

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

*Demande de modifier les tarifs de Société en
commandite Gaz Métro à compter du
1^{er} octobre 2011*

Régie de l'énergie	No. R-3752-2011 – Phase 2
DOSSIER:	R-3752-2011 Phase 2
DÉPOSÉE EN AUDIENCE	
Date:	20/Sept/2011
Pièces n°:	NON COTÉE

SOCIÉTÉ EN COMMANDITE GAZ METRO

Demanderesse

-et-

OPTION CONSOMMATEURS

Intervenante

Régie de l'énergie	
DOSSIER:	R-3752-2011 Phase 2
PIÈCE NO:	C-OC-0022
Date:	20/09/2011

PLAN D'ARGUMENTATION D'OPTION CONSOMMATEURS

I. Participation d'Option consommateurs en l'instance

1. Option consommateurs (« OC ») s'est efforcée de cibler son intervention en fonction des intérêts qu'elle défend.
2. OC a participé activement aux discussions et négociations qui ont eu lieu dans le cadre du processus d'entente négociée. OC est signataire de l'entente qui découle du processus d'entente négociée.
3. L'intervenante a retenu les services de Econalysis Consulting Services afin de l'assister dans ses interventions devant la Régie, de la représenter dans le cadre du processus d'entente négociée, de produire un mémoire d'organisme pour OC dans le but d'éclairer la Régie sur les enjeux qui pourraient affecter les consommateurs résidentiels, particulièrement ceux à faible revenu.
4. OC appuie les propos et recommandations de Econalysis Consulting Services, tels qu'élaborés dans le mémoire révisé de Mme Brigid Rowan (C-OC-0021), dans les réponses d'OC à la demande de renseignements de SCGM (C-OC-0015), ainsi que lors du témoignage oral de Mme Rowan (le 9 septembre 2011).

1. The first part of the document is a list of names and addresses.

2. The second part of the document is a list of names and addresses.

1. The first part of the document is a list of names and addresses.
2. The second part of the document is a list of names and addresses.
3. The third part of the document is a list of names and addresses.
4. The fourth part of the document is a list of names and addresses.
5. The fifth part of the document is a list of names and addresses.

5. Le mémoire révisé de Mme Rowan (le « **Rapport d'OC** ») ainsi que son témoignage oral ont principalement porté sur les changements proposés par SCGM pour corriger l'interfinancement du premier palier du tarif D1, le palier qui contient la majorité des clients résidentiels. SCGM propose d'entamer une correction partielle de l'interfinancement dès l'année tarifaire 2011-2012 et entend poursuivre des corrections sur une base annuelle pour plusieurs années. Comme l'a souligné Mme Rowan dans son témoignage oral, dépendamment de comment le Distributeur propose d'implanter cette correction (échancier, méthodologie, précision des données), ainsi que le niveau d'interfinancement considéré acceptable, cette correction pluriannuelle risque d'avoir des impacts considérables sur la facture des consommateurs résidentiels, surtout sur celle des consommateurs à faible revenu, dans les années à venir.
6. Ainsi, le Rapport d'OC examine trois (3) sujets spécifiques, reflétant les trois (3) pièces de SCGM qui se rapportent à la correction de l'interfinancement. OC invite la Régie à prendre en considération les conclusions de Mme Rowan et à adopter les recommandations de cette dernière quant aux sujets suivants :
 - (i) la rentabilité du marché résidentiel (GM-3, Doc 3);
 - (ii) la vision tarifaire à long terme de SCGM (GM-3, Doc 8); et
 - (iii) la stratégie tarifaire 2011-2012 (incluant correction de l'interfinancement) (GM-15, Doc 3).
7. OC commentera aussi la préoccupation soulevée par l'UC concernant la question du contrat présumé dans les conditions de service.
8. OC se prononcera sommairement sur la modification de la méthode de fonctionnalisation des coûts reliés aux achats de gaz naturel à Dawn, telle que proposée par SCGM.
9. Finalement, OC appuie les propos et recommandations élaborés par le Dr. Laurence Booth quant au taux de rendement sur l'avoir ordinaire de l'actionnaire (C-ACIG-0015) ainsi que les propos et recommandations présentés par la FCEI concernant le risque d'affaires de Gaz Métro (C-FCEI-0025).
10. En ce qui concerne le taux de rendement sur l'avoir ordinaire de l'actionnaire, OC commentera la fréquence avec laquelle SCGM demande des changements à la formule automatique pour déterminer le taux de rendement (trois (3) fois dans une période de cinq (5) ans). Notre préoccupation découle des coûts reliés à ces demandes répétées (avocats externes, experts, etc.), lesquels sont défrayés par l'ensemble de la clientèle. Elle découle aussi de la plus grande durée de temps d'audience et la surutilisation des ressources de la Régie causées par ces demandes répétées.

II. La rentabilité du marché résidentiel

11. OC appuie et résume les conclusions principales du témoignage écrit et oral de Mme Rowan au sujet de la rentabilité du marché résidentiel.

a) Conclusions principales du Rapport d'OC

12. Premièrement, OC rejette la fausse prémisse énoncée dans le témoignage écrit de SCGM qu'une détérioration de la rentabilité dans le développement du marché résidentielle justifie une correction de l'interfinancement au premier palier du D1. Selon le Distributeur, la solution au problème de la détérioration de la rentabilité « devrait plutôt passer par une correction de l'interfinancement qui, dans les faits, constitue le véritable problème » (GM-3, Doc 3, p. 19, lignes 24-26). Comme l'a souligné Mme Rowan dans son témoignage écrit et oral, la correction de l'interfinancement et la rentabilité du marché résidentiel sont deux (2) sujets séparés qui doivent être abordés séparément.

13. OC note qu'UC est de la même opinion concernant le faux lien entre la correction de l'interfinancement et la rentabilité dans le développement du marché résidentielle (« les moyens proposés par Gaz Métro – à savoir amorcer la correction de l'interfinancement – n'ont rien à voir avec les causes du problème que le Distributeur prétend vouloir corriger » (C-UC-0017, Preuve d'UC, p. 7).

14. Le but de la tarification est de récupérer les coûts de servir les clients tout en s'assurant que ces tarifs soient justes et raisonnables (C-OC-0021, Rapport d'OC, pp. 8-9, ligne 20 – p. 9, ligne 2). Les tarifs ne doivent pas être établis pour accroître la rentabilité du marché résidentiel.

15. La correction de l'interfinancement (qui relève de la tarification) doit être dictée par les principes de l'allocation des coûts, ainsi que les principes de la tarification. La correction de l'interfinancement constitue seulement un aspect de la tarification et elle doit être prise en considération dans le contexte général de la demande tarifaire sur une base annuelle.

16. Le témoignage écrit de Gaz Métro cible l'interfinancement du premier palier du D1 comme étant le véritable problème par rapport à la détérioration dans le marché résidentiel. Cette concentration excessive sur l'interfinancement cache des vrais problèmes potentiels concernant le développement du marché résidentiel (changement dans les conditions économiques et les opportunités du marché qui sont caractérisés par des coûts plus élevés et des rendements plus bas).

b) Conclusions principales du témoignage oral de Mme Rowan

Lien entre la capacité de SCGM de développer son marché résidentiel et la correction de l'interfinancement

17. La croissance dépend de la capacité du Distributeur de récupérer les coûts incrémentaux de la desserte de nouveaux clients tout en gagnant un rendement juste (« fair return »). Le seuil de 6,55% égal au coût en capital prospectif, et approuvé par la Régie, a été établi afin de permettre le Distributeur de gagner un rendement juste (« fair return »).
18. Si Gaz Métro augmente les tarifs pour les consommateurs résidentiels par le biais de la correction de l'interfinancement, un effet secondaire probable serait une augmentation dans la rentabilité du développement du marché résidentiel parce qu'une hausse des tarifs permettrait probablement de générer plus de revenus dans ce marché. Cependant, dépendamment de la sensibilité des nouveaux clients à des hausses de prix, des tarifs plus élevés pourraient aussi affecter la décision des nouveaux clients de se brancher au gaz.
19. Si les conditions de marché changent de sorte que le Distributeur a plus de projets près du seuil de 6,55% (le coût prospectif du capital) que de projets hautement rentables (près d'un TRI de 20%), tel que la Figure 2 de GM-3, Doc 5 (p. 12) semble indiquer, le Distributeur devrait alors réagir aux nouvelles conditions économiques en développant des stratégies appropriées.

Rentabilité basée sur une cible artificielle et pas définitivement à la baisse

20. La nouvelle pièce déposée en complément d'information au sujet du développement du marché résidentiel (GM-3, Doc 5) a clarifié que c'est le coût de capital prospectif (soit 6,55%) qui demeure « le seuil et le véritable critère d'acceptation » (p. 12, lignes 4-5) pour un nouveau projet. OC en conclut que le TRI de 9,5% n'est qu'une cible interne avec peu de pertinence pour cette cause. Par ailleurs, UC et le ROEE sont arrivés à la même conclusion : UC qualifie le TRI comme « établi à la discrétion du Distributeur » (C-UC-0017, Preuve d'UC, p. 6) et le ROEE note dans sa preuve écrite que « la rentabilité cible pour le marché résidentiel de 9,5% est avant tout appuyée sur un choix arbitraire de Gaz Métro » (C-ROEE-0013, p. 5).
21. Selon SCGM, « les analyses présentées dans la preuve ont pour but d'évaluer où en est la rentabilité et si le développement possible en 2008 l'est toujours aujourd'hui » (GM-3, Doc 3.1, Réponse à la DDR 1.1 de la Régie, p. 2). Gaz Métro en conclut qu'elle « se trouve dans une situation où certains projets auparavant rentables ne le sont plus aujourd'hui et cette situation risque fort de se détériorer si aucune mesure n'est prise » (GM-3, Doc 3, p. 3, lignes 17-19).

22. Cependant le contre-interrogatoire du Panel sur la rentabilité résidentiel par OC a confirmé les faits suivants :

- (i) le TRI réel de 2008, c'est-à-dire le TRI déterminé selon le nouveau calcul, est de 9%; et
- (ii) le TRI révisé pour 2012, déterminé selon la même méthodologie, c'est-à-dire selon le nouveau calcul, est de 9.28%; (N.S., le 8 septembre 2011, p. 239).

OC déduit de (i) et (ii), que le TRI 2008 révisé pour 2012, calculé selon la même méthodologie, est à la hausse et non à la baisse. Donc, ces résultats remettent en question si, dans les faits, la rentabilité du développement du marché résidentiel se détériore ou non.

23. Étant donné que SCGM a justifié la correction de l'interfinancement par la baisse de rentabilité dans le marché résidentiel, OC soumet qu'il n'est donc pas du tout clair à la lumière de notre contre-interrogatoire si la rentabilité est vraiment en détérioration entre 2008 et 2012.

24. Néanmoins, même si SCGM réussit à démontrer de façon plus convaincante que la rentabilité s'est détériorée légèrement depuis 2008, de sorte que le TRI soit un peu en-dessous de la cible interne et artificielle de 9,5%, il en demeure qu'un TRI de 9,28% révisé pour 2012 (sans correction de l'interfinancement) est bien au-dessus du coût en capital prospectif de 6,55%, approuvé par la Régie. Comme la cible de 9,5% est une cible interne, artificielle et arbitraire, il importe peu que le TRI soit un peu au-dessous ou en-dessous de cette cible.

25. UC et le ROEE tirent des conclusions semblables quant à l'importance excessive accordée par Gaz Métro à la détérioration du TRI. UC conclut ainsi dans son témoignage oral :

« Mais, on constate néanmoins, notamment au gré des réponses données à certaines des questions d'Option consommateurs, que modifications des méthodes de calcul mises à part, le TRI ne s'est pas dégradé de façon significative, se serait plutôt maintenu entre neuf et neuf point cinq qui est la cible de toute façon. (N.S., le 12 septembre 2011, p. 180) »

Comme le constate le ROEE dans sa preuve écrite :

« La rentabilité cible pour le marché résidentiel est de 9,5 %, ce qui est amplement supérieur au coût prospectif du capital de 6,45 %. (C-ROEE-0013, p. 5) »

Pistes de solution pour améliorer la rentabilité du développement du marché résidentiel

26. Indépendamment de la baisse ou de la hausse du TRI entre 2008 et 2012, plusieurs pistes de solution sont disponibles à SCGM afin d'améliorer la rentabilité du développement du marché résidentiel, dont :
- (i) réduire la croissance des projets à basse rentabilité en concentrant l'énergie corporative (la stratégie de ventes) sur des projets avec une rentabilité plus élevée; et
 - (ii) faire preuve de prudence dans l'acceptation de tout projet avec un TRI en-dessous du coût prospectif de capital (6,55%), comme le fait Gaz Métro si « un développement supplémentaire soit prévisible par la suite » (GM-3, Doc 5, p. 12, lignes 8-9); n'oublions pas d'ailleurs que si le développement supplémentaire ne se matérialise pas, ce sont les clients résidentiels existants et captifs qui doivent subventionner tout développement non-rentable.

Conversion

27. Le marché de la conversion résidentielle est caractérisé par des projets avec une rentabilité plus élevée. Dans son rapport, OC se questionne si le marché urbain de la conversion est vraiment saturé ou s'il existe des opportunités qui ont été ignorées par la stratégie de vente du Distributeur, qui est concentrée davantage sur le marché de la nouvelle construction. OC encourage donc le Distributeur à chercher des opportunités pour développer ce marché (C-OC-0021, p. 17, lignes 13-20).
28. Si les chiffres présentés en exemple dans le Tableau présenté à GM-3, Doc 5, p. 10 sont fiables et représentatifs, il appert aussi que les ventes sans chauffage en conversion pourraient aussi constituer des projets rentables. Soulignons que ces ventes sans chauffage représentent une partie importante du marché des ventes en conversion (soit 31% de ce marché selon GM-3, Doc 3.3, Réponse à la DDR 1.2, p. 2).
29. Tout comme UC et le ROEE, OC est préoccupée par la détérioration dramatique des ventes en conversion alors que la position concurrentielle du gaz naturel est forte.
30. À la lumière des contre-interrogatoires menés par OC et le ROEE au sujet du marché de la conversion, OC n'est pas convaincue que le potentiel du marché de la conversion est aussi faible que le Distributeur l'estime (à la Figure 1, GM-3, Doc 5, p. 7), c'est-à-dire entre 401 et 802 conversions d'équipements au mazout par année. Quand Gaz Métro a voulu mettre l'emphase sur le potentiel important du marché de la conversion dans sa demande tarifaire 2008 (R-3630-2007), le Distributeur a souligné qu'il y a avait « un bassin de près de 115 000 bâtiments résidentiels sur réseau, alimentés à une autre source d'énergie que le gaz naturel ». Ces bâtiments constituaient « un potentiel de plus de $198\ 000\ 10^3\ \text{m}^3$, soit 82 % de la consommation totale des clients résidentiels existants en 2006 »

(R-3630-2007, GM-2, Doc 7, p. 10, lignes 18-22). En contre-interrogatoire, le Panel sur la rentabilité du marché résidentiel a confirmé que le chiffre de 115 000 n'a pas varié de façon importante depuis 2007 (N.S., le 8 septembre 2011, p. 229).

31. À la lumière du contre-interrogatoire du ROÉÉ, OC n'est pas convaincue que Gaz Métro déploie des efforts de ventes et de marketing adéquats dans le marché de la conversion (N.S., le 9 septembre 2011, pp. 21-26). OC est d'accord avec ses collègues du ROÉÉ et d'UC que le Distributeur pourrait déployer plus d'efforts de ventes et de marketing sur le marché de la conversion. OC se demande si la détérioration des ventes en conversion est davantage liée à une stratégie de ventes et un modèle d'affaires qui ne priorisent pas ce marché plutôt qu'à un manque de potentiel de ventes en conversion.
32. Vue la position concurrentielle du gaz naturel, le moment est propice pour le Distributeur d'accroître ses efforts de vente et de marketing dans le marché de la conversion pour les raisons suivantes :
 - (i) il s'agit d'un marché très rentable;
 - (ii) le marché présente des risques plus bas que le marché de la nouvelle construction (en raison du fait que des extensions de réseau ne sont pas requises pour les conversions et que la majorité des conversions sont pour des clients à chauffage);
 - (iii) les conversions pourraient être bénéfiques pour les clients à budget modeste car, comme Gaz Métro le souligne, le gaz représente une source de chauffage plus confortable que le mazout; et si le gaz est moins dispendieux que le mazout, il serait plus abordable pour les clients à budget modeste de maintenir leurs domiciles à une température confortable; et
 - (iv) les conversions disposent de plusieurs avantages environnementaux.
33. OC demande à la Régie d'encourager SCGM dès l'année tarifaire 2011-2012 à revoir sa stratégie de ventes et à adopter des objectifs afin de viser une augmentation en terme absolu des ventes en conversion. Inspirée par les préoccupations de M. Jean-François Tremblay, témoin de Gaz Métro, au sujet de l'inéquité entre les clients quant aux frais de raccordement de \$300, OC suggère que si SCGM veut vraiment redresser l'inéquité entre les clients à cet égard et promouvoir les ventes en conversion en même temps, elle pourrait réduire les frais de raccordement pour les conversions urbaines (avec chauffage), qui sont moins dispendieuses à brancher (N.S., le 9 septembre 2011, pp. 193-195) et, bien sur, faire la promotion de ce rabais auprès du grand public.

34. OC appuie également la recommandation du ROEE qui demande que la Régie exige de SCGM « de lui faire rapport et de proposer dans le prochain dossier tarifaire des mesures afin d'augmenter son taux de ventes en conversion. » (C-ROEE-0013, Preuve du ROEE, p. 23). Ce rapport devra aussi comporter des objectifs concrets pour atteindre une augmentation en terme absolu des ventes en conversion et faire rapport des efforts entrepris en 2011-2012 pour accroître ces ventes.

III. Vision tarifaire à long terme de SCGM

a) Recommandations principales par rapport à la vision tarifaire à long terme

35. OC appuie les quatre recommandations principales élaborées par Mme Rowan dans le Rapport d'OC à ce sujet (C-OC-0021, Section 3.3, pp. 28-29) :

- (i) La subdivision du premier palier du D1 pour créer des nouveaux paliers tarifaires tel que suggéré par SCGM ne représente pas une politique de tarification judicieuse pour toutes les raisons énumérées à la Section 3.2.2 du Rapport d'OC (C-OC-0021, Section 3.2.2, pp. 23-25);
- (ii) En progressant vers un niveau acceptable d'interfinancement (plus ou moins 20% comme suggéré par SCGM), toute correction acceptable de l'interfinancement devrait être implantée de manière lente et bien réfléchie afin de graduellement diminuer le niveau d'interfinancement au fil du temps. OC souligne qu'elle s'opposera à toute tentative de correction de l'interfinancement en bas d'un ratio revenus/coûts de 20%, soit la borne inférieure proposée par GM en l'absence d'une révision complète de l'étude d'allocation du coût de service par un expert indépendant (C-OC-0021, p. 25, lignes 15-24);
- (iii) L'évaluation du niveau de correction de l'interfinancement devrait prendre en compte la demande tarifaire dans son entier et particulièrement les éléments énumérés à la Recommandation #3 du Rapport d'OC (C-OC-0021, p. 28); et
- (iv) Toute correction de l'interfinancement, ainsi que le niveau de cette correction, devraient être évaluée sur une base annuelle, au cas par cas.

b) Recommandations faites lors du témoignage oral de Mme Rowan au sujet de la subdivision du premier palier du D1

36. OC s'oppose à la subdivision du premier palier du D1 afin de créer des nouveaux paliers tarifaires tel que suggérée par SCGM. Dans son témoignage oral, Mme Rowan a élaboré sur les motifs pour lesquels cette subdivision ne représente pas une politique de tarification judicieuse. OC appuie ces motifs, lesquels se résument comme suit.

37. Tel qu'indiqué par OC en réponse à la DDR 2.1 de SCGM (C-OC-0015, pp. 2-3), Gaz Métro n'a pas fourni une proposition concrète quant à la subdivision du premier palier du D1, ni une justification claire pour la création de nouveaux paliers.
38. Par ailleurs, à l'occasion des réponses de SCGM à une série de DDR d'OC (GM-13, Doc 8.6, pp. 1-4), OC a été surprise d'apprendre que SCGM ne dispose pas d'un « *load research program* » pour les clients au premier palier du tarif D1. Par « *load research program* », OC entend un programme de recherche dans lequel le Distributeur obtient des données détaillées sur le profil de consommation d'un échantillon de clients équipés de compteurs spécialisés et/ou de compteurs intelligents. En conséquence, les coûts reliés au profil de consommation pour les consommateurs résidentiels doivent être dérivés à partir d'une analyse de régression sur des données historiques.
39. Si SCGM subdivise le tarif D1.1 en des paliers de plus en plus petits, le Distributeur devrait disposer d'une meilleure compréhension des profils de consommation pour ces unités plus petites. Étant donnée l'absence de données détaillées sur les profils de consommation, OC n'est pas du tout convaincue que les profils de consommation actuellement attribués aux sous-paliers du D1.1 sont suffisamment fiables. Donc, en plus de la préoccupation d'OC au sujet du manque de différenciation dans les caractéristiques de consommation à l'intérieur du palier D1.1, OC est également préoccupée par la fiabilité des données sur les profils de consommation pour le palier D1.1 et ses sous-paliers.
40. Puisque SCGM ne dispose pas de données détaillées provenant d'un programme de recherche sur les profils de consommation pour les consommateurs résidentiels, la subdivision du premier palier du D1 pourrait davantage fausser la fiabilité des données reliées aux coûts pour les consommateurs résidentiels et résulter en une allocation des coûts et une tarification injuste et imprécise.
41. Ainsi, le manque de recherche adéquate sur les profils de consommation pour justifier une subdivision du premier palier du D1 est une raison additionnelle (au-delà des raisons déjà énumérées dans le Rapport d'OC (C-OC-0021, Section 3.2.2, pp. 23-25) pour l'opposition d'OC à la subdivision du premier palier du D1.
42. OC souligne aussi que le manque de recherche adéquate sur les profils de consommation des clients résidentiels constitue une raison de plus pour ne pas corriger l'interfinancement de façon agressive car les niveaux rapportés d'interfinancement (surtout pour les très petits volumes) sont basés sur des données qui sont incertaines.

43. OC note que d'autres distributeurs gaziers en Amérique du Nord, dont Enbridge Gas Distribution en Ontario, ATCO en Alberta, et SoCal Gas en Californie, disposent de programmes de recherche sur les profils de consommation des clients résidentiels afin d'améliorer la précision de la répartition des coûts et d'établir des tarifs justes et raisonnables.
44. Finalement OC est surpris par la suggestion de SCGM de subdiviser le premier palier du D1 alors que le Distributeur avait proposé la fusion des sous-paliers de D1.1 en 2002 et 2003 (R-3630-2007, GM-2, Doc 7, p. 16, lignes 14-17). Gaz Métro a justifié cette fusion, entre autres, en invoquant les bienfaits de la simplicité tarifaire ainsi que la position concurrentielle des consommateurs à très petit volume.

IV. Stratégie tarifaire 2011-2012 (incluant correction de l'interfinancement)

a) Conclusions principales du Rapport d'OC

45. OC appuie les conclusions du témoignage écrit et oral de Mme Rowan au sujet de la stratégie tarifaire 2011-2012.
46. Tel qu'indiqué précédemment, OC a suggéré à la Régie de considérer la correction de l'interfinancement et la rentabilité du développement résidentiel de façon distincte. La correction de l'interfinancement devrait être dictée par les principes d'allocation des coûts, ainsi que les principes de la tarification. Cette correction représente seulement un aspect de la tarification et doit être prise en considération dans le contexte général de la demande tarifaire sur une base annuelle.
47. Pour être cohérente dans ses recommandations, OC a donc étudié la correction de l'interfinancement dans le contexte de l'allocation des coûts, ainsi que dans le contexte général de la demande tarifaire 2011-2012.
48. Dans l'absence d'une révision complète de l'étude d'allocation du coût de service par un expert indépendant et à la lumière de nos préoccupations concernant le manque de précision des données qui soutendent l'étude d'allocation des coûts, OC ne peut conclure que le niveau d'interfinancement des clients au premier palier du D1 est de 41% (comme le soutient SCGM). Néanmoins, OC est d'avis qu'il est raisonnable de conclure qu'un certain niveau d'interfinancement existe pour ces clients.
49. OC a donc recommandé que toute correction de l'interfinancement soit implantée de manière lente et graduelle. Dans la Section 3.3 du Rapport d'OC (C-OC-0021, pp. 28-29), Mme Rowan indique les conditions nécessaires pour qu'une telle correction soit acceptable, ainsi que les éléments à prendre en considération dans l'évaluation du niveau d'interfinancement. OC note que le premier élément énuméré à être pris en considération dans l'évaluation du niveau d'interfinancement est la conformité de la correction avec le mécanisme incitatif effectif au moment de la correction proposée.

50. OC a analysé la correction proposée par le Distributeur pour 2011-2012 en prenant en compte des conditions et éléments énumérés à la Section 3.3 du Rapport d'OC pour évaluer le niveau de correction de l'interfinancement. Généralement, OC en conclut que la proposition de SCGM pour la correction de l'interfinancement remplit ces conditions, à la condition importante que cette correction ne contrevienne pas au mécanisme incitatif actuel.

51. Mme Rowan, notre analyste, a souligné qu'une raison pour laquelle l'impact tarifaire de la correction de l'interfinancement a été jugé acceptable dans le contexte actuel est que le prix de la molécule est relativement bas cette année. Elle a réitéré par ailleurs l'importance de réévaluer la correction de l'interfinancement sur une base annuelle et au cas par cas (N.S., le 9 septembre 2011, p. 208).

52. Mme Rowan n'a pas été en mesure de se prononcer définitivement sur la conformité de la correction de l'interfinancement avec le mécanisme incitatif :

« *And then we analyzed the proposed correction for twenty eleven (2011), twenty twelve (2012) against the conditions and elements that we set out, and we found " that on balance the " correction of the cross-subsidization in this year's proposal met with our conditions with the caveat, of course, that the correction of the cross-subsidization does not violate the current incentive mechanism. (N.S., le 14 septembre 2011, p. 5, publié sous ERRATA Volume 3).*

And this apparently is still a topic of debate because despite our best efforts we haven't been able to get the numbers to show whether it does or not, and I'll leave it to the lawyers actually. But with that caveat, with that caveat, we do accept a partial correction or perhaps better said we do not oppose the partial correction. (N.S., le 9 septembre 2011, pp. 207-208) »

53. Nous allons donc procéder avec l'argumentation d'OC au sujet de l'applicabilité de l'Article 7.2 du Mécanisme incitatif et de la conformité de la correction de l'interfinancement avec cet article.

b) Article 7.2 du Mécanisme incitatif : applicabilité et conformité

54. OC souhaite aussi se prononcer sur l'article 7.2 du Mécanisme incitatif. Selon nous, la Régie fait face à deux (2) questions concernant l'article 7.2 :

(i) l'article 7.2 s'applique t-il dans cette dernière année du Mécanisme incitatif?; et

(ii) la correction de l'interfinancement par le moyen d'une hausse différenciée au premier palier du tarif D1 contrevient-elle à l'article 7.2?

Applicabilité de l'article 7.2 du Mécanisme incitatif

55. Selon l'article 7.2 du Mécanisme incitatif (Article 7.2 du Mécanisme incitatif convenu par le groupe de travail à la phase 2 du PEN, 19 avril 2007, page 43, lignes 4 à 9, en Annexe de la décision D-2007-47) :

« Des mesures s'inscrivant dans une poursuite de la correction de l'interfinancement pourraient également être proposées annuellement à la Régie, après avoir fait l'objet de discussions à l'intérieur d'un groupe de travail. La Régie devra alors décider s'il est opportun ou non de corriger cet interfinancement. Il est cependant entendu qu'en situation de gains de productivité, aucune correction de l'interfinancement ne devrait amener un tarif supérieur au tarif plafond pour l'une ou l'autre des classes de clients, sauf pour les nouveaux clients. »

(Nos soulignements)

56. En réponse à la demande de renseignements 8.2 d'OC (GM-15, Doc 3.2, pp. 1 à 2), SCGM a répondu ce qui suit :

« Or, cet article ne trouve pas application en l'instance. En effet, il ne faut pas oublier que la correction à l'interfinancement que propose Gaz Métro découle d'une demande de suivi faite par la Régie dans la décision D-2010-144. De ce fait, la question de l'interfinancement doit être traitée en audience et n'est pas soumise au PEN. Les participants auront l'occasion d'argumenter plus amplement sur la question lors des audiences orales. »

57. En réponse à cet argument, Mme Rowan s'est prononcée comme suit dans son rapport écrit :

« We reject SCGM's contention in answer to the same OC IR that Article 7.2 is not applicable because the correction of the cross-subsidy is the result of a follow-up request made by the Régie in its Decision D-2010-144. In this Decision, the Régie indicated that it was concerned with the level of cross-subsidization among the rate classes, particularly with respect to the first block of D1. As such, the Régie authorized the Winter 2011 technical meetings on cost allocation and requested a report on potential improvements, if applicable, that could be made to the rate structures. [fn 81: D-2010-144, p. 26]. Nowhere in the Régie's decision does the Régie endorse a correction of the cross-subsidization in 2011/2012. »

(C-OC-0021, p. 32)

58. OC maintient que l'article 7.2 est toujours applicable cette année et que l'argument de SCGM à l'effet qu'il ne s'applique pas ne trouve aucune assise, soit explicite ou implicite, dans la décision D-2010-144. (Voir les paragraphes 89 à 91, page 26, D-2010-144).

59. Lors du contre-interrogatoire du Panel sur la stratégie tarifaire, le procureur de SCGM s'est objecté lorsque nous leur avons demandé de nous indiquer les passages de la décision D-2010-144 qui viendraient appuyer leur thèse sur la non-applicabilité de l'article 7.2 (N.S., le 8 septembre 2011, pp. 97 à 98).

60. Le seul commentaire du Panel sur cette question est le suivant :

« La Régie a rendu une décision, la D-2010-144. Elle se dit préoccupée par le niveau d'interfinancement. Elle nous demande d'aller en groupe de travail; pour nous c'était clair que si on revenait avec une stratégie tarifaire de correction d'interfinancement ce n'était pas un dossier à l'intérieur du PEN. C'était un dossier qui allait en audience. »

(N.S., le 8 septembre 2011, p. 96.)

61. OC n'est pas en désaccord avec les propos du témoin de SCGM à l'effet que lorsqu'il y a un suivi découlant d'une décision de la Régie, cela doit être discuté à l'audience. De toute façon, le suivi demandé par la Régie n'était pas de changer le niveau d'interfinancement, ni d'outrepasser l'article 7.2 du Mécanisme incitatif. Il était simplement de faire « un rapport faisant état des discussions qui auront cours lors de ces rencontres et, le cas échéant, des pistes d'améliorations qui pourraient être apportées aux structures tarifaires ».

62. Le témoin a d'ailleurs admis avoir été au-delà de la demande de la Régie exprimée dans la décision D-2010-144 :

« Aussi, la Régie nous demandait en même temps, dans le groupe de travail, de regarder des pistes d'amélioration aux structures tarifaires. Je vous dirais qu'on est allé un petit peu plus loin étant donné le souhait que j'avais émis il y a deux ans. On vous a déposé une vision tarifaire, pour nous, est beaucoup plus large que quelques améliorations aux structures tarifaires. »

(N.S., le 8 septembre 2011, p. 79)

63. En conséquence, OC est d'accord avec l'UC concernant l'applicabilité de l'article 7.2 du Mécanisme incitatif dans ce dossier (N.S., le 12 septembre 2011, pp. 182-185).

64. OC aimerait également souligner le fait qu'un mécanisme incitatif est une entente négociée qui s'applique sur une période donnée et qui est sensée bénéficier à tous les participants. Lorsque SCGM, année après année, a obtenu des gains de productivité supérieurs au rendement de base, les consommateurs ont dû l'accepter sans pouvoir remettre en question ces aspects très bénéfiques du Mécanisme incitatif. Cependant, lorsqu'un aspect du Mécanisme incitatif ne fait par l'affaire de SCGM, le distributeur s'autorise à prétendre que l'article 7.2 ne s'applique pas.

Conformité de la correction de l'interfinancement du premier palier du tarif D1 avec l'article 7.2 du Mécanisme incitatif

65. En formulant une demande de renseignements très similaire à celle que la Régie avait formulée l'année passée, OC a tenté de déterminer si la hausse différenciée au premier palier du tarif D1 contrevient à l'article 7.2. SCGM a refusé de répondre à notre demande de renseignements 8.1 en prétextant que (a) c'était trop de travail pour des résultats approximatifs; et (b) l'article 7.2 ne s'applique plus.

66. Tel qu'énoncé dans le Rapport d'OC (page 33) :

« First, OC questions whether the proposed correction of the cross-subsidy complies with the provisions of Article 7.2 of the incentive mechanism, by virtue of which no correction of the cross-subsidization should result in a rate greater than the ceiling rate. [note 78: R-3599-2006, Mécanisme incitatif convenu par le groupe de travail à la phase 2 du PEN, April 19, 2007, Article 7.2, p. 43]]

SCGM has not answered OC's IR 8.2 [note 79: GM-15, Document 3.2, pp. 1-2] on its compliance to the current incentive mechanism (stating that it would require several days of work for approximate results). Without performing the calculations ourselves, we are unable to determine with certainty whether the proposal for differentiated rate increases contravenes the provisions of the mechanism. »

67. OC est d'avis que l'article 7.2 s'applique entièrement et, en conséquence, que le fardeau de preuve démontrant que sa proposition est conforme à l'article 7.2 repose sur SCGM. OC recommande donc que la Régie ordonne à SCGM de produire un tableau en réponse à la demande de renseignements 8.1 d'OC afin de démontrer que la correction de l'interfinancement ne résulte pas en un tarif supérieur au tarif plafond pour les classes de consommateurs. Si elle fait défaut de produire un tel tableau ou si le tableau démontre que leur proposition n'est pas conforme à l'article 7.2, nous soumettons que la demande de SCGM pour la correction de l'interfinancement par le moyen d'une hausse différenciée au premier palier du tarif D1 devrait être rejetée.

V. Proposition d'UC : contrat présumé

68. OC appuie la proposition d'UC concernant la modification des conditions de services tel que formulée par leur analyste lors de son témoignage oral (N.S., le 12 septembre 2011, p. 194).

69. À cet effet, OC prend bonne note de l'engagement de SCGM de confirmer l'identité du propriétaire lorsqu'un occupant quitte un local (GM-17, Doc 7).

VI. Modification de la méthode de fonctionnalisation des coûts reliés aux achats de gaz naturel à Dawn

70. OC n'a pas étudié en détail la proposition du Distributeur quant à la modification de la méthode de fonctionnalisation des coûts reliés aux achats de gaz naturel à Dawn. Cependant, de façon générale, OC est d'avis que SCGM a pu démontrer la nécessité d'effectuer une modification de la méthode de fonctionnalisation de ces coûts dans un avenir rapproché. Ainsi, OC ne s'oppose pas à la modification proposée par SCGM.

VII. Taux de rendement sur l'avoir ordinaire de l'actionnaire

71. Tel qu'annoncé dans l'introduction, OC appuie les propos et recommandations élaborés dans la preuve du Dr. Laurence Booth (C-ACIG-0015) quant au taux de rendement sur l'avoir ordinaire de l'actionnaire, ainsi que les propos et recommandations présentés par la FCEI concernant le risque d'affaires de Gaz Métro (C-FCEI-0025). Selon OC, Dr. Booth a fait une démonstration probante permettant à la Régie d'établir une formule automatique d'ajustement (FAA) du taux de rendement qui est juste et raisonnable.

72. La preuve du Dr. Booth nous rappelle que la demande de modification de la formule d'ajustement automatique (FAA) du taux de rendement est la troisième présentée par SCGM devant la Régie sur une période de cinq (5) ans (Preuve du Dr. Booth, C-ACIG-0015, p. 3). Donc, depuis 2007, Gaz Métro revient à la Régie à tous les deux (2) ans pour proposer des nouvelles formules qui entraîneront des augmentations importantes des revenus requis. OC soumet que SCGM a tout à gagner de ces demandes répétitives et très peu à perdre car les coûts de ces requêtes sont défrayés par les consommateurs. Le Distributeur n'a donc aucun incitatif pour freiner ses demandes répétitives et la possibilité de gagner des dizaines de millions de dollars additionnels en rendement accru si la Régie accepte éventuellement une de ses demandes.

73. OC est donc très préoccupée par la fréquence avec laquelle SCGM demande des changements à la formule automatique pour déterminer le taux de rendement (trois (3) fois dans une période de cinq (5) ans). Notre préoccupation relève particulièrement des coûts reliés à ces demandes répétitives qui sont défrayés par l'ensemble de la clientèle, ainsi que du fait que SCGM semble prêt à revenir à la charge sur cette question jusqu'à ce que la Régie lui accorde un taux de rendement plus avantageux.

74. Le Rapport de la Commission de l'énergie de l'Ontario / Ontario Energy Board (« **OEB** ») au sujet du coût en capital de 2009 (EB-2009-0084 Report of the Board on the Cost of Capital for Ontario's Regulated Utilities, pp 27-28) rappelle les avantages d'une FAA :

« *The Board has used a formula-based methodology to determine the rate of ROE since 1998. The advantages identified in the 1997 Draft Guidelines remain appropriate today and include:*

- *Simplification of the hearing process;*
- *Is relatively free from conflicting interpretation and is readily understood by all participants;*
- *Reduces the need for complex, annual risk assessments, while still reflecting major changes in the capital markets; and*
- *Is capable of producing a rate of return that approximates the result which would have been produced through the traditional process. »*

Le OEB ajoute également à ces avantages: « is transparent, resulting in predictable and consistent outcomes, and meets the needs of stakeholders broadly, particularly those in the capital market. ». Le OEB énumère aussi les désavantages de la FAA, mais conclut que « Notwithstanding these concerns, the Board is of the view that it is appropriate to continue to use a formulaic approach to determine the equity cost of capital and that the overall advantages of the approach outweigh potential disadvantages. ».

75. OC indique aussi à la Régie que l'application d'une formule automatique pour le calcul du taux de rendement est la norme dans la pratique réglementaire canadienne. Selon un document publié sur le site web du Canadian Gas Association :

« ***Insofar as incumbent utilities are affected, the generic ROE plus AAM is entrenched in Canadian regulatory practice***—Canadian regulators have in the last dozen years affirmed and reaffirmed the generic ROE based essentially on the ERP methodology as the sole method of awarding and, through the associated AAM, varying the returns on equity for gas utility investors. (Major, John C. and Priddle, Roland, "The Fair Return Standard for Return on Investment by Canadian Gas Utilities: Meaning, Application, Results, Implications," March, 2008, p. 18, < <http://www.cga.ca/pdfs/FRS.pdf> >) »

76. OC soumet que si SCGM continue à réclamer une nouvelle formule à tous les deux (2) ans les avantages découlant d'une FAA en termes d'efficacité réglementaire, de simplicité et de réduction du fardeau réglementaire seront éliminés.

77. Le Rapport du OEB au sujet du coût en capital a déterminé que la fréquence de révision appropriée de la FAA est chaque cinq (5) ans afin d'atteindre un juste équilibre entre l'assurance que le taux de rendement continue à atteindre le FRS (Fair Return Standard) et l'objectif du maintien de l'efficacité réglementaire et la transparence :

« The Board has determined that it will periodically review its formulaic ROE adjustment mechanism. The use of any formulaic approach to approximate a change in the ROE is bound to be imperfect and any such imperfection may, over time, result in cumulative or compounding effects such that the application of it may not continue to meet the FRS.

[...]

The Board has determined that a review period of five years provides an appropriate balance between the need to ensure that the formula-generated ROE continues to meet the FRS and the objective of maintaining regulatory efficiency and transparency. »

(EB-2009-0084, p. 64)

78. OC suggère donc à la Régie qu'elle implante aussi une période de révision de la FAA de cinq (5) ans afin de limiter le nombre de demandes du Distributeur au sujet de la modification de la formule. OC soumet que cette période pourrait permettre aux clients de SCGM et à tous les participants réglementaires de bénéficier de l'efficacité réglementaire et de la transparence qui découle de l'application d'une FAA sur une période raisonnable.
79. Finalement, le Dr. Booth s'est aussi prononcé sur le problème des demandes répétitives dans le but de modifier la FAA. Dans sa preuve écrite (C-ACIG-0015), il indique que la formule qu'il propose a l'avantage d'éviter des demandes répétitives tout en permettant la détermination d'un taux de rendement juste et raisonnable qui tient compte des conditions économiques :

« During the financial crisis regulators allowed an approximate 0.50% increase to these types of estimates to allow for the financial crisis, I would judge the need for this type of "bonus" to be rapidly disappearing as we move through the business cycle into a recovery. At the moment, I can see a justification for adding no more than 0.25%. This brings the range to 7.50-8.70% for a mid-point of 8.10%. The high end of the range assumes a 0.40% bonus rather than 0.25%. However, to make these types of estimates more sensitive to economic conditions I have developed another automatic ROE adjustment model that should alleviate the need for frequent ROE hearings. It is also consistent with the type of adjustments that regulators made in 2009. (pp. 73-74)

Q. DO YOU RECOMMEND A 75% ROE ADJUSTMENT AND A 50% SPREAD ADJUSTMENT?

A. Yes. I have said repeatedly that the use of the existing "75%" ROE adjustment mechanisms is a win-win solution since it streamlines the regulatory process by removing repetitive ROE testimony while allowing fair and reasonable ROEs. (p. 77) »

(Nos soulignements)

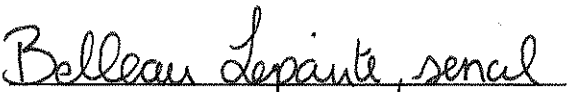
80. OC recommande donc que la Régie adopte la FAA proposée par le Dr. Booth, laquelle a l'avantage d'éviter les demandes répétitives de changement de la formule tout en permettant la détermination d'un taux de rendement juste et raisonnable qui tient compte des conditions économiques.

VIII. Conclusions

81. Option consommateurs demande à la Régie d'adopter les recommandations présentées par l'intervenante dans le cadre du présent dossier.

Le tout, respectueusement soumis.

Montréal, le 19 septembre 2011


BELLEAU LAPOINTE, S.E.N.C.R.L.
Procureurs d'Option consommateurs

Ontario Energy Board

EB-2009-0084

Report of the Board

**on the Cost of Capital for Ontario's Regulated
Utilities**

December 11, 2009

A Formulaic Approach

The Board has used a formula-based methodology to determine the rate of ROE since 1998. The advantages identified in the 1997 Draft Guidelines remain appropriate today and include:

- Simplification of the hearing process;
- Is relatively free from conflicting interpretation and is readily understood by all participants;
- Reduces the need for complex, annual risk assessments, while still reflecting major changes in the capital markets; and
- Is capable of producing a rate of return that approximates the result which would have been produced through the traditional process.²⁴

The Board also notes that a formula-based approach:

- Is transparent, resulting in predictable and consistent outcomes, and meets the needs of stakeholders broadly, particularly those in the capital market; and
- Is a practical necessity in Ontario, given the large number of rate regulated entities.

The Board also acknowledges that a formula-based ROE methodology and mechanical approaches in general, have a number of disadvantages, as identified in the 1997 Draft Guidelines:

- Establishing the initial parameters of the generic formula will have a profound influence on the potential success or failure of the process. Over time, these parameters and adjustment factors will have a cumulative or compounding effect on the

²⁴ Ontario Energy Board. Draft Guidelines on a Formula-Based Return on Common Equity for Regulated Utilities. March 1997. p. 7.

results of the formulaic ROE mechanism. The use of an inappropriate initial ROE will either inflate or understate subsequent rate determinations;

- The present formulaic ROE generally relies predominantly on the ERP method to the exclusion of other methods;
- Adjustment for the impact of timing differences for utilities with different year-ends is a challenge; and
- The Board's ability to make discretionary adjustments to a utility's return for the purpose of creating incentives for particular behaviours or sending signals to the marketplace may be restricted.²⁵

Notwithstanding these concerns, the Board is of the view that it is appropriate to continue to use a formulaic approach to determine the equity cost of capital and that the overall advantages of the approach outweigh potential disadvantages.

An Empirical Foundation

The essential elements of a formulaic approach must be empirically derived – the initial ROE, implied ERP and the adjustment factor are determined by the Board based on empirical analysis. It is essential that sufficient empirical analysis be provided periodically to ensure that assumed relationships are not misspecified. This includes the construction and application of a framework to evaluate the degree of comparability between rate regulated natural gas distribution and electricity distribution and transmission utilities in Canada and the United States.

To be clear, the approach to be used by the Board in setting the essential elements of a formula-based rate of ROE (i.e., base ROE, formula terms and adjustment factors) will be based on "economic theory and empirically derived from objective, data-based analysis."²⁶ As such, it is not sufficient for a formulaic approach for determining ROE to produce a

²⁵ Ibid. p. 7.

²⁶ Ontario Energy Board. Report of the Board on 3rd Generation Incentive Regulation. July 14, 2008. p. 19

Board may do so on its own initiative. In either case it will be the Board's decision as to the time for a review. Finally, the Board may request the presentation of other tests or require some weighting for other tests should the Board want to assure itself that its approach does not lead to perverse results and is directionally in line with other market indicators.⁷⁴

6.2 Periodic Review

The Board has determined that it will periodically review its formulaic ROE adjustment mechanism. The use of any formulaic approach to approximate a change in the ROE is bound to be imperfect and any such imperfection may, over time, result in cumulative or compounding effects such that the application of it may not continue to meet the FRS.

The Board notes that the time period for a review suggested by stakeholders varied from 3-5 years, with Energy Probe suggesting that "4-5 years is probably too short."⁷⁵

The Board has determined that a review period of five years provides an appropriate balance between the need to ensure that the formula-generated ROE continues to meet the FRS and the objective of maintaining regulatory efficiency and transparency. Accordingly, the Board intends to conduct its first regular review in 2014 and any changes to the policy made as a result of that review would apply to the setting of rates for the 2015 rate year.

At the time of the review, the Board will provide guidance to stakeholders through, for example, an issues list similar to that issued on July 30, 2009, and the relevant period over which to estimate the risk-free rate. This latter approach will promote the use of a common basis to derive cost of capital estimates, increasing their direct comparability.

The periodic review will not necessarily result in a resetting of the base ROE or refining of the adjustment factors and/or terms of the formula. The Board will seek the views of

⁷⁴ Ontario Energy Board. Draft Guidelines on a Formula-Based Return on Common Equity for Regulated Utilities. March 1997. p. 2.

⁷⁵ Written Comments of Energy Probe Research Foundation, September 8, 2009, p. 12.

stakeholders on the need to reset the ROE and the need to revise the formula. If the Board is satisfied that its approach remains appropriate, the base ROE and the formula will remain unchanged and the review will conclude.

