

C A N A D A
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL
N^o : R-3924-2015 Phase IV

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

FÉDÉRATION CANADIENNE DE
L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE

Intervenante

et

GAZIFÈRE INC.

Demandeur

**PLAN D'ARGUMENTATION DE L'INTERVENANTE FÉDÉRATION CANADIENNE
DE L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE**

DOSSIER R-3924-2015 Phase IV

I. INTRODUCTION

2. Dans le cadre du dossier R-3924-2015 Phase IV concernant la demande tarifaire 2016, l'intervenante, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (« FCEI ») s'est principalement concentrée sur deux sujets, soit :
- a) L'allocation de la base de tarification entre les tarifs, plus particulièrement à l'égard des trois éléments suivants :
 - Les structures et améliorations (installations générales);
 - Les conduites principales;
 - La régulation de la distribution; et
 - b) L'allocation du coût des activités promotionnelles.

II. ALLOCATION DE LA BASE DE TARIFICATION ENTRE LES TARIFS

3. Le principe de base généralement utilisé en allocation de coût est la causalité. L'analyse de l'allocation adéquate cherche donc à identifier les facteurs qui induisent chacun des coûts.
4. Le processus complet d'allocation de la base de tarification utilisé par Gazifère comporte trois étapes : la fonctionnalisation, la classification et l'allocation à proprement parler.
5. Tel que mentionné, la FCEI s'est concentrée sur trois principaux éléments, que nous allons aborder dans le cadre de la présente plaidoirie.

Allocation des installations générales

6. Selon Gazifère, l'item des installations générales comprend les éléments suivants :

« [...] an alarm system, site preparation for the installation of a new telephone system, leasehold improvements to the current office location (such as flooring, construction, etc.), fitting out of various office spaces such as meeting rooms, garage, reception, construction work to render the garage compliant to current codes and other items. [...] »

Réf. : GI-49, document 1, p. 20, réponse à la question 8.3
7. Gazifère indique ne pas être en mesure d'associer ces actifs à une ou des fonctions particulières. Elle fonctionnalise donc cette portion de la base de tarification dans la catégorie « Non-identifiable ».

Réf. : Notes sténographiques de l'audience du 30 mars 2016, p. 141, lignes 8 à 10.
8. Par la suite, Gazifère indique que les coûts dont la fonction est « Non identifiable » sont classifiés selon les proportions des autres éléments de la base de tarification. Cette décision a pour effet d'allouer les coûts de cet item principalement en fonction du besoin de capacité, de la valeur des compteurs et branchements associée à chaque tarif et du nombre de clients.

Réf. : GI-44, document 1.5, ligne 11.
9. La position de la FCEI est à l'effet qu'une telle allocation ne reflète pas adéquatement la causalité des coûts.
10. La FCEI estime que la fonction « Installations générales » devrait être allouée sur la base des salaires. À l'appui de sa position, la FCEI cite dans sa preuve l'expert mandaté par Gaz Métro dans le cadre de la Phase I du dossier R-3867-2013, qui dit essentiellement que :

« With respect to general plant, the use of an allocation factor based on distribution plant is not representative of the industry best practice. Land and structures are designed to house employees. These costs are typically allocated in the same way as payroll is allocated.

[...]

Based on the discussion above, Ground, Structure and Improvements should be allocated on a payroll basis. »

[Nous soulignons]

Réf. : C-FCEI-0041, p. 3.

11. En réponse à une question posée par l'avocate de Gazifère, le témoin Monsieur Anton Kacicnik justifie ainsi le refus d'utiliser les salaires comme facteur d'allocation :

« With respect to FCEI's comments, Gazifère does not have a salaries classifier or an allocator on which it could allocate the cost of structures and improvements. It would need to develop one, which could be a rather large undertaking. While structures within the company's general plant provide a working space for employees, the work of employees, or the cost of employees is incurred to support, meaning to install, operate and maintain distribution capacity, customer related investments, and so forth, as it is those investments that eventually provide service to customers. Given the small magnitude of the costs in question, it is the company's view that an alternative approach is not warranted. »

[Nous soulignons]

Réf. : Notes sténographiques de l'audience du 30 mars 2016, p. 142, lignes 3 à 17.

12. À la lumière du témoignage de Gazifère, il semble que la proposition de la FCEI n'est pas acceptable pour deux raisons :

- a) Gazifère ne possède pas de facteur d'allocation lié aux salaires, qu'il serait nécessaire d'en développer un et que cela représenterait un engagement important;
- b) Les coûts associés à cet item sont tellement minimes qu'une méthode alternative n'est pas garantie.

13. Or, selon la FCEI, le développement d'un facteur d'allocation lié aux salaires ne serait pas une lourde tâche. À ce titre, le témoin de la FCEI, Monsieur Antoine Gosselin, s'exprimait ainsi à cet égard :

« Le premier [point] concerne la question de l'allocation des installations générales. On fait la recommandation d'allouer ces coûts-là en fonction des salaires suivant ce qui avait notamment été recommandé par l'expert Overcast dans le dossier de Gaz Métro. Et les témoins de Gazifère ont mentionné qu'il n'y avait pas d'indicateur de salaires et qu'il faudrait en développer un si jamais on décidait d'aller dans cette direction-là. Simplement mentionner que je ne pense pas que ce soit quelque chose qui soit très compliqué parce que, quand on regarde l'exercice d'allocation qu'on a, à mon sens, tout ce qu'il suffirait de faire, c'est d'identifier dans chacun des groupes de coûts, au début de la fonctionnalisation, qu'est-ce qui est du salaire puis qu'est-ce qui ne l'est pas, puis de prendre la portion salaire puis de procéder dans l'exercice d'allocation jusqu'à la fin, puis on se retrouverait avec une répartition des coûts salariaux entre les différents tarifs.

Donc, selon toute vraisemblance, je pense que c'est assez simple de faire ça. [...] »

[Nous soulignons et nous ajoutons]

Réf. : Notes sténographiques de l'audience du 31 mars 2016, pp. 59-60, lignes 1 à 21.

14. Sur la base de ce qui précède, la FCEI estime que l'argument de Gazifère relatif à la complexité de créer un facteur d'allocation basé sur les salaires est non-fondé et ne devrait pas justifier la proposition de Gazifère à cet égard.
15. À l'égard du deuxième argument, soit celui du caractère marginal des coûts associés à cet item, la FCEI estime que la marginalité d'un coût ne devrait pas justifier l'utilisation d'une méthode inéquitable. Rappelons que le principe de base en allocation de coût est la causalité. Celle-ci est inexistante entre l'item « Installations générales » et le besoin de capacité, la valeur des compteurs et branchements associés à chaque tarif et le nombre de clients.
16. De plus, les règles d'allocation étant fixées pour de longues périodes, elles doivent être robustes. Aussi, l'importance de chaque poste de coût ou élément de la base de tarification est susceptible de varier dans le temps. Pour l'ensemble de ces raisons, la FCEI recommande que l'item 2.1 de la base de tarification soit alloué sur la base des salaires.

Les conduites principales

17. Le coût des conduites principales représente une part très importante de la base de tarification des distributeurs gaziers. Dans le cas de Gazifère, les conduites principales représentent plus de 55% de la base de tarification.
18. Malgré l'importance de cet item dans la base de tarification, la seule information disponible dans la preuve principale de Gazifère est la répartition entre les composantes accès (29%) et capacité (71%).
19. Tel que mentionné dans la preuve de la FCEI, les réponses de Gazifère aux demandes de renseignements ont permis d'obtenir des informations additionnelles à l'égard de la méthodologie utilisée pour en arriver à cette répartition.

Réf. : GI-49, document 1, pp. 20-21, réponse à la question 8.4.

20. Toutefois, ces informations additionnelles n'ont pas permis à la FCEI d'obtenir des réponses aux questions soulevées dans sa preuve, telles que :
 - a) Sur la base de quels critères et procédure les données extrêmes ont-elles été exclues?
 - b) Comment la valeur des conduites principales a-t-elle été actualisée au 31 décembre 2014?

- c) Considérant la faible quantité de conduites de 1 pouce, est-il justifié d'inclure cette donnée? Repose-t-elle sur un nombre d'observations suffisant pour être fiable?
- d) Le regroupement des conduites indépendamment du type de matériel affecte-t-il les résultats?
- e) Si les conduites d'acier sont concentrées dans les plus grands diamètres, cela augmente-t-il artificiellement la pente de la régression, ce qui conduirait à une sous-évaluation de la composante accès?

21. À cet égard, le témoin de la FCEI s'est exprimé ainsi lors de l'audience :

« Le deuxième point concerne les conduites principales. Madame Falardeau l'a mentionné à quelques reprises dans son témoignage, mais je trouve important d'insister quand même sur le fait que, même si ça peut paraître banal, les choix méthodologiques qui sont faits au niveau de l'épuration des données, du choix de la méthode, de l'actualisation des données, les indices qu'on utilise pour actualiser les données, le fait de grouper ensemble les conduites de métal puis les conduites de plastique quand on fait les régressions, tout ça peut avoir des incidences qui peuvent être très importantes.

Puis la FCEI estime que c'est fondamental d'aller s'assurer qu'on est confortable avec la façon dont la méthode est appliquée. »

[Nous soulignons]

Réf. : Notes sténographiques de l'audience du 31 mars 2016, p. 61, lignes 5 à 21.

22. À ce titre, mentionnons que l'Association des consommateurs industriels de gaz (« **ACIG** ») partage aussi cette préoccupation quant à la transparence des méthodes.

Réf. : C-ACIG-0013, section 3.1, p. 10.

23. Considérant l'ensemble de ce qui précède, la FCEI recommande un report de l'analyse de l'allocation du coût des conduites principales au prochain dossier tarifaire, de sorte qu'un examen exhaustif puisse être mené de manière rigoureuse.

La régulation de la distribution

24. Gazifère indique que la Régulation de la distribution (« Distribution Regulation ») est attribuée à la classe capacité en distribution (« Distribution – Capacity »).

« Distribution Regulation includes the costs associated with district stations and gate stations. These are common costs incurred to regulate the pressure flow from the transmission system and within the distribution system and are, therefore, classified as capacity related. »

Réf. : GI-44, document 1, p. 12.

25. Gazifère précise que son choix de classification repose sur le fait que les actifs de régulation, soit les postes dits « Gates, Districts et Sales », sont conçus en fonction de la demande de pointe. Elle en conclut que la capacité représente bien la causalité des coûts.

Réf. GI-49, document 1, p. 22, réponse à la question 8.7

26. Lors du témoignage de Monsieur Anton Kacicnik, cette question a été abordée et le témoin s'est contenté de réitérer les informations déjà contenues dans la preuve :

« Yes. The cost causality for distribution regulation equipment is peak capacity, or peak flows. We address that in response 8.7 at Exhibit GI-49, document 1, page 22, so where we say that distribution regulation includes the costs of district station and gate stations. These assets are designed and operated to accommodate peak flows, and regulate the pressure from the transmission system and within the distribution system. Given that these assets are designed or sized for peak flows, the functionalization to distribution capacity reflects cost causality for these assets. »

[Nous soulignons]

Réf. : Notes sténographiques de l'audience du 30 mars 2016, pp. 142-143, lignes 1 à 12.

27. La FCEI conteste le lien logique exclusif que tente d'établir Gazifère entre la conception des postes et la capacité.
28. En effet, la FCEI est d'avis que les postes « Gates » et « Districts » sont inhérents au fonctionnement du système de distribution. Aucun système, quel que soit son débit en pointe, ne pourrait fonctionner sans ces postes. Cette position est d'ailleurs confirmée par le témoin de Gazifère :

« [242] Donc, il n'y aurait pas... il n'y aurait aucun des trois types de stations si nous avions...si nous faisons face à un réseau de faible capacité. Il ne serait pas nécessaire d'avoir sur le réseau aucun des trois types de stations dont vous avez mentionné au départ, si nous faisons face à un réseau de faible capacité.

I think you... I think you would still need the gate stations because it's just a fact of life, normal operating practice for upstream pipelines to operate at very high pressures. And we need to reduce those pressures to a much lower pressure to make it safe to be distributed in the urban area streets and then bring it to the safe pressure, to the burner tip. So, I think, as a minimum, you would need to fill something where gas distribution network meets the upstream pipelines.

[...]

[244] O.K. Donc, juste pour bien comprendre, nonobstant la question de la capacité, la présence d'une « gate station » serait nécessaire.

A. Yes, I think if we look out and... yes, that's the normal operating practice. I think they are necessary.

[...]

[246] D'accord, mais malgré le fait que vous estimiez que ce soit peu probable qu'un type de...Malgré le fait que vous disiez que ce soit peu probable que ce type de réseau-là soit effectivement opérable, il n'en demeure pas moins que, au niveau de la question que j'ai posée, serait-il possible d'exploiter un réseau sans des district stations, la réponse à ça c'est non. C'est ma compréhension.

A. I think the answer would be no, you know, considering the real life situations out there. Hypothetically, maybe yes, it would be possible, but that would not be an optimized cost-effective network. Because, as I said, you would need much bigger pipes to push the same amount of gas through to the burner tips. So I don't see that as a real life solution. »

[Nous soulignons]

Réf. : Notes sténographiques de l'audience du 30 mars 2016, pp. 171 à 173.

29. Gazifère admet que les postes sont inhérents à l'existence d'un réseau de distribution, nonobstant la question de la capacité. Le lien logique exclusif que tente d'établir Gazifère entre la conception des postes et la capacité n'est donc pas démontré. Au contraire, Gazifère concède que l'opération d'un réseau, peu importe sa capacité, requiert au minimum l'installation des postes « Gates » et « Districts ».
30. Considérant ce qui précède, la FCEI recommande que les actifs de régulation soient alloués selon le même facteur que les conduites principales, soit réparti entre une composante accès et une composante capacité.

III. ALLOCATION DU COÛT DES ACTIVITÉS PROMOTIONNELLES

31. Gazifère propose une allocation directe des dépenses d'activités promotionnelles résidentielles et commerciales, c'est-à-dire que le coût des activités promotionnelles auprès des clients commerciaux est alloué entièrement aux tarifs commerciaux et le coût des activités promotionnelles auprès des clients résidentiels est alloué entièrement au tarif résidentiel.
32. Les activités promotionnelles générales de même que les éléments de base de tarification sont quant à eux associés à la classe « capacité en distribution », laquelle est allouée selon le besoin de capacité (facteur d'allocation « capacity »).
33. Lors de l'audience, Gazifère précise qu'en ce qui concerne les activités promotionnelles générales, l'entreprise pourrait envisager une classification 50/50, c'est-à-dire 50% alloué selon le besoin de capacité et 50% au nombre de clients dans chaque classe tarifaire. Gazifère précise toutefois que cette proposition ne concerne que les activités promotionnelles générales et non les dépenses promotionnelles spécifiques (résidentielles et commerciales) :

« In light of that, the company could support classification of general promotion expenditures, fifty/fifty (50/50), fifty percent (50%) to capacity, and fifty percent (50%) to the number of customers in each rate class, to strike a balance between the two (2) aims of this program, which are to increase utilisation of the gas distribution network, and reduce safety incidents, such as third-party damages, which are in part driven by the number of customers.

[188] Mr. Kacicnik, just to make sure, this classification that would be supported by the company, is it for all the promotion expenses or only the general expenses?

A. It only relates to general expenses. »

Réf. : Notes sténographiques de l'audience du 30 mars 2016, pp. 144-145.

34. S'il est vrai que les activités promotionnelles liées à la sécurité pourraient faire l'objet d'un traitement différent, la proposition de Gazifère ne permet pas d'améliorer le lien de causalité pour ce qui est de la portion des activités promotionnelles visant à accroître les ventes.
35. De plus, si l'on croit que les dépenses liées à la sécurité méritent un traitement différent, il serait préférable de les isoler que d'utiliser un facteur global.
36. Par ailleurs, à l'égard des dépenses spécifiques de promotion, l'allocation proposée par Gazifère a pour effet de faire supporter aux seuls clients d'une classe tarifaire la totalité des coûts ayant été encourus pour attirer un client de cette même classe.
37. La FCEI y voit un problème d'équité important. Dans la mesure où l'ensemble de la clientèle bénéficie de la venue d'un nouveau client, tous les clients devraient contribuer au coût « d'acquisition » de ce client. La FCEI estime que les budgets de promotion (résidentielle, commerciale et générale) devraient être alloués en fonction des bénéfices qu'ils procurent aux différentes clientèles et non en fonction de la capacité.
38. Dans un premier temps, il est important de mentionner que Gazifère a admis lors de l'audience qu'il n'y avait pas une causalité entre le besoin de capacité et le fait de faire de la promotion des ventes :

« [253] Est-ce que vous pouvez convenir avec moi que la promotion comme telle, les dépenses reliées à la promotion, la promotion, n'est pas nécessaire au bon fonctionnement d'un réseau de distribution de gaz?

A. I would agree that there are not absolutely necessary. »

Réf. : Notes sténographiques de l'audience du 30 mars 2016, p. 178, lignes 17 à 23.

39. Un autre élément qui milite en défaveur du lien causal que tente d'établir Gazifère entre la capacité et les activités de promotion est le fait que l'entreprise ne peut surveiller le niveau de saturation de son réseau et moduler ses efforts de promotion en fonction de cette variable ou qu'il choisisse de faire plus de promotion dans un secteur où le réseau est moins saturé :

« L'autre élément c'est que l'idée même que la promotion est faite pour augmenter le facteur de capacité ne nous semble pas très crédible. Je doute fort que Gazifère surveille le niveau de saturation de son réseau et module ses efforts de promotion en fonction du niveau de saturation du réseau ou qu'il choisisse de faire plus de promotion dans un secteur où il y a... le réseau est moins saturé puis qu'il arrête de faire la promotion dans un réseau où il l'est plus. »

Réf. : Notes sténographiques de l'audience du 31 mars 2016, p. 63, lignes 11 à 20.

40. Pour la FCEI, il est clair que l'objectif réel des activités promotionnelles n'est donc pas d'augmenter le facteur d'utilisation du réseau de distribution, mais bien de créer de la valeur pour les clients.
41. C'est pourquoi la FCEI recommande que les budgets de promotion (résidentielle, commerciale et générale) soient alloués en fonction des bénéfices qu'ils procurent aux différentes clientèles et non en fonction de la capacité.
42. Questionné à ce sujet par la présidente du panel de la Régie, le témoin de la FCEI est venu préciser cette recommandation en s'exprimant ainsi :

« Donc, quand je parle de créer de la valeur, là, je fais référence à la valeur actuelle nette. Si vous voulez vraiment une définition très précise, quand vous regardez les analyses de rentabilité, il y a un élément qui s'appelle la « VAN », la « VAN » d'un projet. Bien, la création de valeur, c'est ça, c'est la VAN du projet.

[...]

Bien, les bénéfices d'avoir des projets avec des VAN positives c'est une réduction des tarifs, une réduction des tarifs pour l'ensemble de la clientèle. »

Réf. : Notes sténographiques de l'audience du 31 mars 2016, pp. 72-73.

43. Selon la FCEI, les coûts de promotion engagés pour obtenir des clients devraient être répartis entre l'ensemble des clients en proportion des bénéfices qu'ils en retirent, c'est-à-dire en fonction des revenus qui sont attribués à chaque tarif.
44. Il ressort clairement du témoignage de Monsieur Antoine Gosselin que ce n'est pas parce qu'un client résidentiel est ajouté au réseau de distribution que la baisse tarifaire résultant de cet ajout bénéficiera seulement aux clients résidentiels.

« Si vous imaginez, par exemple, que vous avez une franchise ou vous avez que des clients identiques, une centaine de clients identiques, disons quatre-vingt-dix-neuf (99) clients identiques, puis vous en rajoutez un autre et que l'ajout de ce client-là rajoute certains coûts et les revenus qui sont équivalents à ceux de tous les clients, bien, tous les coûts qui sont variables vont être neutres mais tous les coûts qui sont fixes, eux, vont être partagés par un plus grand nombre de clients. Et si, par exemple, vous imaginez que ces cent (100) clients-là sont des clients résidentiels puis que vous avez un client commercial à côté, bien, en ajoutant un client résidentiel, vous allez augmenter les volumes résidentiels, vous allez augmenter la capacité résidentielle. Puis, tous les coûts fixes qui sont alloués en fonction des volumes puis de la capacité vont se retrouver alloués un petit peu plus au résidentiel, puis l'allocation aux autres classes de tarifs va diminuer suite à ça.

On parle... dans la preuve, on donnait l'exemple d'un client industriel, parce que ça frappe plus, mais si vous imaginez que vous avez une franchise puis qu'il n'y a pas de clients industriels puis, tout à coup, vous en ajoutez un puis que vous avez besoin de le subventionner de quelques millions de dollars pour le convaincre de venir, bien... puis que... c'est sûr que l'impact sur les volumes, le besoin de capacité, va déplacer une quantité de coûts importante dans l'allocation pour tout ce qui est des coûts fixes, puis il y en a. Et donc, tout le monde va tirer un bénéfice de ça. »

Réf. : Notes sténographiques de l'audience du 31 mars 2016, pp. 66-67.

45. La FCEI estime donc qu'il est injustifié de demander d'assumer tous les coûts de branchement d'un client résidentiel, dont les coûts de promotion, à la clientèle résidentielle, si celle-ci partage le bénéfice de ce raccordement en termes d'effet sur les tarifs avec toutes les autres clientèles.
46. Ces bénéfices se concrétisant par des réductions tarifaires, la FCEI recommande les revenus comme facteur d'allocation de l'ensemble des coûts liés à la promotion des ventes. Toutefois, pour éviter qu'un groupe tarifaire avec un haut ratio d'interfinancement ne soit affecté injustement par cette allocation, la FCEI recommande que l'allocation soit basée sur les proportions de coûts alloués de l'ensemble des éléments du coût de service (autres que les coûts de promotion).
47. En d'autres termes, les coûts de promotion seraient alloués en fonction du coût de service excluant le coût du gaz (item « Cost of service » tel que présenté à B-0421, GI-44, Document 1.1, p. 2, ligne 2) exclusion faite des coûts de promotion.

CONCLUSION

48. Ceci conclut l'exposé des éléments sur lesquels la FCEI souhaitait attirer l'attention de la Régie.

Montréal, 4 avril 2016

(s) Fasken Martineau DuMoulin

FASKEN MARTINEAU DuMOULIN LLP
Procureur de l'intervenante, la Fédération
canadienne de l'entreprise indépendante