Il en découle que la Régie a approuvé, en 2018, une croissance des dépenses d'exploitation de Gazifère basée sur une prévision de la croissance du nombre de clients nettement surestimée.

Cela a amené l'ACEFO à faire les recommandations suivantes à la Régie dans sa preuve écrite de la phase 4 du dossier :

- de ne pas approuver le Plan d'approvisionnement déposé et d'ordonner le dépôt d'un Plan d'approvisionnement révisé.
- de ne pas approuver le revenu requis et le coût de service de distribution sur la base des hypothèses erronées mises en preuve et d'ordonner une révision des éléments des pièces budgétaires relatifs au nombre de clients et aux volumes prévus.
- d'ordonner un examen, dès le prochain dossier tarifaire, des questions reliées à la prévision des ventes du secteur résidentiel et de l'impact de la non réalisation des économies d'énergie prévues sur la détermination des volumes utilisés aux fins de l'établissement des tarifs.
- de reconsidérer le calcul de l'indicateur pour l'année 2019 en fonction d'un taux pondéré de croissance du nombre de clients de 0,96 %, résultant en un taux de croissance total de 2,76 %, d'appliquer ce taux de croissance au niveau de l'indicateur

2018 corrigé pour refléter la croissance réelle du nombre de clients et d'apprécier le caractère raisonnable des charges d'exploitation (excluant les comptes différés) soumises par Gazifère pour l'année 2019 par rapport au niveau de l'indicateur qui en résulte pour 2019, soit 13,457 M\$.

- de créer un compte d'écart pour capter la différence entre les valeurs prévues (au DT) et réelle (au dossier de fermeture) de la base de tarification de sorte que ces écarts ne contribuent pas à alimenter indûment un excédent de rendement conservé en partie par le Distributeur en vertu du mode de partage.

Gazifère a soumis une demande en irrecevabilité d'une partie de la preuve écrite de l'ACEFO qui a été partiellement accueillie par la Régie. Les conclusions de l'ACEFO quant à la surestimation du nombre de clients ont été acceptées par la Régie mais pas sa recommandation de reconsidérer le niveau des dépenses d'exploitation autorisées en 2018 aux fins du calcul des dépenses d'exploitation de 2019.

Dans sa décision D-2019-063 (par. 49 et 50), la Régie reconnaît qu'elle « s'interroge » sur les écarts de prévision de la demande et ordonne conséquemment à Gazifère de présenter le détail de sa prévision des volumes de ventes pour 2020 dans le cadre de la phase 6 du présent dossier.

Par ailleurs, suite aux représentations de l'ACEFO, la Régie a réduit d'environ 300 000 \$ les additions à la base de tarification demandées par Gazifère pour l'année 2019 (D-2019-063, par. 82 et 84).

Enfin, la Régie a approuvé la répartition de la hausse tarifaire proposée par Gazifère, qui se traduit par une légère augmentation du taux d'interfinancement du tarif 2 (résidentiels) par les autres tarifs, le ratio revenus / coûts du tarif 2 passant de 93,9 % en 2018 à 92,9 % en 2019.

Phase 5

Le dépôt du dossier de fermeture réglementaire 2018 de Gazifère (phase 5 du présent dossier tarifaire bisannuel) a été reporté suite à une demande du Distributeur au motif que ses vérificateurs externes ont observé des erreurs dans certaines des pièces comptables des années antérieures et que des corrections doivent être effectuées.

Il n'est pas encore établi si ces corrections nécessiteront, ou pas, une reconsidération d'autorisations réglementaires accordées antérieurement.

Dossier R-4041-2018 de la Régie de l'énergie

Demande du Distributeur (HQ Distribution) relative au Programme GDP Affaires

Cette demande de HQ Distribution visait l'approbation d'un Programme de gestion de la demande en puissance s'adressant aux clientèles des secteurs commercial, institutionnel et industriel.

Dans le cadre de son intervention dans ce dossier, l'ACEFO cherchait à s'assurer que les coûts de ce programme (l'offre financière faite aux clients participants en retour de leur réduction de puissance à la pointe) étaient justifiés et avantageusement comparables aux coûts des autres moyens de gestion de la demande en puissance dont dispose le Distributeur pour réduire les besoins en puissance à la pointe hivernale.

L'examen de la demande effectué par l'ACEFO l'a amenée à soumettre diverses conclusions et recommandations, notamment :

- de corriger la quantité de MW à acquérir pour équilibrer le bilan en puissance;
- d'ajuster les coûts du Programme de manière à refléter 50 % de pertes de revenus (plutôt que 100 % mis en preuve);
- de ne reconnaître que 50 % de la réduction des coûts de transport et de distribution provenant du Programme;
- de retenir un coût moyen d'environ 125 \$CAN/MWh pour l'hiver 2017-2018 à titre de valeur représentative de la prime variable des achats de court terme;
- de ne pas retenir, aux fins de l'analyse de rentabilité, l'hypothèse d'une substitution complète des achats de court terme à compter de 2020-2021 mise de l'avant par le Distributeur;

L'ACEFO a également proposé des modalités pour établir le niveau de l'appui financier offert en vertu du Programme et a recommandé diverses mesures visant à mieux encadrer les conditions de participation au Programme et à définir le rôle et les obligations des Agrégateurs. Quant au statut juridique du Programme, l'ACEFO a conclu qu'il ne pouvait s'agir que d'un Programme de gestion de la demande en puissance.

Le dossier s'est déroulé du 10 juin au 10 octobre 2018 et a été pris en délibéré à compter de cette date. La Régie n'a pas encore rendu de décision.

Dossier R-4043-2018 de la Régie de l'énergie

Demande relative au Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec, 2018-2023

Cette demande introduite par Transition énergétique Québec (TEQ) visait trois conclusions :

- déterminer, de manière prioritaire, la quote-part à être versée annuellement à TEQ à titre d'apport financier par les Distributeurs d'énergie;
- donner un Avis sur la capacité du Plan directeur à atteindre les cibles gouvernementales à l'horizon 2023 (aspect 1);
- approuver les programmes et mesures du Plan directeur qui sont sous la responsabilité des Distributeurs et l'apport financier nécessaire pour leur mise en œuvre (aspect 2).

Les étapes préliminaires du dossier ont donné lieu à de nombreuses représentations des parties (TEQ, Distributeurs, intervenants) sur l'interprétation des lois (Loi sur TEQ et Loi sur la Régie de l'énergie) et sur l'exercice des compétences de la Régie en fonction des objets de la demande.

La Régie a disposé initialement des questions relatives à l'établissement de la quote-part des Distributeurs (D-2018-095) et à sa compétence quant à la détermination de l'apport financier (D-2018-146). Elle a ensuite décidé de traiter de l'Aspect 1 du dossier (Avis sur la capacité du Plan directeur d'atteindre les cibles gouvernementales) par voie de consultation seulement (sans audience verbale) et de l'Aspect 2 du dossier (approbation des programmes et mesures des Distributeurs) par voie d'audience publique (preuve écrite et audience).

L'ACEFO a déposé une preuve écrite portant principalement sur l'Aspect 2 du dossier, soit l'approbation des programmes et mesures des Distributeurs, dans laquelle elle soumettait une évaluation des économies d'énergie prévues et des budgets demandés par les Distributeurs en fonction des économies d'énergies réalisées et des budgets réellement dépensés au cours des cinq années historiques les plus récentes.

L'ACEFO a également fait valoir fermement la nécessité de maintenir le processus annuel d'examen des PGEÉ des Distributeurs pendant la période d'application du Plan directeur.

Quant à l'Aspect 1 du dossier, l'ACEFO a conclu que le Plan directeur présenté (2018-2023) était susceptible d'atteindre les cibles gouvernementales bien que, sur la base des informations mises en preuve, il soit impossible de déterminer dans quelle mesure ces objectifs seront atteints en raison de la croissance des économies tendancielle ou plutôt en raison des économies d'énergie additionnelles strictement attribuables au déploiement du Plan directeur.

Ce dossier s'est déroulé sur une période de 9 mois et demie, du 18 juin 2018 au 6 avril 2019, date à laquelle il a été pris en délibéré. La Régie n'a pas encore rendu sa décision sur le fond concernant les Aspects 1 et 2 de ce dossier.

Jean-François Blain
Analyste sénior – réglementation, secteur de l'énergie
pour l'ACEF de l'Outaouais

le 12 juin 2019