

DÉCISION

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2013-106

R-3809-2012
Phase 2

15 juillet 2013

PRÉSENTS :

Marc Turgeon
Françoise Gagnon

Régisseurs

Société en commandite Gaz Métro
Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision

Demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des Conditions de service et Tarif de Société en commandite Gaz Métro à compter du 1^{er} octobre 2012

Régie de l'énergie

DOSSIER: R-3901-2014

DÉPOSÉE EN AUDIENCE

PAR LA FCEI

Date: 23 OCT. 2014

Pièces n°: NON

COTÉE

9.3 COÛT EN CAPITAL MOYEN

[357] Gaz Métro présente une mise à jour du coût en capital moyen découlant de la décision de la Régie en ce qui a trait au taux de rendement sur l'avoir propre. Le nouveau taux est de 7,36 %¹²².

[358] La Régie autorise un coût en capital moyen de 7,36 % sur la base de tarification.

9.4 COÛT EN CAPITAL PROSPECTIF

[359] Gaz Métro présente une mise à jour du coût en capital prospectif découlant de la décision de la Régie en ce qui a trait au taux de rendement sur l'avoir propre. Le nouveau taux est de 5,63 %¹²³.

[360] La Régie autorise, aux fins de l'évaluation des projets d'investissement prévus par Gaz Métro pour l'exercice financier 2013, un coût en capital prospectif de 5,63 %.

10. MÉTHODE DE PARTAGE DES TROP-PERCUS OU DES MANQUES À GAGNER

[361] Gaz Métro demande à la Régie d'approuver la méthode de partage des trop-perçus et manques à gagner de distribution proposée pour l'année tarifaire 2013. Elle propose une méthode symétrique qui partage à la fois les trop-perçus et les manques à gagner de distribution, selon la formule suivante :

- premiers 50 points de base : Gaz Métro;
- de 50 à 150 points de base : Gaz Métro et clientèle 50-50;
- au-delà de 150 points de base : clientèle.

¹²² Pièce B-0326, p. 1.

¹²³ Pièce B-0327. Il est toutefois à noter que la demande (pièce B-0320) fait état d'un taux de 5,66 %.

[362] La mesure s'effectuerait en comparant les revenus réellement générés avec l'ensemble du coût de service de distribution et en appliquant les principes réglementaires en vigueur, incluant les CFR.

[363] La remise s'effectuerait sur une année, dès que les données réelles sont connues, ce qui signifie que le partage de l'année 2013 serait tout d'abord comptabilisé dans un CFR hors base puis inclus dans les tarifs 2015 (T +2).

[364] Gaz Métro ne propose l'atteinte d'aucun indicateur de qualité de service avant la remise de sa part des trop-perçus, bien qu'elle considère raisonnable d'en exiger.

[365] Gaz Métro estime qu'un impact de 100 points de base sur le rendement est significatif. Cet impact se chiffre à environ 10 M\$ et incitera le distributeur à prendre en cours d'année les meilleures décisions possibles dans son intérêt et celui de sa clientèle. Gaz Métro considère que cela respecte l'orientation de la décision D-2012-076¹²⁴, dans laquelle la Régie mentionne que le distributeur a le devoir de gérer son entreprise en cours d'année au meilleur de sa connaissance et qu'il est important qu'il soit responsable de toutes les décisions qu'il prend et de leurs conséquences.

[366] Le distributeur considère que les premiers points de base dépendent d'activités courantes et augmentent le caractère incitatif. Il estime que la possibilité d'un manque à gagner de 100 points de base crée un accroissement de son risque réglementaire de court terme, lequel découle de la symétrie ainsi que de l'absence d'outil de mitigation du risque de perte. Il considère que la règle de partage proposée offre un pouvoir incitatif similaire à celui du mécanisme incitatif précédent. Sa proposition possède trois caractéristiques : la symétrie, un incitatif fort et un filet de sécurité. Il vise un équilibre entre l'incitatif fort et le filet de sécurité. Il n'a pas fait l'étude de comparables.

[367] Gaz Métro affirme avoir déposé les meilleures prévisions possibles. Elle considère que le processus d'examen du coût de service dans le dossier tarifaire est l'outil approprié pour que la clientèle et la Régie s'en assurent. Elle soutient que les écarts constatés découlent des volumes de ventes et du coût de service. Elle n'a aucun contrôle sur un grand client qui cesse de consommer. Elle va reporter des projets au besoin, mais considère que ces reports ne sont pas un gain de productivité.

¹²⁴ Dossier R-3693-2009, p. 21, par. 75.

[368] Le distributeur note toutefois que 2013 se déroule dans un contexte particulier, puisque l'année est en cours. Les risques d'inégalité avec les prévisions sont moindres parce que les charges des premiers six mois sont « *en ligne avec les prévisions budgétaires* »¹²⁵.

[369] Gaz Métro affirme qu'elle n'a pas ou peu de marge de manœuvre pour réagir à une décision qui réduirait de façon significative le revenu requis. Selon elle, l'asymétrie d'information était une réalité plus présente en 1995 qu'aujourd'hui. Il lui apparaît inéquitable d'assumer tous les risques associés aux manques à gagner et d'ordonner le partage des trop-perçus.

[370] Selon l'ACIG, une réglementation sur la base du coût de service est moins risquée qu'un vrai mécanisme incitatif, soit un *revenue cap* ou un *price cap* et non un hybride qui donne le meilleur des deux mondes à Gaz Métro. En coût de service, le distributeur a une grande marge de manœuvre et beaucoup de contrôle, autant sur les prévisions de coût que sur les charges réelles. Pendant les années 90, période où le distributeur était réglementé sur la base du coût de service, il existait un mécanisme de partage des excédents de rendement 50-50, mais Gaz Métro devait assumer seule les manques à gagner.

[371] Selon la FCEI, il existe peu de cadres réglementaires qui offrent moins d'incitatifs à l'efficacité que le coût de service. Le distributeur peut capitaliser, reporter des travaux, présenter des prévisions plus conservatrices pour contrôler ses coûts. Les charges réelles inférieures aux charges budgétées ne signifient pas qu'il s'agit de gains d'efficacité.

[372] La FCEI considère que l'objectif de la méthode de partage devrait être de donner une portion à Gaz Métro, pour éviter qu'elle n'assume plus aucun risque et qu'elle ne puisse encourir n'importe quelle dépense de façon inconsidérée. Il faudrait aussi éviter que Gaz Métro ait la possibilité d'obtenir une bonification indue qui ne serait pas due, en grande partie, à l'efficacité. Elle est d'avis que les paliers mènent à un arbitrage interannuel.

¹²⁵ Pièce A-0133, p. 20.

[373] Le GRAME constate que, outre la bonne gérance, aucune mesure pour améliorer l'efficacité ne fait partie des objectifs à atteindre. Il affirme que le risque de non réalisation doit demeurer et qu'il est le gage d'une saine gestion.

[374] Pour OC, l'outil de mitigation du risque disponible à Gaz Métro dans le mécanisme précédent, soit la présentation d'un budget conservateur, est aussi disponible pour l'année en cours. Un mécanisme asymétrique en faveur des clients viserait à atteindre une symétrie dans le partage de risques, étant donné la possibilité pour Gaz Métro de préparer des budgets conservateurs. En mode coût de service, s'il y a partage, les clients ne devraient pas avoir à assumer les manques à gagner. OC ne connaît aucun cas de partage de manque à gagner dans ce type de réglementation.

[375] Selon l'UC, la formule suggérée permet une variation d'au plus 1 % dans les revenus de distribution de Gaz Métro, soit une variation maximale de 5,5 M\$, ce qui implique un rendement entre 8,1 % et 9,7 %, une variation de 1,8 %, ce qui est un taux de rendement exceptionnellement élevé, compte tenu du peu de fluctuations possibles¹²⁶.

[376] L'intervenante considère que la proposition de Gaz Métro ne permet pas un partage symétrique des risques et bénéfices entre le distributeur et sa clientèle. L'UC survole rapidement la liste des risques de court terme de Gaz Métro et conclut qu'ils sont mitigés. Elle est d'avis que Gaz Métro devrait assumer une plus grande part du risque et propose un incitatif pour créer des gains de productivité élevés. Gaz Métro a des comptes d'écart qui limitent les fluctuations de taux de rendement. Historiquement, elle n'a pas eu de problème à atteindre le taux de rendement autorisé.

[377] L'UMQ considère qu'un important gisement d'économies existe chez Gaz Métro. Selon son diagnostic, Gaz Métro dispose de marges de manœuvre construites au fil des ans. Un effort de gestion, même relativement restreint, assurerait d'emblée à Gaz Métro une somme importante. L'intervenante propose donc une mécanique qui inverse le partage suggéré.

¹²⁶ Pièce C-UC-0027, p. 20.

[378] Les propositions de partage des trop-perçus et manques à gagner sont résumées dans le tableau ci-dessous. Certains intervenants ont aussi présenté des propositions alternatives. L'ACIG soutient la proposition d'OC.

Tableau 10
Propositions de partage des trop-perçus et manques à gagner

Points de base	Gaz Métro	FCEI	GRAMÉ	OC	UC	UMQ
150 et +			CFR		50%	
100-150	50%	25%	50%	50%	75%	50%
50-100						
0-50	100%			100%		
(0-50)	100%					
(50-100)	50%		50%	100%	50%	50%
(100-150)						
(150 et +)			CFR			

Portion de Gaz Métro
Portion de la clientèle

[379] La Régie constate qu'entre 1982 et 1992, Gaz Métro était réglementée sur la base du coût de service. Pendant cette période, les trop-perçus se sont élevés à 4 M\$¹²⁷ par année en moyenne, dans un contexte où le revenu requis de distribution était inférieur à ce qu'il est aujourd'hui. De 1983 à 1988, une prime incitative sur les trop-perçus a été en vigueur¹²⁸. En 1993, le revenu requis de distribution s'élevait à 365 M\$¹²⁹ et Gaz Métro était toujours réglementée sur la base du coût de service. La Régie modifiait alors le partage des trop-perçus. Elle accordait un partage 50 % clients, 50 % Gaz Métro. Les manques à gagner étaient sous la responsabilité de l'actionnaire. Dans le cadre de ce régime de partage, Gaz Métro devait atteindre certains indicateurs de performance pour recevoir sa part¹³⁰.

[380] De 2000 à 2012, Gaz Métro était réglementée sur la base d'un mécanisme incitatif. Elle conservait 25 % des trop-perçus et 50 % des manques à gagner. Pendant cette période, elle a connu des trop-perçus pendant 11 ans et un seul manque à gagner.

¹²⁷ Dossier R-3260-93, décision D-93-51, p. 57 et 58.

¹²⁸ Dossier R-3260-93, décision D-93-51, p. 56.

¹²⁹ Pièce A-0074, p. 9.

¹³⁰ Dossier R-3260-93, décision D-93-51, p. 58.

[381] À partir de 2013, Gaz Métro est de nouveau soumise à une réglementation sur la base du coût de service. Cette période était initialement prévue pour une seule année, mais on peut conclure de la décision D-2013-063¹³¹ que cette période pourrait être plus longue.

[382] La Régie considère que le risque associé à une réglementation sur la base du coût de service est généralement inférieur à celui lié à une réglementation incitative. Le distributeur a la possibilité de présenter des budgets conservateurs dans un tel contexte. L'asymétrie d'information doit aussi être prise en compte dans l'établissement d'un mécanisme de partage des trop-perçus et des manques à gagner.

[383] La Régie constate que les intervenants ont soumis une grande variété de mécanismes de partage des trop-perçus et des manques à gagner. Certains favorisent l'atteinte de gains de productivité découlant des activités courantes, d'autres favorisent l'atteinte de gains de productivité plus élevés mais plus difficiles à atteindre. Dans tous les cas, la Régie constate qu'il y a confusion entre le concept de trop-perçu constaté en fin d'année et le concept de gains de productivité. Les gains de productivité ne sont qu'une des sources possibles de trop-perçu.

[384] Historiquement, dans le cadre d'une réglementation sur la base du coût de service, les manques à gagner ont toujours été à la charge de l'actionnaire. Aucun comparable n'a été soumis pour justifier une proposition de partage symétrique.

[385] Selon la Régie, il faut étudier les modalités de partage dans un contexte de transition. Bien qu'aucun mécanisme incitatif n'ait été mis en place pour 2014, la Régie considère toujours que la période actuelle est une période de transition entre deux mécanismes incitatifs. Elle est donc, dans le présent dossier, à la recherche de règles de partage simples établies pour ce contexte transitoire.

¹³¹ Dossier R-3693-2009, p. 12.

[386] La Régie considère que le partage des trop-perçus et manques à gagner dans un cadre de coût de service consiste à répartir les écarts constatés en fin d'année entre les prévisions et les données réelles. Ces écarts sont inévitables lorsque les tarifs sont déterminés sur la base de données projetées. La Régie tient compte des caractéristiques inhérentes à ce processus, soit l'asymétrie d'information et la présentation de prévisions conservatrices tant pour les charges que pour les volumes de ventes. Dans ce contexte, elle considère qu'un mécanisme de partage est un outil réglementaire simple qui vise à disposer d'écarts jugés normaux dans un tel mode de réglementation.

[387] Bien que l'atteinte de cibles d'efficacité soit possible en mode coût de service, il n'est pas possible de distinguer les écarts de prévision des gains d'efficacité dans ce cadre. La Régie se concentre donc, pour la période de transition, sur l'atteinte des meilleures prévisions possibles.

[388] **En conséquence, la Régie détermine que les manques à gagner seront à la charge de l'actionnaire. Les trop-perçus seront partagés comme suit :**

- **premiers 50 points de base : Gaz Métro 50 %, clientèle 50 %;**
- **au-delà de 50 points de base : clientèle 100 %.**

[389] Pour l'année 2013, la Régie juge qu'il n'est pas approprié que la remise de la portion du trop-perçu à Gaz Métro soit soumise à l'atteinte d'indices de maintien de la qualité de service. L'année en cours est particulièrement avancée pour que cette demande soit pertinente. Gaz Métro devra toutefois présenter de tels indices dans le cadre du dossier d'examen du rapport annuel 2013 de la même façon qu'en 2012.

[390] **Pour les années suivantes, la Régie demande à Gaz Métro de présenter, dans les dossiers tarifaires, les indices utilisés dans le cadre du mécanisme incitatif précédent. La remise des trop-perçus sera assujettie aux mêmes modalités que celles établies dans le mécanisme incitatif terminé en 2012.**

[391] Tel que demandé par le distributeur, la remise s'effectuera sur une année, dès que les données réelles sont connues. Entre-temps, le solde sera comptabilisé dans un CFR hors base.

[392] Par ailleurs, dans sa décision D-2013-054¹³², la Régie a réservé sa décision sur le mode de récupération des soldes des CFR dans lesquels sont versés les trop-perçus ou manques à gagner qui découlent des services de transport et d'équilibrage.

[393] Gaz Métro justifie l'étalement de la remise des gains de l'incitatif de transport et d'équilibrage sur trois ans par une grande fluctuation anticipée de ce compte.

[394] La Régie considère que la remise du trop-perçu ou manque à gagner de distribution s'effectuera sur une année et qu'aucun historique d'incitatif de transport et d'équilibrage n'existe. **En conséquence, elle demande à Gaz Métro que le solde des CFR dans lesquels seront versés les trop-perçus ou manques à gagner qui découlent des services de transport et d'équilibrage soit récupéré sur une année.**

II. FONDS EN EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

11.1 INTRODUCTION

[395] Dans sa présentation sur la « *situation du fonds en efficacité énergétique au 30 septembre 2012* », le distributeur constate que 236 dossiers ont été engagés avant la fin des activités du FEÉ, lesquels pourraient entraîner le versement d'un montant estimé à 8 240 418 \$ (7 376 580 \$ pour 163 dossiers engagés entre le 1^{er} octobre 2010 et le 30 septembre 2012 et 863 838 \$ pour 73 dossiers engagés avant le 1^{er} octobre 2010). Le distributeur conclut que les dossiers engagés avant le 30 septembre 2012 dépassent la réserve de 750 000 \$ prévue par la Régie dans sa décision D-2012-076 et que le budget de 2 746 407 \$¹³³ prévu pour l'année 2012-2013 sera insuffisant¹³⁴.

¹³² Page 14, par. 43.

¹³³ Ce budget porte sur les programmes du FEÉ transférés au PGEÉ seulement.

¹³⁴ Pièce B-0337, p. 6 à 9.

