

Mémoire de la FCEI

Dossier R-3897-2014
de la Régie de l'énergie concernant l'établissement d'un
mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation
de gains d'efficience par le distributeur d'électricité et le
transporteur d'électricité

Préparé par
Antoine Gosselin

Pour
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Montréal, le 17 novembre 2015

Table des matières

1. Introduction.....	3
2. Considérations importantes	4
2.1. Hydro-Québec.....	4
2.2. L'efficacité.....	5
2.3. La qualité du service	6
2.4. Les exogène et exclusions	7
2.5. L'équité.....	7
2.6. L'ajustement des tarifs	8
2.7. La crédibilité et la prévisibilité	8
2.8. La clause de sortie	8
2.9. La simplification du processus réglementaire	8
2.10. Sommaire des considérations.....	9
3. Le mécanisme incitatif du Distributeur	9
3.1. Recommandations de la FCEI	9
3.2. La proposition de CEA.....	12
3.2.1. Commentaires de la FCEI.....	13
3.3. La proposition de PEG	16
3.3.1. Commentaires de la FCEI.....	16
4. Le mécanisme incitatif du Transporteur.....	18
4.1. Recommandations de la FCEI	18
4.2. La proposition de CEA.....	20
4.2.1. Commentaires de la FCEI.....	20
4.3. La proposition de PEG	21
4.3.1. Commentaires de la FCEI.....	21
5. Conclusion.....	21

1. Introduction

Conformément à l'article 48.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie (« La Régie »), cette dernière a initié à l'été 2014 un dossier ayant comme objectif l'établissement d'un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficacité par Hydro-Québec dans ces activités de distribution (Distributeur) et de transport (Transporteur). La Loi précise que ces mécanismes doivent poursuivre les objectifs suivants:

- 1° l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service;
- 2° une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et, selon le cas, au distributeur ou au transporteur;
- 3° l'allégement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs du transporteur d'électricité et les tarifs du distributeur d'électricité applicables à un consommateur ou à une catégorie de consommateurs.

Le 4 mars 2015, la Régie rend public un rapport de la firme Elenchus Research Associates, Inc.¹ dressant un portrait des MRI utilisés pour des entreprises de transport et de distribution.

Le 26 octobre 2015, Hydro-Québec d'une part et l'AQCIE et le CIFQ d'autre part déposent chacun un rapport d'expert proposant des structures de mécanisme incitatif pour le Transporteur et le Distributeur. Le rapport soumis par Hydro-Québec a été préparé par Concentric Energy Advisors, Inc. (CEA). Celui soumis par l'AQCIE et le CIFQ a été préparé par Pacific Economics Group Research, LLC (PEG). Tous deux recommandent des mécanismes incitatifs distincts pour le Distributeur et le Transporteur.

Le reste de ce mémoire présente dans un premier temps (section 2) les considérations que la FCEI estime importantes en vue de la conception et de la mise en place de ces mécanismes incitatifs en fonction des objectifs fixés par la Loi.

La section 3 présente les recommandations de la FCEI quant au mécanisme incitatif relatif au Distributeur et ses commentaires eu égard aux propositions des experts.

La section 4 présente les recommandations de la FCEI quant au mécanisme incitatif relatif au Transporteur et ses commentaires eu égard aux propositions des experts.

¹ A-0003, Elenchus Research Associates, Inc., Performance Based Regulation, A Review of Design Options as Background for the Review of PBR for Hydro Québec Distribution and Transmission Divisions, 2015.

2. Considérations importantes

2.1. Hydro-Québec

La maximisation du profit ou l'atteinte de cibles financières?

Lorsqu'il prépare son budget, le Gouvernement du Québec prévoit des revenus en provenance des sociétés d'États. La concrétisation de ces résultats joue un rôle non négligeable à l'atteinte des objectifs budgétaires du Gouvernement et il ne fait aucun doute que les dirigeants d'Hydro-Québec portent une attention toute particulière à l'atteinte de cet objectif.

C'est sans compter que le régime de rémunération incitative selon la performance des cadres du Transporteur et du Distributeur accorde des bonis de performance selon l'atteinte d'objectifs corporatifs et individuels. Toutefois, ces bonis sont tous soumis à l'atteinte des résultats prévus dans le budget gouvernemental.² Ainsi, l'organisation subit un incitatif fort à atteindre cet objectif.

De plus, pour chaque division, l'atteinte du bénéfice net réglementaire approuvé par la Régie joue un rôle majeur dans le niveau de bonification.

Ce régime est en soi un incitatif à la formulation de prévisions conservatrices du point de vue de l'entreprise et à la réduction des coûts à court terme. En effet, le cadre réglementaire actuel fait aussi en sorte que les profits de l'entreprise sont plus élevés lorsque les coûts sont moindres que prévus et les revenus plus élevés que prévu. Cela engendre un incitatif indésirable à sous évaluer les revenus et à surévaluer les coûts ou à reporter des dépenses et projets d'investissement dans le temps. Depuis plusieurs années maintenant, de tels écarts sont devenus la norme chez le Transporteur et le Distributeur.

Considérant ce qui précède, il est fort possible qu'Hydro-Québec ne soit pas tant incité à maximiser ses profits, ce qui est généralement la prémisse de la réglementation incitative, qu'à atteindre les objectifs financiers fixés par le Gouvernement. Le fait d'être efficace à atteindre les cibles fixées par le Gouvernement ne saurait être en soi un gage d'efficacité et c'est bien la recherche d'efficacité qui est visée par la mise en place de la réglementation incitative.

² <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2015-2016/fr/documents/Planeconomique.pdf>, p. D.14, tableau D.5, note 1.

Si des moyens plus aisés d'atteindre les cibles sont disponibles, il se peut que cela réduise l'incitatif à l'efficacité. **Dans la perspective de favoriser l'efficacité et non l'atteinte d'objectifs financiers à court terme, la FCEI estime que le mécanisme incitatif doit être tel que les écarts prévisionnels ne puissent contribuer à la bonification du rendement.**

Hydro-Québec, une entité globale?

Ce qui caractérise également le Distributeur et le Transporteur est le fait qu'ils font partie d'une seule et même entité. Dans le processus de mise en place d'un mécanisme incitatif, il importe de garder à l'esprit que les actions d'une division peuvent affecter la rentabilité de l'autre.

Par exemple, Hydro-Québec n'a pas d'intérêt à ce que le Distributeur soit conservateur dans ses demandes en capacité de transport auprès du Transporteur puisque l'actionnaire n'assume pas les coûts liés à cette capacité tout en retirant un profit sur les investissements du Transporteur. Le dossier R-3926-2014 constitue selon la FCEI un exemple en la matière.³ Il semble que le Producteur, dont l'ensemble des coûts est assumé par l'actionnaire, ait en la matière une approche différente.⁴

Selon la FCEI, il est souhaitable que le mécanisme à être mis en place :

- Ne récompense pas les reports de coûts à des périodes futures ou les écarts de revenus qui sont hors du contrôle de l'entreprise.
- Dans le cas du Distributeur, encourage l'efficacité dans la gestion des besoins de service en transport et d'approvisionnement en électricité

2.2. L'efficacité

Le Transporteur et le Distributeur sont présentement réglementés selon l'approche traditionnelle du coût de service avec dossiers tarifaires annuels. Ce mode réglementaire est associé à des problèmes bien connus en termes d'efficacité. En premier lieu, dans ce cadre, l'entreprise n'a pas ou très peu d'intérêt à opérer efficacement au niveau des activités d'exploitation; et encore moins au niveau des activités d'investissement.

³ Voir par exemple le dossier R-3926-2015 où le Transporteur construit, à la demande du Distributeur, une capacité de transport permettant de faire face à des scénarios de probabilité quasi nulle.

⁴ Voir R-3934-2015, HQT-9, Document 1.1, p. 11, remarques relatives au poste Quyon.

Dans le cas du Distributeur, l'incitatif à limiter certains coûts, en particulier ceux de transmission et d'approvisionnement en électricité, est nul parce que les clients assument intégralement le coût réel de ces fonctions.

Selon la FCEI, il est souhaitable que le mécanisme à être mis en place :

- Encourage l'efficacité à court terme et à long terme aux opérations et aux investissements;
- Dans le cas du Distributeur, encourage l'efficacité dans la gestion des besoins de service en transport et d'approvisionnement en électricité.

2.3. La qualité du service

Une considération importante dans la mise en place d'un mécanisme incitatif est son impact sur la qualité du service. Si aucune exigence n'était imposée à cet égard, l'entreprise aurait avantage à réduire les efforts consacrés à la qualité de son service pour augmenter son profit.

La FCEI souhaite que le mécanisme à être mis en place favorise le maintien de la qualité du service de livraison d'électricité et du service à la clientèle. L'accessibilité au service; la fiabilité et la continuité du service; la clarté, la disponibilité et l'accessibilité à l'information pour la clientèle; l'assiduité et l'exactitude de la facturation sont autant de considérations importantes pour les clients. La plupart de ces dimensions sont couvertes de façon plus ou moins exhaustive par des indicateurs présentés dans les dossiers tarifaires respectifs du Distributeur et du Transporteur.

Cependant, la FCEI estime que le rôle du Distributeur devrait aller au-delà du simple fait de livrer de l'électricité et s'attarder surtout à la façon de livrer de la valeur aux clients. Si un client avait accès à deux fournisseurs de service de distribution, il choisirait celui qui offre le produit le plus avantageux pour lui. Il ne considérerait pas seulement le prix de l'électricité pour faire son choix, mais plutôt l'impact global du service sur ses opérations et ses coûts. En particulier, à service équivalent, il choisirait le distributeur qui lui permettrait de minimiser ses coûts globaux en énergie et non pas seulement sa facture d'électricité. Le Distributeur peut influencer la facture énergétique globale du client de différentes manières. L'efficacité énergétique est un exemple évident. La tarification est également un outil à cet égard. Par exemple, en offrant le tarif DT, le Distributeur permet à des clients de réaliser des économies lorsqu'ils substituent leur consommation d'électricité par une source d'énergie alternative en période de pointe. L'accès rapide à de l'information fiable sur la consommation d'électricité peut également affecter de manière considérable la gestion et les coûts encourus par certains clients.

La FCEI estime que le Distributeur devrait être encouragé à étendre les mesures existantes et à mettre en place de nouvelles initiatives permettant la réduction de la facture énergétique des clients.

Selon la FCEI, il est souhaitable que le mécanisme à être mis en place :

- Favorise le maintien et l'amélioration de la qualité du service d'électricité.
- Récompense les mesures qui permettent aux clients de réduire leurs coûts énergétiques globaux.

Relativement à ce dernier point, la FCEI soumet qu'un indicateur pourrait être développé en phase 2 du présent dossier afin de mesurer l'impact des actions du Distributeur sur la facture énergétique globale des clients.

2.4. Les exogènes et exclusions

Les coûts de service des entreprises réglementées sont affectés par différents facteurs qui sont hors de leur contrôle. Il est approprié de neutraliser les profits pour exclure l'effet de ces facteurs.

Il peut également être jugé que certains coûts sur lesquels l'entreprise exerce un contrôle ne devraient pas être soumis à l'effet du mécanisme.

Ces deux situations sont généralement traitées par le biais de facteurs exogènes et d'exclusions.

En ce qui concerne les exclusions, la FCEI estime qu'ils doivent être utilisés avec parcimonie afin que l'effet du mécanisme porte sur un ensemble de coûts aussi large que possible.

Selon la FCEI, il est souhaitable que le mécanisme à être mis en place :

- Ne récompense ni ne pénalise l'entreprise pour des variations de coûts qui sont hors de son contrôle.
- Couvre un ensemble de coûts aussi large que possible.

2.5. L'équité

Selon la FCEI, il est souhaitable que le mécanisme à être mis en place :

- Ne favorise pas un groupe de clients au détriment des autres;
- N'incite pas l'entreprise réglementée à favoriser un groupe de clients au détriment des autres.

2.6. L'ajustement des tarifs

La FCEI souhaite que la mise en application des mécanismes du Distributeur et du Transporteur préserve le forum que sont les causes tarifaires afin que les consommateurs puissent faire valoir leur point de vue sur les ajustements proposés.

2.7. La crédibilité et la prévisibilité

La FCEI estime que pour produire pleinement ses effets, un mécanisme incitatif doit être crédible et prévisible du point de vue de l'entreprise réglementée. L'intérêt de l'entreprise à opérer efficacement serait grandement réduit si elle ne croit pas que le mécanisme sera en place pour une longue période de temps ou qu'il risque de faire l'objet d'un recalibrage sur la base de ses coûts historiques ou prévus à intervalles réguliers.

Cette crédibilité requiert un engagement clair du régulateur envers le mécanisme. La FCEI estime qu'il doit y avoir une attente légitime de toutes les parties que le mécanisme sera prolongé sans période de transition ou recalibrage à moins que son évaluation périodique ne révèle un problème significatif ou que la clause de sortie ne soit déclenchée. Cela n'exclut pas que des ajustements puissent être apportés pour refléter des changements dans les attentes envers l'entreprise.

La prévisibilité requiert que les règles de transition entre les termes successifs d'un mécanisme soient établies dès le départ.

Selon la FCEI, il est souhaitable que le mécanisme à être mis en place :

- Repose sur des intentions claires de la Régie à court, moyen et long termes;
- Établisse dès le départ les règles de transition entre les termes du mécanisme.

2.8. La clause de sortie

La plupart des mécanismes disposent de clauses de sortie pour éviter des situations extrêmes. Les clauses de sorties ne doivent toutefois pas devenir un moyen pour l'entreprise de mettre fin à un mécanisme contraignant ou de le détourner de ses objectifs. Pour éviter de telles situations, la FCEI estime que la clause de sortie doit être construite de manière à impliquer un coût élevé pour l'entreprise avant qu'elle ne soit déclenchée.

2.9. La simplification du processus réglementaire

Une part importante des débats réglementaires tourne autour des prévisions de revenus et de coûts. L'un des avantages des mécanismes incitatifs est qu'ils offrent la possibilité d'éviter ces débats. La FCEI favorise les mécanismes qui permettent d'éliminer les débats entourant la prévision des coûts et des revenus.

2.10. Sommaire des considérations

Selon la FCEI, il est souhaitable que le mécanisme à être mis en place :

1. Encourage l'efficacité à court terme et à long terme aux opérations et aux investissements;
2. Dans le cas du Distributeur, encourage l'efficacité dans la gestion des besoins de service en transport et d'approvisionnement en électricité;
3. Ne récompense pas les reports de coûts à des périodes futures ou les écarts de revenus qui sont hors du contrôle de l'entreprise;
4. Favorise le maintien et l'amélioration de la qualité du service d'électricité;
5. Récompense les mesures qui permettent aux clients de réduire leurs coûts énergétiques globaux;
6. Ne récompense ni ne pénalise l'entreprise pour des variations de coûts qui sont hors de son contrôle;
7. Couvre un ensemble de coûts aussi large que possible;
8. Ne favorise pas un groupe de clients au détriment des autres;
9. N'incite pas l'entreprise réglementée à favoriser un groupe de clients au détriment des autres;
10. Préserve un forum où les consommateurs pourront faire valoir leur point de vue sur les ajustements aux tarifs;
11. Soit supporté par un engagement fort de la Régie à le maintenir en place à long terme;
12. Établisse dès le départ les règles de transition entre les termes du mécanisme;
13. Soit assorti d'une clause de sortie contraignante;
14. Réduise au minimum les débats relatifs aux prévisions de revenus et de coûts.

3. Le mécanisme incitatif du Distributeur

3.1. Recommandations de la FCEI

La FCEI estime que pour offrir un réel incitatif à l'efficacité à court et long terme, un mécanisme doit permettre à l'entreprise réglementée de bénéficier de ses efforts d'efficacité sur une période relativement longue. Les possibilités de générer de la bonification par des moyens autres que l'efficacité doivent également être réduites au minimum.

Par ailleurs, considérant la possibilité d'octroyer des rabais par le biais des contrats spéciaux ou du tarif de développement, la FCEI ne voit pas d'avantage à complexifier le mécanisme par l'introduction d'un volet en plafonnement des prix pour la clientèle industrielle.

Sous réserve des explications qui pourraient être fournies quant à l'utilité et à l'équité de ce volet plafonnement des prix, la FCEI recommande un modèle de plafonnement des revenus applicable à l'ensemble de la clientèle.

La FCEI recommande :

- Un mécanisme de type revenu plafond avec mécanisme d'ajustement complet au revenu réel.

Considérant que le Distributeur n'a pour l'essentiel pas de contrôle sur le niveau de ses ventes, la FCEI estime qu'un modèle de plafonnement du revenu est indiqué. Ce type de modèle évite également de nuire aux efforts d'efficacité énergétique dont la gestion du besoin en puissance.

Le mécanisme d'ajustement complet des revenus contribue à l'allègement réglementaire en éliminant les débats autour de la prévision des ventes. Il évite aussi l'obtention de rendement excédentaire sur la base d'éléments autres que l'efficacité favorisant par le fait même cette dernière.

- Un ajustement du revenu plafond en fonction d'une mesure d'inflation exogène, de la croissance du nombre de clients et d'un facteur de productivité.
- L'inclusion de facteurs exogènes et exclusions pour neutraliser :
 - les variations du taux moyen du coût en capital;
 - le coût du service de transport;
 - le coût des achats d'électricité;
 - les modifications aux méthodes comptables;
 - les variations de taux de taxation;
 - l'amortissement des comptes de frais reportés;
 - le coût de retraite sauf l'effet des modifications aux paramètres des régimes;
 - Les dépenses en efficacité énergétique;
 - Les activités de R&D;
 - l'effet d'éléments exceptionnels et hors du contrôle du Distributeur et approuvés au cas pas cas par la Régie

- L'inclusion d'indicateurs de qualité de service (sélectionnés parmi ceux déjà rapportés par le Distributeur ou autres);
- L'inclusion d'un incitatif ciblé visant la gestion du besoin en puissance;
- L'inclusion d'un incitatif ciblé visant la gestion des demandes de nouveaux services de transport par le Distributeur;
- L'inclusion d'un incitatif ciblé visant la gestion des achats d'électricité;
- L'inclusion d'un incitatif ciblé visant la réduction de la facture énergétique globale des clients;
- Un terme d'une durée minimale de 4 ans avec prise de position favorable à une extension du mécanisme dès l'approbation initiale du mécanisme si aucun problème structurel important n'est observé;
- L'inclusion d'un mécanisme de partage des excédents de rendements
- L'inclusion de mécanismes visant à éviter de récompenser les gains à court terme et non soutenables
 - Le dépôt d'un rapport faisant état des retards dans l'avancement des activités de base ou les reports de projets et l'ajustement des excédents de rendement en conséquence.
 - La mise de côté d'une portion des excédents de rendement dans un compte de frais reportés à être versé au début du terme subséquent si les gains d'efficacité du terme en cours se révèlent soutenables au terme subséquent.

L'expérience d'autres mécanismes incitatifs montre que les entreprises ont tendance à adopter des pratiques d'affaires non soutenables durant la période d'application d'un mécanisme incitatif et à demander des ajustements du revenu requis lorsqu'une opportunité se présente de le faire.⁵ L'expérience des dossiers du Distributeur et du Transporteur montre également que les reports de projets et d'activités sont choses fréquentes pour différentes raisons.

Tel qu'indiqué précédemment, la FCEI estime qu'en plus d'être inéquitable, ces reports réduisent l'incitatif à l'efficacité.

La FCEI recommande d'exiger qu'à la fermeture des livres, le Distributeur soumette un rapport indiquant si des retards ont été pris dans les activités opérationnelles ou si des projets (aux charges ou aux investissements) ont été reportés. Les excédents de rendement seraient corrigés de l'effet de ces écarts avant le partage.

⁵ Par exemple, à la fin de son mécanisme incitatif, Gaz Métro avait accumulé un important retard en développement informatique et a demandé une hausse budgétaire pour rattraper ce retard.

Ce suivi rendrait par ailleurs plus difficile d'invoquer un rattrapage lors d'un éventuel recalibrage du revenu requis si aucun retard n'a été signalé au préalable.

La FCEI propose également qu'une partie des excédents de rendement soient placés dans un compte jusqu'à la fin du terme du mécanisme et soit versée conditionnellement à ce qu'il n'y ait pas recalibrage à la hausse des coûts inclus dans l'enveloppe de charges du mécanisme.

- Subsidiairement, l'inclusion d'un mécanisme de report des gains d'efficience (« efficiency carryover ») applicable si le mécanisme ne fait pas l'objet d'une extension;
- Une évaluation du mécanisme au minimum deux ans avant la fin du terme avec pénalité si le Distributeur ne soumet pas l'information nécessaire à l'évaluation dans les délais prescrits;

L'imposition d'une pénalité en cas de non respect des délais vise à éviter que le Distributeur ne puisse influencer le calendrier d'évaluation à son avantage.

- le maintien de causes tarifaires pour traiter notamment des aspects du revenu requis non couverts par le mécanisme et des questions liées aux tarifs et aux conditions de service;

Cette façon de procéder est similaire à ce qui a été fait par le passé avec Gaz Métro et Gazifère. Elle permet le débat sur des aspects non couverts par la mécanique du mécanisme. Elle constitue aussi un forum important pour les petits clients qui, contrairement aux clients industriels, ne disposent pas d'autres canaux pour faire valoir leur point de vue, notamment en ce qui a trait à la tarification.

- une clause de sortie contraignante basée sur des résultats hors normes pendant quelques années consécutives.

3.2. La proposition de CEA

Selon la compréhension de la FCEI, CEA propose un mécanisme de type plafonnement du revenu d'une durée de trois ans dont le revenu requis de la première année serait basé sur l'analyse d'une année témoin comme c'est le cas actuellement. Le revenu requis des deux années suivantes serait obtenu en ajustant le revenu requis approuvé de l'an 1 pour tenir compte de l'inflation, de la croissance du nombre de clients et de la productivité. Le facteur d'inflation serait une combinaison de la croissance des salaires, telle que prévue par les conventions collectives, et de l'indice général d'inflation des prix. Pour la

quatrième année (première année du second terme) une nouvelle année témoin serait évaluée.

Les dépenses soumises à la formule seraient les dépenses d'exploitation, l'amortissement, les frais corporatifs et les taxes. Seraient exclus de l'enveloppe soumise au mécanisme, le rendement sur la base de tarification de même que différents exogènes et exclusions incluant le coût du service de transport et des approvisionnements.

Le mécanisme serait assorti d'un mécanisme de partage des excédents de rendement en fonction du niveau d'atteinte de certains indicateurs de qualité de service. Une clause de sortie serait également présente.

La FCEI comprend également que le plafonnement du revenu par client proposé par CEA ne serait pas assorti d'un mécanisme d'ajustement des revenus de sorte que les écarts de revenus affecteraient le niveau des excédents de rendement.

Finalement, CEA propose un processus réglementaire simplifié de nature essentiellement administrative (« compliance filing ») sans participation des intervenants.

3.2.1. Commentaires de la FCEI

Plusieurs des objectifs que la FCEI juge importants ne sont pas rencontrés par la proposition de CEA. En particulier, les considérations relatives aux écarts de prévisions et reports d'activités et de projets, à la simplification du processus réglementaire, à la disponibilité d'un forum pour que les clients puissent faire valoir leurs préoccupations, et à l'efficience. De plus, la proposition de CEA n'inclut aucun incitatif à optimiser les coûts en transport et les achats d'électricité.

Écarts prévisionnels et équité

La proposition de CEA ne tient pas compte de l'historique d'écarts de prévision récurrents propre au Distributeur et au Transporteur. En permettant le recalibrage du revenu requis tous les trois ans, la proposition de CEA perpétue un contexte qui favorise les reports de projets et activités et la surestimation des coûts en général. L'absence de mécanisme d'ajustement des revenus fait en sorte que des écarts de revenus continueront à être observés. Le modèle proposé est sur ces points très semblable au cadre réglementaire existant et en perpétue les iniquités.

Aussi, en faisant appel à des recalibrages fréquents, la proposition de CEA implique que, pour offrir un incitatif similaire au Distributeur, le partage des excédents de rendement devra lui être plus favorable (portion des excédents allant au Distributeur plus élevée) comparativement à un mécanisme de terme plus long. Comme CEA propose d'appliquer ce partage à l'ensemble des écarts incluant les écarts de revenus et les reports de coûts, l'iniquité discutée précédemment n'en sera qu'accentuée.

La FCEI estime que les ajustements au revenu requis entre les termes du mécanisme devraient être ciblés et ne pas reposer sur l'analyse du coût de service. De cette manière, les reports de projets et activités auront éventuellement à être assumés par le Distributeur à même l'enveloppe établie évitant aux clients de devoir financer en double les mêmes coûts.

Processus réglementaire

Contrairement à ce que propose CEA, la FCEI estime que, malgré la présence d'un mécanisme incitatif, les révisions tarifaires et l'analyse des coûts non couverts par le mécanisme incitatif devraient faire l'objet d'une audience publique.

Par ailleurs, le recours au recalibrage tous les trois ans alourdit le fardeau réglementaire comparativement à un mécanisme sans recalibrage.

Finalement, l'absence de mécanisme d'ajustement des revenus fait en sorte que les prévisions des ventes seront sujettes à débat ce qui n'est pas cohérent avec le processus réglementaire administratif proposé par CEA qui ne prévoit que de confirmer des calculs.

Incitatif à l'efficacité en distribution

Le niveau d'incitation à l'efficacité que procure un mécanisme découle directement de l'anticipation qu'a l'entreprise assujettie quant au bénéfice qu'elle retirera de ses efforts d'optimisation. Plusieurs facteurs affectent cette anticipation, notamment, la crédibilité que l'entreprise accorde au mécanisme, sa prévisibilité, les coûts couverts par le mécanisme, les règles de partage en termes de proportion des excédents qu'elle pourra conserver et de durée pendant laquelle elle pourra les conserver. Cette durée peut dépendre quant à elle du terme du mécanisme et des conditions de transition entre les termes. Plusieurs éléments de la proposition de CEA font en sorte que l'incitatif à l'efficacité qui en découle est faible.

De par sa durée, son mode de recalibrage et sa portée, ce mécanisme n'offre à toutes fins utiles aucun incitatif à réaliser des gains d'efficacité aux investissements. En effet, le seul bénéficiaire qui peut retirer le Distributeur d'une réduction de coûts en investissement est de conserver une portion de la baisse sur la dépense d'amortissement sur une période d'au plus 3 ans. À titre d'exemple, pour un actif amorti sur 50 ans, une économie de 10 M\$ en immobilisation entraînerait une réduction de l'amortissement de 200 000\$ par an et donc un bénéfice de 100 000\$ par année pendant trois ans pour le Distributeur si celui-ci conserve 50% de l'excédent de rendement. Par contre, cette réduction de 10 M\$ de la base de tarification représente une perte de rendement beaucoup plus importante sur la durée de vie de l'actif. Dans ces circonstances, la FCEI estime que le modèle proposé par CEA ne procure au Distributeur aucun incitatif à optimiser ses investissements.

La FCEI estime qu'il est essentiel, pour espérer offrir un incitatif minimal à optimiser les investissements, que le rendement sur la base de tarification soit inclus dans la formule du mécanisme. Il est également essentiel que l'entreprise puisse bénéficier des avantages de la réduction de coût sur une période bien plus longue que 3 ans. Un inconvénient lié au fait d'inclure le rendement dans la formule du mécanisme incitatif est que l'entreprise peut être pénalisée ou favorisée par des variations de coût du capital qui sont hors de son contrôle. Une manière simple de contourner ce problème est d'inclure un facteur exogène capturant l'effet de la variation du coût du capital sur le revenu requis tel que le recommande la FCEI.⁶

Par ailleurs, les coûts de main-d'œuvre représentent une part significative du coût du service de Distribution. La FCEI considère que le Distributeur doit être incité à optimiser ces coûts dans toutes leurs facettes incluant les conditions salariales offertes à leurs employés. Par conséquent, elle juge que le facteur d'inflation ne devrait pas être lié aux conventions collectives.

Incitatif à l'efficacité en transport et achats d'électricité

La proposition de CEA ne propose aucun incitatif à optimiser les coûts en transport et les achats d'électricité. Pourtant, le coût des services de transport représente plus du quart du revenu requis du Distributeur et les achats d'électricité en représentent plus de la moitié.

Un déterminant important de ces coûts est le besoin en puissance. Selon la FCEI, le mécanisme incitatif du Distributeur devrait intégrer un incitatif à contrôler le besoin en puissance.

⁶ Un tel facteur était présent autant dans le mécanisme incitatif de Gaz Métro que dans celui de Gazière. Dans les deux cas, le rendement sur la base de tarification était inclus dans la formule du mécanisme.

3.3. La proposition de PEG

La proposition de PEG quant à la structure du mécanisme incitatif consiste pour l'essentiel en :

- un mécanisme de type hybride d'une durée de quatre ans combinant un plafonnement des prix pour les clients industriels et un plafonnement du revenu (avec mécanisme d'ajustement complet des écarts de revenus) pour les autres clients;
- un mécanisme d'indexation du revenu plafond basé sur l'inflation, la croissance de la clientèle et la productivité;
- considérer l'inclusion d'un mécanisme de report des gains d'efficience (« efficiency carryover »);
- une évaluation du mécanisme après deux années complètes avec possibilité d'étendre la période d'application du mécanisme;
- des indicateurs ciblés incitant à réduire le besoin en puissance et les achats d'électricité.

PEG recommande par ailleurs d'intensifier le suivi des coûts d'approvisionnement.

3.3.1. Commentaires de la FCEI

Le mécanisme proposé par PEG rencontre en général les objectifs que la FCEI juge importants. Cependant, certains objectifs ne sont pas pleinement satisfaits par cette proposition.

Écarts prévisionnels

Par la présence d'un mécanisme d'ajustement des revenus, le mécanisme proposé à l'avantage de protéger entièrement les clients contre le risque de payer davantage que le revenu autorisé. L'ajustement des revenus protège également le Distributeur contre un potentiel déficit de revenu.

PEG propose un terme de 4 ans légèrement plus long que ce qui est proposé par CEA. Toutefois, ils ouvrent la porte à une extension du terme sans recalibrage. Ces deux facteurs contribuent à réduire le risque de double facturation des coûts inhérents aux reports d'activités et de projets. La FCEI favorise l'incitation de l'efficience dans une perspective de long terme et donc la possibilité de pouvoir profiter des gains d'efficience sur une longue période. Elle juge cette proposition globalement acceptable si la Régie exprime dès le départ une préférence pour une extension du terme.

Équité

Considérant son terme plus long et la possibilité d'extension évoquée par PEG, la proposition de PEG assure, selon la FCEI, une meilleure équité entre les clients et le Distributeur que celle de CEA, notamment en réduisant la probabilité de double facturation des coûts.

Cependant, le modèle hybride de plafonnement du revenu/plafonnement de prix soulève des questionnements quant à son application. D'une part, la FCEI se questionne sur la pertinence et l'utilité de cette approche. D'autre part, elle est préoccupée que ce modèle n'entraîne un traitement inéquitable des clientèles, notamment au niveau de l'allocation des coûts du service de transport et des achats d'électricité.

Puisque PEG propose de traiter les coûts de transport et les achats en électricité comme des exclusions, la FCEI comprend que le plafonnement des prix ne s'appliquera que sur la portion distribution du tarif L. Outre le fait qu'elle ne saisit pas très bien comment un plafonnement des prix peut être appliqué sur une partie seulement d'un tarif groupé, la FCEI constate que le volet distribution représente une portion très faible du tarif L. Si la compréhension de la FCEI est exacte, la quasi-totalité du tarif ne serait pas plafonné. L'intérêt de cette approche paraît donc questionnable.

De plus, puisque le Distributeur serait récompensé par une croissance des ventes et puisque cette récompense serait vraisemblablement calculée sur la base de revenus et de coûts à la marge, il aurait potentiellement intérêt à favoriser une allocation des coûts en service transport et achats d'électricité qui avantage les clients du tarif L. La FCEI voit donc un potentiel pour que ce modèle favorise une allocation inéquitable des coûts entre les clients.

La FCEI estime que la mécanique exacte de cette proposition doit être clarifiée.

Processus réglementaire

La proposition de PEG favorise l'allègement du processus réglementaire à deux niveaux. D'abord, le mécanisme d'ajustement complet des revenus contribue à simplifier le processus réglementaire en évitant le besoin de surveillance à l'égard de la prévision de revenus. Deuxièmement, le terme plus long que dans le cas de CEA et la possibilité d'extension sans recalibrage favorisent également la simplicité du processus en limitant le besoin d'analyser en détail le revenu requis.

Incitatif à l'efficacité en distribution

En évitant les recalibrages fréquents et en intégrant un ensemble de coûts plus large, incluant notamment le rendement sur la base de tarification, la proposition de PEG offre un meilleur incitatif à l'efficacité que celle de CEA. Toutefois, sans engagement envers une application à long terme du mécanisme, l'incitatif à réaliser des projets d'efficacité rapportant des bénéfices à long terme demeure probablement assez limité.

Incitatif à l'efficacité en transport et achats d'électricité

PEG propose l'utilisation d'indicateurs ciblés pour inciter le Distributeur à mieux gérer son besoin en puissance et ses achats d'électricité. Elle recommande également de profiter de l'allègement réglementaire pour intensifier le suivi détaillé des achats d'électricité. La FCEI est favorable à cette approche.

4. Le mécanisme incitatif du Transporteur

4.1. Recommandations de la FCEI

De façon générale, les préoccupations soulevées relativement aux activités de distribution s'appliquent aussi en transport. En particulier, dans la mesure où une part importante du revenu requis du Transporteur est liée aux investissements, l'importance d'offrir au Transporteur un incitatif suffisant l'égard de l'optimisation des investissements devrait être une considération centrale. Comme mentionné précédemment, pour être suffisamment attrayant, la FCEI estime qu'un tel incitatif doit être lié à une base de coût importante (i.e. incluant le rendement sur la base de tarification) et s'appliquer pour plusieurs années. À défaut de cela, la FCEI ne croit pas que la bonification puisse efficacement faire contrepoids à l'intérêt naturel de l'actionnaire à accroître sa base de tarification.

Tout comme dans le cas du Distributeur, la FCEI estime que les écarts de prévision ne devraient pas donner droit à de la bonification. Or, les retards et reports de projets sont à la source d'écarts importants chez le Transporteur.

La position de la FCEI s'appuie en bonne partie sur le rapport de PEG dont la proposition offre, selon la FCEI, un incitatif plus important à l'efficacité que celle soumise par CEA.

La FCEI recommande :

- Un mécanisme de type revenu plafond avec mécanisme d'ajustement complet au revenu réel.

Considérant la nature des tarifs de transport et les enjeux rencontrés par le passé avec la flexibilité de ces tarifs, la FCEI estime qu'un modèle de plafonnement du revenu est indiqué pour le Transporteur. Le mécanisme d'ajustement complet des revenus correspond à la pratique actuelle.

- Un ajustement du revenu plafond en fonction d'une mesure d'inflation exogène, d'un facteur de productivité et d'un facteur de croissance avec, si nécessaire, un suivi spécifique de certains projets (e.g. projets générant des revenus additionnels).
- L'inclusion de facteurs exogènes et exclusions pour neutraliser :
 - les variations du taux moyen du coût en capital;
 - les modifications aux méthodes comptables;
 - les variations de taux de taxation;
 - l'amortissement de certains comptes de frais reportés;
 - le coût de retraite sauf l'effet des modifications aux paramètres des régimes;
 - Les activités de R&D
 - l'effet d'éléments exceptionnels et hors du contrôle du Transporteur et approuvés au cas pas cas par la Régie
- L'inclusion d'indicateurs de qualité de service (sélectionnés parmi ceux existants ou autres);
- Un terme d'une durée minimale de 4 ans avec prise de position favorable à une extension du mécanisme dès l'approbation initiale du mécanisme si aucun problème structurel important n'est observé;
- L'inclusion d'un mécanisme de partage des excédents de rendements;
- L'inclusion de mécanismes visant à éviter de récompenser les gains à court terme et non soutenables
 - Le dépôt, au dossier de fermeture annuel, d'un rapport faisant état des retards dans l'avancement des activités de base ou des projets en exploitation ou en investissement et l'ajustement des excédents de rendement en conséquence.
 - La mise de côté d'une portion des excédents de rendement dans un compte de frais reportés à être versé au début du terme subséquent si les gains d'efficacité du terme en cours se révèlent soutenables à l'an un du terme subséquent.
 - Subsidiairement, l'inclusion d'un mécanisme de report des gains d'efficacité (« efficiency carryover ») applicable si le mécanisme ne fait pas l'objet d'une extension;

- Une évaluation du mécanisme au minimum deux ans avant la fin du terme avec pénalité si le Transporteur ne soumet pas l'information nécessaire à l'évaluation dans les délais prescrits;
- Le maintien de causes tarifaires pour traiter notamment des aspects du revenu requis non couverts par le mécanisme et des questions liées aux tarifs et aux conditions de service;
- Une clause de sortie contraignante basée sur des résultats hors normes pendant quelques années consécutives.

4.2. La proposition de CEA

La proposition de CEA consiste pour l'essentiel à regrouper trois causes tarifaires comme on les connaît présentement en une seule tous les trois ans. Le partage des écarts de rendement serait basé sur l'atteinte d'indicateur de qualité de service plutôt que d'être réparti selon la proportion fixe actuellement approuvée. Les mêmes coûts seraient sujets à exclusion que présentement.

Finalement, CEA propose un processus réglementaire simplifié de nature essentiellement administrative (« compliance filing ») sans participation des intervenants.

4.2.1. Commentaires de la FCEI

L'essentiel des commentaires formulés quant à la proposition de CEA relative au Distributeur s'applique également pour le Transporteur.

Comme pour le Distributeur, la FCEI estime que la proposition de CEA ne résout pas les problèmes d'équité et de double facturation ce qui, selon la FCEI, contribue également à réduire l'incitatif à l'efficience.

Quant au processus réglementaire, outre la question de la lourdeur réglementaire associée à la prévision des ventes qui ne s'applique pas dans le cas du Transporteur, les commentaires formulés relativement à la distribution s'appliquent.

Pour ce qui est de l'efficience, les commentaires formulés relativement à la distribution s'appliquent en bonne partie au transport également à la différence près que le rendement sur la base de tarification n'est pas traité comme une exclusion. Cela rehausse le bénéfice d'une réduction des investissements pour l'actionnaire comparativement à ce que CEA propose pour le Distributeur. Toutefois, comme le bénéfice ne serait présent que sur une période d'au plus trois ans, la FCEI ne croit pas que l'avantage de réduire l'investissement soit suffisant pour faire contrepois au bénéfice associé avec une hausse de la base de tarification à long terme. Il en résulte que dans ce cas aussi, l'incitatif à être efficient au niveau des investissements est pour ainsi dire nul.

4.3. La proposition de PEG

La proposition de PEG quant à la structure du mécanisme incitatif consiste pour l'essentiel en :

- un mécanisme de type plafonnement du revenu d'une durée de quatre ans.
- un mécanisme d'indexation du revenu plafond basé sur l'inflation, un facteur de croissance pondéré et un facteur de productivité.
- l'inclusion à considérer d'un mécanisme de report des gains d'efficience (« efficiency carryover »).
- une évaluation du mécanisme après deux années complètes avec possibilité d'étendre la période d'application du mécanisme.

4.3.1. Commentaires de la FCEI

Outre ceux qui ne sont pas applicables à la situation du Transporteur, les commentaires formulés par la FCEI quant à la proposition de PEG relative au Distributeur s'appliquent également pour celle relative au Transporteur.

5. Conclusion

En somme, la FCEI estime qu'il est souhaitable que les mécanismes incitatifs applicables au Distributeur et au Transporteur favorisent l'efficience à court et long terme. Pour ce faire, elle estime que le recours à des recalibrages en cours de route doit être aussi limité au minimum. Elle favorise une approche paramétrique qui permet à l'entreprise de bénéficier des gains d'efficience sur une plus longue période ainsi que des mécanismes qui limitent au maximum le potentiel de bonification de rendement non associé à de la réelle efficience. Elle estime qu'une expression d'intention de la Régie en faveur d'une approche stable à long terme favoriserait l'efficience aux investissements.

La FCEI estime également que les mécanismes devraient favoriser le maintien de la qualité de service et l'amélioration de l'offre de valeur faite aux clients.