

**PREUVE DE LA FCEI SUR LES ASPECTS DU MÉCANISME INCITATIF
PROPOSÉ FAISANT L'OBJET DE SA DISSIDENCE**

**Préparée dans le cadre du dossier portant sur le renouvellement du mécanisme
incitatif de Gaz Métro**

R-3693-2009 Phase 2

de la Régie de l'énergie du Québec

Par

Antoine Gosselin, économiste

Pour

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Montréal, le 9 décembre 2011

Table des matières

1. Introduction	3
2. Un incitatif au développement non-rentable	4
3. Un incitatif faible à optimiser les investissements en amélioration de réseau	8
4. Le facteur X de l'indicateur OPEX	17
5. La bonification sur le développement	18
6. L'abandon de l'incitatif à augmenter les ventes PMD	19
7. Le CASEP	20
8. Une piste de solution alternative	21
9. Conclusion	23

1. Introduction

Dans sa décision D-2010-116, la Régie autorisait le Groupe de travail à entreprendre la phase de négociation en vue du renouvellement du mécanisme incitatif de Gaz Métro. Suite à cette décision, le Groupe de travail a tenu seize rencontres et demie de négociations. À la suite de ces rencontres, la FCEI a jugé que le mécanisme incitatif soumis par le Groupe de travail (« le mécanisme proposé ») ne rencontrait pas ses attentes à divers égards, notamment en termes de pouvoir incitatif et de partage de la valeur créée. Par conséquent, elle juge qu'il serait contraire à l'intérêt des clients qu'elle représente ainsi qu'à l'intérêt public que ce mécanisme soit approuvé par la Régie dans son intégralité. Les réserves de la FCEI quant au mécanisme proposé portent sur deux aspects de l'entente : les indicateurs en distribution (soit les indicateurs sur le contrôle des dépenses d'exploitation (« indicateur OPEX »), le contrôle des dépenses de capital (« indicateur CAPEX »), le développement résidentiel, le développement commercial ainsi que les ventes VGE) et le compte d'aide à la substitution d'énergies plus polluantes.

La FCEI estime que les indicateurs en distribution donnent un incitatif indésirable au niveau des investissements en développement de réseau. Elle constate une réduction marquée de l'incitatif à optimiser les investissements, notamment ceux en amélioration de réseau, comparativement au mécanisme approuvé par la Régie dans sa décision D-2007-47 (« le mécanisme actuel »). Elle juge que la valeur créée n'est pas mesurée adéquatement. Elle s'inquiète de l'absence d'incitatif à optimiser les ventes aux clients à petits et moyens débits (« les clients PMD »). Elle s'inquiète de l'iniquité intergénérationnelle qu'engendrent les indicateurs sur le développement résidentiel et commercial ainsi que du caractère approximatif des bases de calcul de la bonification qui en découle. Elle estime finalement que l'aide financière accordée dans le cadre du CASEP doit être conséquente avec la valeur créée par les projets de conversion.

La preuve de la FCEI s'organise comme suit. À la section 2, la FCEI démontre que, sous le mécanisme proposé, du développement non rentable pourrait engendrer une bonification positive. À la section 3, la FCEI compare le pouvoir incitatif des mécanismes incitatifs actuels et proposés relativement à l'optimisation des investissements. La section 4 porte sur l'évaluation du facteur X de l'indicateur OPEX en lien avec les économies d'échelles liées à l'ajout de nouveaux clients. La section 5 porte sur les indicateurs de développement résidentiel et commercial. La section 6 porte sur l'incitatif sur les ventes aux clients petits et moyen débits. La section 7 porte sur le CASEP. La section 8 propose une piste de solution alternative.

2. Un incitatif au développement non-rentable

Tout comme le Groupe de travail, la FCEI juge que les investissements en développement de réseau (extension et densification) doivent être rentables et qu'un éventuel mécanisme incitatif devrait inciter Gaz Métro à agir en ce sens. Selon la FCEI, il est souhaitable que le branchement rentable d'un client affecte positivement la bonification et que le branchement non-rentable d'un client l'affecte négativement. La FCEI estime cependant que le mécanisme proposé ne rencontre pas cet objectif. Elle évalue plutôt que le mécanisme proposé incite Gaz Métro à faire du développement non-rentable dans certains cas et à laisser de côté du développement rentable dans d'autres.

L'incitatif (ou pouvoir incitatif) que procure un mécanisme incitatif est déterminé par l'impact marginal des actions de l'entreprise sur sa bonification. Dans le cas du développement de réseau, l'incitatif est mesuré par la variation de la bonification associée à l'ajout d'un client.

Le développement résidentiel affecte trois des indicateurs du mécanisme proposé: les indicateurs de développement résidentiel, l'indicateur OPEX et l'indicateur CAPEX. Le tableau 1 présente l'impact marginal de l'ajout d'un client sur la bonification tirée de ces indicateurs sur la base des données de l'année tarifaire 2010-2011. La bonification retirée

par Gaz Métro est calculée sur des périodes de un et cinq ans. Puisque la bonification découlant des indicateurs OPEX et CAPEX se répète à chaque année, la bonification sur cinq ans est calculée en quintuplant la bonification annuelle découlant des indicateurs OPEX et CAPEX, ce à quoi est additionnée la bonification découlant des indicateurs en développement. L'analyse de ce tableau permet de faire plusieurs constats.

Premièrement, on peut voir que l'incitatif que procure le mécanisme varie de façon importante selon le type de client qui s'ajoute au réseau. En particulier, l'ajout d'un client commercial en extension de réseau affecte négativement la bonification combinée découlant des indicateurs OPEX et CAPEX alors que l'ajout de clients résidentiels ou commercial en densification affecte positivement cette même bonification.

Tableau 1 : Impact marginal de l'ajout d'un client sur la bonification de Gaz Métro

	Résidentiel - Extension	Résidentiel Densification	CII - extension	CII - densification
Paramètres de l'analyse de rentabilité du développement				
Nombre de clients	4,051	931	278	2,959
Investissement (\$/client)	4,083	4,910	49,775	7,137
Revenu D (\$/client)	540	815	8,037	3,230
Impact tarifaire 20 ans (\$/client)			-33,926	-26,712
Impact tarifaire 40 ans (\$/client)	-1,963	-4,955		
Effet de l'ajout d'un client moyen				
Hausse du plafond OPEX + CAPEX par client				
Mécanisme proposé - hausse OPEX par client	732.51	732.51	732.51	732.51
Mécanisme proposé - hausse CAPEX par client	656.01	656.01	656.01	656.01
Total	1388.52	1388.52	1388.52	1388.52
Impact marginal sur OPEX + CAPEX				
Coût d'opération	41.04	41.00	59.00	59.00
Amortissement	215.20	269.24	1781.24	480.77
Total	256.24	310.24	1840.24	539.77
Bonification				
Indicateurs OPEX et CAPEX sur 1 an	566	539	-226	424
Indicateurs OPEX et CAPEX sur 5 ans	2831	2696	-1129	2122
Indicateur de développement résidentiel à 50% de bonification	981	2478		
Indicateur de développement commercial à 12% de bonification			4071	3205
Total sur 1 an	1547	3017	3845	3630
Total sur 5 ans	3812	5173	2942	5327
Sources: Mécanisme proposé et Gaz Métro-5, document 4, annexe 2 (an 5 du plan de développement).				

Deuxièmement, on peut voir que, l'ajout d'un client résidentiel en extension de réseau entraîne une bonification annuelle combinée OPEX/CAPEX (566\$) supérieure au revenu de distribution annuel provenant de ce même client (540\$). Il va sans dire que ce constat est hautement problématique puisqu'il implique que, si le mécanisme proposé était adopté, le développement marginal en extension de réseau irait directement à l'encontre de l'intérêt de la clientèle, et ce, avant même de tenir compte des coûts (autres que la bonification) liés à la présence de ce client. Le développement résidentiel en densification souffre du même problème bien que de façon moins prononcée. Dans ce marché, l'ajout d'un client entraîne une bonification annuelle combinée OPEX/CAPEX (539\$) qui, sans être supérieure au revenu de distribution, représente tout de même 66% de celui-ci (815\$).

Troisièmement, on peut voir que, sur une période de 5 ans, la bonification versée pour l'ajout d'un client résidentiel est supérieure à l'impact tarifaire associé à ce même client. Cela a pour conséquence que l'ajout à la marge d'un client résidentiel type à l'an 1 du mécanisme serait pénalisant pour les clients même si le mécanisme devait prendre fin après seulement 5 ans.

Le tableau 1 présente l'impact du mécanisme proposé pour un client moyen. Toutefois, tous les clients raccordés au réseau ne sont pas identiques. Afin de bien circonscrire l'impact du mécanisme proposé, il est donc nécessaire d'en analyser les impacts pour divers profils de clients et de s'assurer qu'il ne produit pas d'effets indésirables. La FCEI identifie deux effets indésirables potentiels. D'abord, il est non souhaitable que le mécanisme procure une bonification marginale positive pour le raccordement de clients non-rentables. Ensuite, il est non-souhaitable que le mécanisme procure une bonification marginale négative pour le raccordement de clients rentables. La FCEI présente dans les paragraphes suivants deux situations où ces effets indésirables se manifestent.

La première situation concerne le raccordement d'un client non-rentable. La FCEI constate que, dans beaucoup de situations, le raccordement d'un client non-rentable

procure une bonification marginale positive à Gaz Métro. Cela découle du fait qu'une part importante de la bonification associée à l'ajout de clients (i.e. les bonifications liées aux indicateurs OPEX et CAPEX) est indépendante de la rentabilité de ce raccordement.

Le tableau 2 présente les résultats de trois scénarios dans lesquels l'impact tarifaire des ajouts de clients est modifié tout en maintenant constants les autres paramètres de l'analyse présentée au tableau 1. Dans le premier scénario, il est supposé que l'impact tarifaire du développement est nul.¹ On observe que, sous un tel scénario, Gaz Métro retire une bonification marginale positive sur les horizons de un et cinq ans pour trois des quatre catégories de clients malgré que ce développement n'apporte aucun bénéfice à la clientèle.

Tableau 2 : Impact marginal de l'ajout d'un client sur la bonification de Gaz Métro pour trois scénarios de rentabilités

	Résidentiel - Extension	Résidentiel Densification	CII- extension	CII - densification
Impact tarifaire nul				
Bonification totale sur 1 an	566	539	-226	424
Bonification totale sur 5 ans	2831	2696	-1129	2122
Impact tarifaire équivalent à 25% de l'investissement				
Bonification totale sur 1 an	56	-75	-1719	210
Bonification totale sur 5 ans	2320	2082	-2623	1908
Impact tarifaire équivalent à 100% de l'investissement				
Bonification totale sur 1 an	-1475	-1916	-6199	-432
Bonification totale sur 5 ans	789	241	-7102	1265

Dans le second scénario, il est supposé que le développement est non-rentable et que l'impact tarifaire à la hausse correspond à 25 % de la valeur de l'investissement requis pour raccorder le client. Tout comme dans le premier scénario, on observe des bonifications marginales positives dans trois des catégories de clients lorsque l'horizon est de cinq ans, malgré que le développement soit non-rentable. Qui plus est, dans deux

¹ Impact tarifaire 20 ans dans le cas des clients commercial.

des scénarios, Gaz Métro obtiendrait une bonification marginale positive dans l'année même où le développement est réalisé.

Finalement, le troisième scénario suppose que le développement est non-rentable et que l'impact tarifaire à la hausse correspond à 100 % de la valeur de l'investissement requis pour raccorder le client. Sous ce scénario, la bonification marginale devient négative dans tous les cas sur l'horizon d'un an, mais demeure positive dans trois des catégories de clients sur l'horizon de 5 ans.

La seconde situation non souhaitable concerne le non raccordement d'un client rentable. La FCEI constate que cette situation est également susceptible de survenir. Notamment, un raccordement commercial en extension de réseau avec les paramètres du client moyen affecterait négativement la bonification de Gaz Métro sur un horizon de 5 ans si son impact tarifaire était inférieur à 9 400 \$.

En somme, la FCEI conclut que le mécanisme proposé donne à Gaz Métro des incitatifs indésirables en ce qui a trait au raccordement de nouveaux clients.

3. Un incitatif faible à optimiser les investissements en amélioration de réseau

La FCEI juge qu'il est important que Gaz Métro soit incitée à optimiser non seulement ses investissements en croissance, mais également ses investissements en amélioration de réseau. Dans le mécanisme proposé, seul l'indicateur CAPEX procure un tel incitatif. Selon les termes du mécanisme, la bonification CAPEX correspond à 50% de l'écart entre la dépense d'amortissement réelle par client et la valeur de l'indicateur. Ainsi, l'impact marginal sur la bonification d'une réduction de 100\$ de la dépense d'amortissement est de 50\$. Toutefois, le mécanisme prévoit que le partage des écarts positifs comme négatifs s'effectue seulement pour les premiers 2 M\$ d'écart. Au-delà de ce montant, l'écart est entièrement à la charge ou au bénéfice des clients.

Cette structure incitative soulève diverses questions. Par exemple, quel niveau d'incitation procure le mécanisme proposé lorsque la dépense d'amortissement réelle se retrouve à l'intérieur de la zone de partage (« deadband ») de la « valeur créée » de plus ou moins 2 M\$? Quelle est la probabilité de se retrouver à l'intérieur de cette zone et dans quelle mesure cette probabilité dépend-t-elle des actions de Gaz Métro? Quel niveau d'incitation procure le mécanisme proposé lorsque la dépense d'amortissement réelle se retrouve au-delà ou en-deçà de la zone de partage?

Le niveau d'incitatif à l'intérieur de la zone de partage

Afin de mesurer le niveau d'incitatif à l'intérieur de la zone de partage, nous évaluons l'impact marginal d'un investissement de 1 M\$ sur la bonification de Gaz Métro. Afin de mettre en perspective cet incitatif, la FCEI calcule également l'impact marginal d'un investissement égal sur la bonification sous le mécanisme actuel. Le tableau 3 présente le détail de ces calculs.

En supposant un amortissement linéaire sur 20 ans, un investissement de 1 M\$ impliquerait une hausse de la dépense d'amortissement de 50 000\$ par année. La bonification de Gaz Métro serait donc réduite de 25 000\$. En comparaison, le même investissement a un impact marginal de 66 000\$ sur la bonification de Gaz Métro dans le mécanisme actuel. L'incitatif marginal du mécanisme proposé représente donc une réduction de l'incitatif marginal de plus de 60% relativement au mécanisme existant.

Le tableau 3 permet aussi de constater que la croissance marginale des coûts liée à un investissement est supportée à 50 % par Gaz Métro dans le mécanisme actuel, alors que moins de 20 % lui incombe dans le mécanisme actuel.

Tableau 3 : Calcul de l'impact d'un investissement en amélioration de réseau de 1 M\$ sur la bonification de Gaz Métro

	Mécanisme proposé	Mécanisme actuel
Investissement	1,000,000	1,000,000
Amortissement (linéaire 20 ans)	50,000	50,000
Coût du capital après impôt (6,5%)	65,000	65,000
Dont rendement sur l'avoir des actionnaires (3,8%)	38,000	38,000
Impôt (30%)	16,286	16,286
Coût du capital avant impôt	81,286	81,286
Impact total sur les coûts	131,286	131,286
Impact sur la bonification ¹	25,000	65,643
Impact sur le coût pour les clients	106,286	65,643
1. Mécanisme proposé: 50% de l'amortissement; mécanisme actuel: 50% de l'impact total sur les coûts.		

Les conclusions tirées du tableau 3 peuvent varier selon le type d'investissement. En effet, plus l'amortissement est rapide, plus l'écart entre le mécanisme proposé et le mécanisme s'amenuise. À l'inverse, plus l'amortissement se fait sur une longue période, plus l'écart s'accroît. Par exemple, un amortissement sur 40 ans implique, pour le mécanisme proposé, un incitatif inférieur à 25% de celui du mécanisme actuel. L'incitatif induit par le mécanisme proposé demeure, en toutes circonstances, inférieur à celui induit par le mécanisme actuel.

Selon le Groupe de travail, Gaz Métro a un incitatif à surinvestir en capital pour augmenter sa base de tarification.² Cet incitatif est difficilement quantifiable, mais il atténue vraisemblablement l'effet des mécanismes incitatifs proposé et actuel. Comme l'effet marginal de l'investissement est sensiblement moindre dans le mécanisme proposé, tout incitatif contraire y aura un impact proportionnellement plus important. Par exemple, si l'incitatif marginal à surinvestir 1 M\$ est de 10 000\$, l'incitatif du

² Gaz Métro-1, Document 2, p.36, lignes 2 à 5.

mécanisme proposé serait réduit de 40% (10/25) alors que celui du mécanisme actuel serait réduit de 15% (10/66).

La probabilité de se retrouver dans la zone de partage

Tel que mentionné, l'analyse présentée à la section précédente n'est valide que lorsque la dépense d'amortissement réelle se situe à plus ou moins 2 M\$ de l'indicateur CAPEX. Or, il semble que cela pourrait très bien ne pas être le cas. Par exemple, lorsque l'année 2007-2008 est utilisée comme point de départ de la formule, la valeur créée telle que calculée par la Groupe de travail se situe à l'extérieur de la zone de bonification lors des deux années réelles subséquentes. Évidemment, ce constat est lié à un choix arbitraire d'année de départ. Afin d'avoir une meilleure appréciation de la probabilité de se retrouver dans la zone de partage, la FCEI a fait varier le point de départ de la formule sur la période 2000-2001 à 2009-2010. Il en ressort que si le point de départ de la formule est fixé à l'année tarifaire 2000-2001, la valeur réelle de la dépense d'amortissement excède l'indicateur de plus de 2 M\$ dans chacune des neuf années subséquentes (soit les années 2001-2002 à 2009-2010), la création de valeur passant de -6 M\$ en 2001-2002 à -15 M\$ en 2009-2010. Si le point de départ de la formule est fixé à l'année tarifaire 2001-2002, la valeur réelle de la dépense d'amortissement excède l'indicateur de plus de 2 M\$ dans cinq des huit années subséquentes (soit les années 2002-2003 à 2009-2010). En fait, si on répète cet exercice en fixant successivement le point de départ de la formule à chacune des années tarifaire, on trouve que la dépenses d'amortissement assujettie à l'indicateur CAPEX réelle se serait situé à l'extérieur de la zone de partage 34 fois sur 45, soit environ 75% du temps.

Les mêmes analyses révèlent également que les écarts tendent à être négatifs (38 fois sur 45) et à se creuser avec le temps. Par exemple, la création de valeur passe de -6 M\$ en 2001-2002 à -15 M\$ en 2009-2010, lorsque le point de départ de la formule est fixé à 2000-2001. De plus, un seul écart positif est observé plus de deux ans après le point de

départ de la formule (à la troisième année). Cela semble indiquer qu'à long terme, on devrait s'attendre à ce que l'écart soit négatif et en augmentation.

Sans surprise, c'est lorsque les dépenses d'amortissement augmentent de façon plus marquées que l'écart entre l'indicateur et la dépense réelle se creuse le plus. Or, le Groupe de travail s'attend à une modification de la tendance des dépenses de capital.³ Un tel changement de tendance aura pour effet de diminuer encore davantage la probabilité que la dépense d'amortissement assujettie au mécanisme se retrouve à l'extérieur de la zone de partage.

En somme, si le mécanisme proposé devait être mis en application, il apparaît hautement probable que la dépense d'amortissement se dirige rapidement au-delà de la zone de partage et y demeure. Ce phénomène serait d'autant plus rapide si le changement de tendance prévu par le Groupe de travail se concrétise.

Le niveau d'incitatif à l'extérieur de la zone de partage

Sachant qu'il est probable que la dépense d'amortissement se situe au-delà de la zone de partage, il est pertinent de se demander quel est l'incitatif induit par le mécanisme proposé dans cette situation.

On peut supposer que, si la dépense d'amortissement se situe légèrement au-dessus de la zone de partage, Gaz Métro pourrait avoir un certain incitatif à optimiser ses investissements dans la mesure où elle anticipe pouvoir éventuellement ramener la dépense d'amortissement à l'intérieur de cette zone. Cet incitatif serait toutefois certainement inférieur à l'incitatif qui prévaut lorsque la dépense d'amortissement se situe à l'intérieur de la zone de partage et décroîtrait avec la vraisemblance d'un retour dans la zone de partage. Considérant la tendance historique à un accroissement de l'écart

³ Gaz Métro-1, Document 2, p.16. : « la stratégie de gestion des actifs modifie la tendance en ce qui a trait aux dépenses de capital. »

et le changement potentiel de tendance anticipé par le Groupe de travail, la FCEI estime que cet incitatif est négligeable.

Par ailleurs, l'incitatif au surinvestissement soulevé par le Groupe de travail continuerait de s'exercer.

Au total, il nous apparaît que l'incitatif induit par le mécanisme proposé lorsque la dépense d'amortissement se situe au-delà de la zone de partage n'est pas très différent de celui résultant d'une réglementation au coût de service.

L'incitatif à optimiser les investissements en amélioration de réseau

La FCEI fait les trois constats suivants :

- Lorsque la dépense d'amortissement assujettie au mécanisme se situe à l'intérieur de la zone de partage, l'incitatif à optimiser les investissements en amélioration de réseau est positif, quoique sensiblement plus faible que celui induit par le mécanisme actuel.
- Lorsque la dépense d'amortissement assujettie au mécanisme se situe à l'extérieur de la zone de partage, l'incitatif à optimiser les investissements en amélioration de réseau est nul, voire négatif (incitatif à ne pas optimiser les investissements en amélioration de réseau).
- La probabilité que la dépense d'amortissement assujettie au mécanisme se situe à l'intérieur de la zone de partage est faible et décroissante avec les années.

La FCEI en conclut que globalement, l'incitatif à optimiser les investissements en amélioration de réseau est au mieux faible et au pire négatif.

L'incitatif et la sécurité

Afin de justifier la formule retenue pour l'indicateur CAPEX et le faible niveau d'incitatif à optimiser les investissements qu'elle induit, le Groupe de travail invoque différents facteurs dont notamment, la sécurité du réseau. Il est certes légitime de se préoccuper de

l'impact des incitatifs induits par le mécanisme proposé sur les aspects qualitatifs du service de distribution dont en premier lieu la sécurité. Cependant, la FCEI juge que la présence d'un incitatif plus fort n'est pas incompatible avec le maintien du niveau de sécurité.

À ce propos, il n'y a pas, à la connaissance de la FCEI, d'indication à l'effet que les investissements en sécurité de réseau aient été négligés au cours des dix dernières années. La FCEI en conclut que, compte tenu des indices de qualité de service en place, l'incitatif induit par le mécanisme actuel n'était pas de nature à entraîner de la négligence de la part de Gaz Métro au niveau de la sécurité. Si, toutefois, la Régie devait conclure que l'incitatif induit par le mécanisme actuel risque de conduire à de la négligence, la FCEI soumet que la réduction de l'incitatif à optimiser les investissements n'est pas la seule solution au problème.

Afin d'éviter que les incitatifs à contrôler les coûts ne résultent en une baisse de la qualité du service, les mécanismes incitatifs sont généralement assortis d'indicateurs de qualité de service. C'est d'ailleurs le cas du mécanisme actuel. Une alternative à la réduction de l'incitatif à optimiser les investissements serait donc d'ajuster les indicateurs de qualité de service afin que Gaz Métro n'ait pas intérêt à négliger la sécurité. La FCEI estime que si la Régie jugeait que la sécurité est comprise, cette dernière solution devrait être privilégiée. Cela est d'autant plus vrai que Gaz Métro prévoit une croissance des investissements due au vieillissement de son réseau.

La FCEI souligne également que le mécanisme proposé offre à Gaz Métro une garantie de réaliser son coût de service quoiqu'il advienne. Ainsi, l'incitatif de Gaz Métro à négliger certains investissements en lien avec la sécurité est ultimement limité à la valeur totale de la bonification. De plus, le mécanisme s'accompagne d'une clause de révision pour « sur » ou « sous » bonification. La pression financière sur les investissements en sécurité est donc limitée par ces deux remparts.

Finalement, la FCEI rappelle que Gaz Métro a un incitatif commercial naturel à éviter les évènements qui pourraient affecter son image corporative, la perception du gaz comme une source d'énergie sécuritaire et sa croissance future.

Le partage de la valeur

Un autre élément justifiant, selon le Groupe de travail, la structure de l'indicateur CAPEX est l'incertitude quant à l'évolution des dépenses de capital. Il attribue notamment cette incertitude à la stratégie de gestion des actifs et à l'arrivée des clients au tarif de réception.⁴ La FCEI comprend de la preuve que le Groupe de travail juge difficile d'établir un facteur X qui prenne adéquatement compte des changements de tendance dans les investissements et qu'il est préoccupé qu'un facteur X mal calibré puisse mener à un mauvais partage de la valeur.

D'abord, en ce qui concerne les investissements relatifs au tarif de réception, la FCEI estime qu'ils ne devraient pas être pris en compte dans le cadre du mécanisme proposé ou faire l'objet d'une bonification distincte qui serait allouée entièrement dans les tarifs des clients du tarif de réception. Puisque le tarif de réception est construit de manière à récupérer exactement le coût des investissements requis pour raccorder les clients, si Gaz Métro parvenait à réaliser des gains d'efficience sur ces investissements, ceux-ci seraient entièrement transférés aux clients des points de réception concernés. La bonification découlant de cette efficience serait quant à elle supportée par l'ensemble de la clientèle. Les clients autres que ceux des points de réception concernés seront donc pénalisés par cette efficience ce qui serait contraire à l'objectif recherché.

Par ailleurs, en ce qui concerne la gestion des actifs, la FCEI ne conteste pas que l'établissement d'un facteur X prospectif dans un contexte changeant puisse représenter

⁴ Gaz Métro-5, Document 2, p.41 : « Le choix de l'amortissement par le Groupe de travail semble mieux adapté dans le but d'intégrer dans le nouveau mécanisme incitatif la stratégie de gestion des actifs et pour éviter les fluctuations que pourraient entraîner les investissements associés à la construction de nouvelles conduites comme dans le cas du tarif de réception. »

un défi. Toutefois, elle estime que la limitation de la bonification CAPEX à plus ou moins 1 M\$ est excessivement contraignante compte tenu des balises présentes dans le mécanisme proposé.

Conclusion sur l'incitatif à optimiser les investissements en amélioration de réseau

La FCEI juge que l'incitatif à optimiser les investissements qui découle du mécanisme proposé est au mieux faible et au pire négatif. Considérant que Gaz Métro annonce une croissance de ses investissements dans les prochaines années, elle juge cette baisse d'incitatif fort préoccupante. Elle estime que l'incitatif devrait être minimalement maintenu au niveau du mécanisme actuel.

La FCEI doute qu'un incitatif équivalent à celui offert par le mécanisme actuel soit suffisant pour entraîner des impacts indésirables sur les investissements touchant la sécurité du réseau. Toutefois, si la Régie devait en juger autrement, la FCEI estime que ce problème devrait être solutionné par le biais des indicateurs de qualité de service.

Finalement, la FCEI estime que, considérant les diverses balises présentes dans le mécanisme proposé, la possibilité d'erreur quant à l'estimation du facteur X ne justifie pas la réduction importante de l'incitatif relativement au mécanisme précédent.

L'incitatif à optimiser les investissements en croissance

En plus de l'indicateur CAPEX, le mécanisme proposé comporte des indicateurs sur le développement rentable des marchés résidentiel et commercial. Toutes choses étant égales par ailleurs, ces indicateurs ont pour effet de bonifier Gaz Métro si elle parvient à réduire les investissements en croissance. Cependant, dans le cas de l'indicateur sur le développement du marché commercial, la bonification marginale correspond à 12% des baisses de coûts alors qu'elle était de 50% dans le mécanisme actuel. L'incitatif à optimiser les investissements est donc là-aussi réduit.

4. Le facteur X de l'indicateur OPEX

Le Groupe de travail propose un facteur X de 0,75% et un dividende client de 0,2% pour l'indicateur OPEX. Selon le rapport du Dr. Lowry, le facteur X découle à la fois d'une amélioration tendancielle de la productivité (à nombre de clients constant) et d'économies d'échelles liées à l'ajout de clients.⁵ La FCEI évalue dans cette section le niveau des économies d'échelle générées par les ajouts de clients sur la base des données propres à Gaz Métro.

Tel que présenté au tableau 1, Gaz Métro estime que l'impact marginal de l'ajout d'un client sur les dépenses d'exploitation varie entre 40\$ et 60\$ selon le type client pour le plan de développement 2010-2011. En moyenne, l'impact marginal est d'environ 45\$. D'autre part, l'OPEX moyen par client pour la même année est d'environ 745\$. Ainsi, sous l'hypothèse que l'ensemble des coûts marginaux est assujéti à l'indicateur OPEX, chaque nouveau client ajouté génère une économie d'échelle de 700\$ au niveau des charges d'exploitation.

La croissance moyenne du nombre de clients de Gaz Métro a été d'environ 2% sur la période 2001-2010. Sous l'hypothèse que cette tendance se poursuivra, le nombre de clients devrait croître d'environ 3 800 en 2013. Puisque chacun de ces clients engendre une économie d'échelle de 700\$, leur ajout amènera au total une économie d'échelle de 2,66 M\$. Cela correspond à 1,9% des dépenses assujetties au mécanisme pour 2011-2012, soit 144 M\$. Si l'on suppose plutôt une croissance nette de la clientèle de 1,5%, l'économie d'échelle passe à 1,4% des dépenses assujetties.⁶ Ainsi les économies d'échelle justifieraient à elles seules un facteur X au moins deux fois plus important que celui proposé par le Groupe de travail. La prise en compte de l'amélioration tendancielle de la productivité ne pourrait qu'augmenter cet écart.

⁵ Gaz Métro-2, Document 1, Tableau 10.

⁶ Si on relâche l'hypothèse selon laquelle tous les coûts marginaux sont assujettis, les pourcentages d'économies d'échelle sont de 1,5% et 1,9% selon que l'on suppose 1,5% ou 2% de croissance de la clientèle.

À la lumière de ces résultats, la FCEI juge que le facteur X proposé pour l'indicateur OPEX sous-estime de façon importante le potentiel de productivité de Gaz Métro.

5. La bonification sur le développement

Le mécanisme proposé prévoit qu'une bonification soit versée à Gaz Métro sur la base de l'analyse de rentabilité du développement des secteurs résidentiel et commercial. Plus spécifiquement, la bonification serait égale à une proportion de l'impact tarifaire sur 40 ans du développement résidentiel et de l'impact tarifaire sur 20 ans du développement commercial. Les bénéfices à long terme de l'analyse de rentabilité étant basés sur des hypothèses et approximations à très long terme, la FCEI se questionne quant à la prudence de calculer une bonification sur cette base avec toute l'incertitude que cela comporte.

Il est vrai que le mécanisme proposé prévoit un suivi de la rentabilité jusqu'à la sixième année du plan de développement. Cependant, ce suivi ne permettra pas de valider l'ensemble des paramètres de l'analyse.

Notamment, la FCEI doute que le coût d'opération marginal associé aux nouveaux clients soit revu dans le temps. Or, l'analyse de rentabilité est relativement sensible à ce paramètre. Par exemple, si l'on remplace le coût d'opération marginal de 41\$ utilisé par Gaz Métro aux fins du calcul de la rentabilité du développement résidentiel en extension de réseau par l'OPEX marginal pour les compagnies faisant partie de l'échantillon états-unien du Dr. Lowry, soit 157\$, la contribution tarifaire du développement résidentiel 2010-2011 en extension de réseau serait réduite d'environ 6,0 M\$.⁷ Elle passerait donc de 8 M\$ à 2 M\$. Considérant l'impact considérable des hypothèses sur le calcul de la

⁷ Taux de change de 1 dollar canadien par dollar américain. Le montant de 5,5 M\$ représente la valeur actuelle nette du flux financier correspondant à 2,8 fois les coûts opération utilisés par Gaz Métro aux fins de l'analyse de rentabilité du développement résidentiel en extension de réseau. Le taux d'actualisation utilisé correspond au coût en capital prospectif.

rentabilité du développement, la FCEI juge hasardeux de l'utiliser comme base de bonification.

À titre de comparaison, le mécanisme actuel bonifie le développement de façon indépendante de l'estimation des coûts utilisée aux fins de l'analyse de rentabilité. En effet, puisque ce sont les coûts et résultats réels qui sont reflétés dans les résultats de Gaz Métro, ce sont eux ultimement qui affectent la bonification. En théorie, si Gaz Métro réalisait du développement qui se révélait à terme non rentable, elle serait pénalisée par le mécanisme actuel plutôt que d'être bonifiée dans le mécanisme proposé (sauf pour les éléments que le suivi a posteriori permet de rectifier).

Aussi, alors que les bénéfices tarifaires les plus significatifs du développement se matérialisent à long terme, ce sont les clients contemporains au développement qui assumeraient entièrement le fardeau de la bonification. Le FCEI estime que cela soulève un enjeu d'équité intergénérationnelle, surtout si le mécanisme ne devait être en place que pour un seul terme.

6. L'abandon de l'incitatif à augmenter les ventes PMD

Contrairement au mécanisme actuel qui bonifie tous les ajouts de charges, le mécanisme proposé ne procure pas d'incitatif à augmenter ou maintenir les ventes des clients existants autres que les clients VGE. En effet, les indicateurs OPEX et CAPEX étant basés uniquement sur le nombre de clients, une perte ou un ajout de volume n'aurait aucune incidence sur la bonification de Gaz Métro.

Comme les ajouts de charges représentent de la valeur créée pour les clients, mais que cette valeur n'est pas reconnue par le mécanisme, la FCEI craint que l'abandon de cette facette du mécanisme incitatif actuel ne se traduise par une sous exploitation du potentiel de la création de valeur chez cette clientèle.

Considérant l'ampleur de cette clientèle, tant en nombre qu'en volume, la FCEI craint que cet aspect du mécanisme ait des conséquences non négligeables sur la valeur créée pour les clients.

7. Le CASEP

Dans sa forme actuelle, le CASEP vise essentiellement à favoriser le remplacement du mazout 2 par du gaz naturel pour les clients résidentiels et commercial situés sur le réseau de Gaz Métro ou sur des extensions de moins de 1,5 M\$.

Le mécanisme proposé prévoit le maintien du CASEP avec certains ajustements dont une hausse du budget, la possibilité d'employer les sommes du CASEP pour des projets de plus de 1,5 M\$ et l'ajout d'un volet sur le développement efficace.

Bien qu'elle soit en accord avec les actions visant à favoriser la réduction des émissions de GES, la FCEI est d'avis que de telles réductions ne devraient pas être mises en œuvre à n'importe quel prix. Elle estime que les subventions devraient être limitées en fonction des tonnes de CO₂ évitées.⁸

La FCEI estime que de ne pas limiter l'aide en fonction des GES évités risque de mener à des niveaux de subventions difficilement justifiables. Par exemple, si l'on prend pour hypothèse que la valeur d'une tonne de CO₂ évitée est de 20\$, bon nombre des subventions octroyées depuis 2005 n'auraient pas dû l'être. On peut notamment observer au tableau 4 que le coût moyen du CASEP par tonne de CO₂ évité était près de 20\$ la tonne en 2006 et 2007 et largement supérieur à ce montant en 2009. Nécessairement, forte proportion des montants octroyés dans ces années l'ont été à des taux qui excédaient 20\$ la tonne.

⁸ Alternativement, le montant maximal de la subvention pourrait être fonction de la rentabilité totale du projet si cela est possible et ne complexifie par le suivi réglementaire de façon excessive.

Tableau 4 : Montants dépensés par tonne de CO₂ évitée.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de clients	223	558	339	556	361	370
Réduction de GES (tonnes de CO ₂ par année)	6696	2804	2415	8792	2358	3142
Réduction de GES (tonnes de CO ₂ par année-client)	30.0	5.0	7.1	15.8	6.5	8.5
Sommes utilisées du CASEP (milliers de \$)	1,000	957	888	1,444	1,716	571
Coût par tonne de CO ₂ évitée (\$)	7.5	17.1	18.4	8.2	36.4	9.1
Sources: B-17, annexe 4 et Gaz Métro-4, Document 5, p.6.						

La FCEI estime qu'un plafonnement de l'aide qui est octroyée via le CASEP est nécessaire afin d'éviter une utilisation abusive de celui-ci. Les craintes de la FCEI face à une telle utilisation sont renforcées par le fait que le nombre de clients est un facteur de bonification prépondérant dans le mécanisme proposé.

8. Une piste de solution alternative

Dans sa décision D-2010-116, la Régie exprime plusieurs préoccupations qu'elle demande au Groupe de travail de prendre en considération dans le cadre de ses négociations. Parmi les préoccupations qui touchent les activités de distribution, la FCEI retient notamment que la Régie recherche la simplification du mécanisme, le traitement isolé des gains de productivité en distribution et l'atténuation de l'impact des ventes interruptibles et GAC sur la bonification en distribution. La Régie indique par ailleurs que l'atteinte de gains de productivité récurrents et à long terme devrait être favorisée.

La FCEI estime que ces préoccupations ne sont pas incompatibles avec le mécanisme actuel et qu'il serait possible d'y répondre en apportant quelques ajustements bien ciblés à ce dernier.

Plus précisément, la simplification du mécanisme actuel pourrait être atteinte par l'élimination du facteur exogène sur les variations de volume qui serait compensée par la prise en compte de ces variations dans le facteur X, par l'élimination du facteur exogène sur le taux d'imposition (déjà pris en compte dans l'exogène sur le coût du capital) et la

taxe sur le capital (maintenant nulle), et par l'élimination de la remise de gains de productivité assortie d'une baisse de la portion des gains de productivité servant à bonifier le rendement de Gaz Métro.

Le traitement isolé des gains de productivité en distribution ne requiert pour sa part qu'un ajustement au calcul de la bonification en fin d'année.

Pour ce qui est de l'impact des ventes interruptibles et GAC sur les gains de productivité, la FCEI estime que le problème pourrait être mitigé significativement et réduisant l'impact marginal des variations de volume sur la bonification. Cela pourrait être accompli, d'une part, en fixant le volume pour chacun de ces deux tarifs (et potentiellement pour le tarif D4 également) à un niveau donné pour les fins du calcul du revenu plafond et, d'autre part, en bonifiant de façon distincte les variations des volumes concernés relativement à ce niveau dans les années subséquentes. Par exemple, les revenus provenant de ces variations de volumes pourraient être bonifiés à hauteur de 10% plutôt que 50% comme c'est le cas actuellement.

La FCEI estime qu'une telle approche aurait comme avantage de s'inscrire dans la continuité du mécanisme existant, d'en préserver les aspects positifs dont, notamment, celui de fournir des incitatifs marginaux facilement identifiables et cohérents avec les coûts et revenus marginaux de Gaz Métro.

Un tel mécanisme pourrait être appliqué en mode prévisionnel aussi bien qu'en mode réel de la même façon que ce qui est prévu par le Groupe de travail pour le mécanisme proposé.

Selon la FCEI, le calcul du revenu plafond en mode réel pourrait, par ailleurs, servir d'indicateur de suivi de la productivité en distribution, et ce, même si l'application du mécanisme se fait en mode prévisionnel.

Enfin, un versement étalé de la bonification sur quelques années pourrait être considéré de façon à encourager les gains de productivité récurrents et à long terme. Par exemple, en supposant un étalement uniforme sur trois ans, une bonification de 3 M\$ serait versée à raison de 1 M\$ par année pendant trois ans. Le versement au cours des années 2 et 3 serait conditionnel au maintien du gain de productivité dans le temps. Ainsi, Gaz Métro aurait avantage à présenter des gains de productivité en croissance. Les gains non récurrents seraient potentiellement bonifiés de façon moins importante que les gains permanents, comme c'est d'ailleurs le cas dans le mécanisme actuel.

En plus de s'inscrire dans la continuité des mécanismes précédents, une transition vers un tel mécanisme permettrait à Gaz Métro de continuer à bénéficier des gains de productivité acquis jusqu'à présent. Le point de départ de la bonification serait donc d'environ 7,5 M\$, soit 50% du gain de productivité prévu à la cause tarifaire 2012, ce qui offrirait une marge de sécurité pour protéger Gaz Métro contre l'incertitude inhérente à l'établissement du facteur X.

9. Conclusion

La FCEI estime que le mécanisme incitatif soumis par le Groupe de travail ne rencontre pas ses attentes à divers égards.

Elle évalue que l'effet combiné des indicateurs en distribution entraîne un incitatif indésirable à faire du développement de réseau non rentable.

Elle constate une réduction importante, voire une disparition quasi-complète, de l'incitatif à optimiser les investissements en amélioration de réseau comparativement au mécanisme actuel. Elle estime que cela est contre-indiqué dans un contexte où Gaz Métro anticipe une croissance des besoins à ce chapitre.

Elle évalue que le facteur X (incluant le dividende client) de l'indicateur OPEX sous-estime le potentiel d'économies d'échelle de Gaz Métro d'au minimum 0,5%.

Elle s'inquiète de l'absence d'incitatif à optimiser les volumes des clients à petits et moyens débits.

Elle s'inquiète de l'iniquité intergénérationnelle qui découle de la bonification sur le développement résidentiel et commercial.

Conséquemment la FCEI recommande à la Régie de l'énergie de rejeter les aspects du mécanisme proposé reliés à la Distribution.

En ce qui concerne le CASEP, la FCEI estime que l'aide financière accordée devrait être conséquente avec la valeur des GES évités.

Conséquemment la FCEI recommande à la Régie de l'énergie d'imposer une limite au montant de la subvention qui peut être accordée. Cette limite devrait être au maximum équivalente à la valeur des GES évités.