

Régie de l'énergie

Dossier R-3990-2016

DEMANDE PORTANT SUR L'ÉVALUATION DU MÉCANISME INCITATIF
DE GAZIFÈRE EN VUE DE SON RENOUVELLEMENT
À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2019

Rapport d'analyse de l'ACEF de l'Outaouais (ACEFO)

Témoignage de

Jean-François Blain, analyste externe

Le 28 mars 2017

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
Témoignage de M. Jean-François Blain	4
Préoccupations de l'ACEFO en demande d'intervention	4
Allègement réglementaire	6
Facilité et compréhension du processus de fixation des tarifs	7
Offrir des tarifs stables et prévisibles	7
Évaluation des paramètres de la formule d'ajustement du revenu requis	8
Impact des écarts de revenus liés aux volumes	10
Impact de l'allocation des coûts des ANR et partage des gains de productivité	12
Amélioration de l'efficacité de l'entreprise	13
Taux de réalisation des indices de qualité de service et de performance	14
Séances d'information et de travail et modalités jusqu'au dossier tarifaire 2019	15

Introduction

Le 16 décembre 2016, Gazifère inc. (Gazifère) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande portant sur l'évaluation de son mécanisme incitatif (2006-2015) en vue de son renouvellement à compter du 1^{er} janvier 2019.

Faisant suite à l'Avis public du 19 janvier 2017, l'ACEF de l'Outaouais (l'ACEFO) dépose sa demande d'intervention le 26 janvier.

Le 7 février 2017, la Régie rend la décision D-2017-013 par laquelle elle accorde le statut d'intervenante (notamment) à l'ACEFO, établit l'échéancier de traitement de la demande et identifie les enjeux faisant l'objet de l'évaluation.

Le 28 février 2017, l'ACEFO dépose sa demande de renseignements (DDR) No 1 adressée à Gazifère. Le 14 mars 2017, l'ACEFO reçoit les réponses de Gazifère à sa demande de renseignements ainsi que celles aux demandes de renseignements de la Régie, de l'ACIG et de la FCEI. Du 14 au 27 mars, l'ACEFO complète son examen de toutes les pièces constituant la preuve de Gazifère en préparation du présent rapport.

L'ACEFO a retenu les services externes de M. Jean-François Blain, à titre d'analyste, pour la conseiller dans l'examen des enjeux du présent dossier.

Témoignage de M. Jean-François Blain, analyste externe pour l'ACEFO

ACEFO :

Monsieur Blain, veuillez décrire le travail effectué en préparation du présent rapport portant sur l'évaluation du mécanisme incitatif de Gazifère (2006-2015) en vue de son renouvellement à compter du 1^{er} janvier 2019

Jean-François Blain (JFB) :

Suite à l'Avis public du 19 janvier 2017, j'ai d'abord pris connaissance de la requête de Gazifère et des pièces déposées à son soutien¹ en vue de la préparation de la demande d'intervention de l'ACEFO déposée le 26 janvier accompagnée de son budget de participation².

Après la reconnaissance de l'ACEFO à titre d'intervenante au dossier (D-2017-013), j'ai effectué un examen plus détaillé de la preuve et préparé sa demande de renseignements No 1 adressée à Gazifère³. À compter du 14 mars, j'ai pris connaissance des réponses de Gazifère aux demandes de renseignements de la Régie et des intervenants⁴ et de ses compléments de preuve⁵.

ACEFO :

Avez-vous révisé d'autres pièces?

JFB :

Oui, j'ai également révisé plusieurs pièces des dossiers tarifaires couvrant la période d'application du mécanisme incitatif (2006-2015) dont la décision D-2006-158 du dossier R-3587-2005 qui approuvait sa mise en vigueur et en établissait les modalités.

ACEFO :

Rappelez-nous quelles étaient les **préoccupations soumises par l'ACEFO** lors du dépôt de sa **demande d'intervention**.

JFB :

D'abord, l'ACEFO mentionnait que les objectifs du mécanisme incitatif n'avaient pas été atteints de façon concluante, qu'il s'agisse de l'allègement réglementaire, des facteurs sous-jacents aux améliorations de la performance, du partage équitable des gains de productivité, de la satisfaction des besoins des clients, de la facilité et de la bonne compréhension du processus de fixation des tarifs ou de la stabilité et la prévisibilité des tarifs.

¹ Pièces B-0001 à B-0008.

² Pièces C-ACEFO-0002 et C-ACEFO-0003.

³ Pièce C-ACEFO-000

⁴ Pièces B-0014 à B-0017.

⁵ Pièces B-0018 à B-0023.

Plus particulièrement, l'ACEFO soulignait que deux exigences incontournables pour assurer l'amélioration de la performance d'un Distributeur (principal objectif d'un mécanisme incitatif), n'ont pas été satisfaites :

- 1) la formule de calcul du revenu requis de distribution n'a pas favorisé une mesure appropriée de la performance du Distributeur et;
- 2) les « gains » de productivité mesurés ne résultaient pas principalement de facteurs sous le contrôle du Distributeur mais plutôt, pour une bonne part, de facteurs hors de son contrôle.

Enfin, l'ACEFO relevait dans le rapport MNP des constats importants témoignant de déficiences du mécanisme incitatif en vigueur de 2006 à 2015, à savoir :

- le mécanisme a donné lieu au partage de « gains » pour des facteurs sans lien avec l'amélioration de la performance, tels que des écarts par rapport à la prévision des volumes de vente, une réduction des taux d'imposition (ou de taxation) et des changements dans l'allocation des coûts entre activités réglementées (AR) et non-réglementées (ANR);
- il n'y a pas de preuve suffisante pour établir un lien de causalité à long terme entre le calcul des « gains » de productivité et leur rétribution;
- plusieurs facteurs externes hors du contrôle du Distributeur ont influencé la mesure de la performance, dont les changements de rythme et d'orientation dans la construction résidentielle, le relèvement des exigences en matière de sécurité et le manque de flexibilité dans le choix des sous-contractants.

ACEFO :

Est-ce que ces conclusions préliminaires soumises lors du dépôt de la demande d'intervention sont confirmées, ou plutôt infirmées, suite à l'examen plus détaillé de la preuve qui a été effectué ?

JFB :

De façon générale, ces conclusions sont maintenues suite à l'examen plus approfondi de la preuve et des réponses aux demandes de renseignements.

Les conclusions concernant l'atteinte des objectifs du mécanisme incitatif doivent être nuancées. Certains objectifs ont été partiellement atteints (4 et 6). Certains n'ont pas été atteints (2 et 3). Et, pour d'autres, il n'y a pas de démonstration concluante ni dans un sens ni dans l'autre (1 et 5).

Pour ce qui est des facteurs de la formule de calcul du revenu requis, l'incidence du facteur nombre de clients s'est avérée moins significative que prévu alors que celle des écarts entre l'IPC_Q prévu et réel a été confirmée et plus déterminante.

Par ailleurs, deux facteurs extérieurs à la formule de calcul du revenu requis ont influencé le niveau des « gains » mesurés de même que celui des excédents de rendement et leur partage de façon importante, à savoir les écarts entre les volumes prévus et réels ainsi que l'absence de correction de l'allocation des coûts entre les activités non réglementées (ANR) et réglementées (AR).

Je vais donc aborder la plupart des enjeux identifiés par la Régie dans sa décision D-2017-013⁶, certains sommairement, d'autres de façon plus détaillée.

Objectif # 1

Allègement réglementaire

Gazifère est d'avis que la charge de travail réglementaire a été réduite pendant la période du mécanisme mais que la charge de travail associée aux périodes d'évaluation et de mise en place d'un nouveau mécanisme et pendant les périodes en coût de service a été très élevée au point de dépasser ou d'annuler tous les gains (en matière d'allègement réglementaire) réalisés pendant la période du mécanisme incitatif⁷.

En réponse à la question 5.1 de la DDR No 1 de la Régie⁸, à titre de charge de travail additionnelle, Gazifère mentionne la collecte et l'analyse de données remontant à l'année 2005 qui ont dû être effectuées lors du dossier tarifaire 2016 (R-3924-2015) ainsi que les dossiers R-3787-2005, R-3724-2010 et le dossier actuel (R-3990-2016).

En réponse à la question 1.1 de la FCEI⁹, Gazifère produit un sommaire des frais réglementaires des années 2010 à 2016 qui témoigne effectivement d'une diminution marquée de la charge de travail pendant l'application du mécanisme (années 2011 à 2014) contrastant avec les frais beaucoup plus élevés associés aux périodes d'évaluation, de bilan ou de coût de service (années 2010 ainsi que 2015-2016).

Par ailleurs, en ce qui concerne l'Objectif de l'allègement réglementaire, le rapport MNP conclut : « *The IRM did not minimize regulatory process or costs* »¹⁰. Au soutien de cette affirmation, MNP produit un tableau des coûts réglementaires des années 2006 à 2015 qui démontre une diminution des coûts pendant les années du mécanisme incitatif contrastant avec leur augmentation pendant les périodes d'évaluation, de rebasing et de bilan (2009-2010 ainsi que 2014-2015)¹¹.

Constat

L'ACEFO est d'avis qu'une partie de la charge de travail réglementaire a simplement été déplacée dans le temps et davantage concentrée au début (évaluation et mise en place) et à la fin (bilan, renouvellement) des périodes d'application (2005-2006, 2010, 2015-2016) du mécanisme incitatif. On ne peut conclure à un allègement de la charge de travail réglementaire au total, ni à un dépassement des gains réalisés pendant la période d'application du mécanisme.

⁶ A-0004, D-2017-013, paragraphe 33, pages 9 et 10.

⁷ B-0005, pages 11 et 12.

⁸ B-0014, pages 17 et 18.

⁹ B-0017, pages 2 et 3.

¹⁰ B-0007, page 30.

¹¹ B-0016, page 3.

Objectif # 5

Facilité et compréhension du processus de fixation des tarifs

Concernant cet objectif, le rapport de MNP conclut :

« It is unclear whether or not the IRM ensured a more understandable rate setting process. (...)

From the perspective of Gazifère, there is little evidence to suggest that the IRM promoted knowledge and understandability of rate setting process. (...)

From the ratepayer's perspective there is also no clear indication if the change in regulatory process at Gazifère altered the overall understanding of the customers and how the rates are set and/or impact of the IRM regulation. »¹²

Constat

L'ACEFO soumet qu'aucun sondage d'opinion, aucun questionnaire ne soutient quelque conclusion relative à cet objectif en ce qui concerne le point de vue des consommateurs.

Les éléments sur lesquels Gazifère appuierait elle-même son point de vue ne sont pas davantage identifiés.

Objectif # 6

Offrir des tarifs stables et prévisibles

Le rapport de MNP conclut que l'utilisation de l'IPC_Q comme facteur d'indexation a permis d'obtenir des tarifs stables et prévisibles.

L'ACEFO constate elle aussi que les tarifs ont été stables et prévisibles pendant la période d'application du mécanisme mais soumet, d'une part, qu'une réglementation en mode de coût de service peut également satisfaire cet objectif et que, d'autre part, ce facteur d'indexation du revenu requis comporte un très faible lien de causalité avec les coûts d'exploitation de Gazifère :

« Gazifère has no control over CPI_Q. Analysis of O&M costs indicates that only a small portion of O&M incurred by Gazifère are related to CPI_Q. (...) Changes to O&M costs from one year to another do not appear to be related to CPI_Q. »¹³

Constats

L'utilisation de l'IPC_Q comme facteur d'indexation du revenu requis a résulté en des tarifs stables et prévisibles.

Cet objectif aurait cependant pu être satisfait autrement, même sous un régime de coût de service.

A contrario, l'utilisation de l'IPC_Q prévu sans correction en fonction de l'IPC_Q réel a occasionné une surestimation de l'ajustement annuel du revenu requis de 0,5 % en moyenne sur l'ensemble de la période du mécanisme et ne comportait qu'un très faible lien de causalité avec les facteurs de coûts de Gazifère.

¹² B-0007, page 31.

¹³ B-0007, pages 25 et 26, 4^e et 5^e colonnes.

Évaluation des paramètres de la formule d'ajustement du Revenu requis

Lors de l'examen du mécanisme incitatif proposé en 2005, Gazifère avait proposé d'utiliser comme taux d'inflation pour l'année témoin projetée la moyenne des prévisions de l'indice des prix à la consommation du Québec (IPC_Q) et, pour éviter la cumulation des erreurs de prévision, d'effectuer une correction du revenu requis de l'année précédant l'année courante selon le taux d'inflation le plus récent avant de calculer les besoins de revenus de l'année courante (opération « true up »).

(nous soulignons)

La Régie avait accepté la proposition d'utiliser l'IPC_Q mais refusé l'opération « true up » demandée par Gazifère. La Régie croyait notamment « *que, dans une situation de taux d'inflation faibles et prévisibles, les écarts de prévisions seraient non significatifs et devraient s'équilibrer à la longue.* » Elle considérait par ailleurs « qu'une opération « true up » compliquerait inutilement le processus (...) »¹⁴

Le Tableau intitulé *Calculation 5* de la pièce B-0007 (page 38), permet de constater que la prévision du IPC_Q était surestimée pour 8 des 10 années du mécanisme, exacte à une occasion (2008) et sous-estimée une seule fois (2011) en 10 ans. À quelques reprises (2009, 2013 et 2015), l'écart entre l'IPC_Q utilisé dans la formule du Revenu Requis et l'IPC_Q réel excédait largement le facteur de productivité total recherché. Sur l'ensemble de la période du mécanisme, l'écart moyen (0,5%) entre les IPC_Q prévus et réels annulait presque, à lui seul, le facteur de productivité recherché.

En réponse aux demandes de renseignements de l'ACEFO¹⁵, Gazifère s'est déclarée en accord avec le constat fait par l'expert MNP dans son rapport¹⁶ quant à la faiblesse du lien entre l'IPC_Q et ses dépenses d'exploitation.

Le Distributeur affirme par ailleurs que « *les écarts entre les prévisions utilisées aux fins de l'établissement de ses tarifs annuels et les taux d'inflation réels (...) ne peuvent mener à la conclusion que les taux utilisés dans les dossiers tarifaires n'étaient pas adéquats.* » Il considère que ces taux représentaient davantage le pourcentage d'inflation de ses coûts internes. Gazifère reconnaît cependant n'avoir pas fait d'analyse pour déterminer quel aurait été ce « taux d'inflation interne » pendant la période du mécanisme incitatif, excluant les variations de coûts.

Appelée à commenter la conclusion de l'expert MNP à l'effet que « *The higher CPI_Q estimates used in the Revenue Requirement contributed somewhat to the phenomenon where the earnings sharing increased while productivity decreased.* »¹⁷, Gazifère a néanmoins convenu que « *si l'on s'en tient à la théorie, l'affirmation de l'expert MNP est exacte.* »

D'autre part, en réponse aux DDR de la Régie¹⁸, l'expert MNP fournit les confirmations suivantes :

« *Because of forecast CPI_Q growing at a CAGR of 2.0 % and actual CPI_Q growing at a CAGR of 1,5 %, the Revenue Requirement – which uses forecast CPI_Q – escalated at a higher rate.* »

¹⁴ D-2006-158, R-3587-2005, 2006 12 04, page 14.

¹⁵ B-0015, réponses 2.2, 2.3 et 2.4, pages 5 à 8.

¹⁶ B-0007, pages 25 et 26, 4^e et 5^e colonnes.

¹⁷ B-0007, page 11, section 3.1.3, 4^e paragraphe.

¹⁸ B-0014, pages 26 et 27, réponses 10.1 et 10.2.

et

« *Usage of CPI_Q forecasts in the rate making mechanism increased Revenue Requirement at a faster rate than actual CPI_Q would have, thus increasing Revenue at a slightly faster rate.* »

Pour sa part, l'ACEFO soumet que:

Constats

En absence d'un mécanisme de correction de type « true up », l'utilisation des prévisions de l'IPC_Q, qui ont excédé l'IPC_Q réel par 0,5 % en moyenne sur l'ensemble de la période, a résulté en une croissance significativement plus importante du Revenu requis et a contribué à alimenter des « gains » sans lien avec l'amélioration de la productivité recherchée.

En fait, l'importance des impacts sur le Revenu requis créés par les écarts entre les prévisions de l'IPC_Q et l'IPC_Q réel ont été bien plus importants que ceux résultant des surestimations du nombre de clients les plus élevées qui aient eu lieu.

À titre de comparaison, la plus grosse surestimation de la prévision du nombre de clients en fin d'année (par rapport au nombre de clients réel) sur l'ensemble de la période du mécanisme est survenue en 2009. Elle était de 176 clients, une surestimation de 0,5 % (176 / 35 057) et son impact sur le revenu requis était d'environ 103 300 \$¹⁹. En 2009 également (voir B-0007, *Calculation 5*), le taux de l'IPC_Q prévu utilisé était de 2,0 % par rapport à un IPC_Q réel de 0,6 % (après pondération de 0,78: 1,56 vs 0,47) soit une surestimation du facteur d'ajustement IPC_Q de 1,09 %, et l'impact de cet écart entre l'IPC_Q prévu et l'IPC_Q réel sur le revenu requis est d'environ 220 700 \$ (revenu requis 2008: 20 249.1 (000\$) x 0,0109).

Autre exemple, en 2013, l'IPC_Q prévu était de 1,9 % alors que l'IPC_Q réel a été de 0,7 %, ce qui correspond à un écart de 0,93 % (après application du coefficient d'escompte) se traduisant par un impact d'environ 221 600 \$ sur le niveau du revenu requis (revenu requis 2012 : 23 825.2 (000\$) x 0,0093). L'écart de la prévision du nombre moyen de clients en fin d'année par rapport au nombre de clients réels (74) occasionnait en 2013 un impact d'environ 41 500 \$ sur le niveau du revenu requis résultant de la formule.

Sur la période du mécanisme, la prévision du nombre de clients moyen en fin d'année a été surestimée 7 fois en dix ans. L'impact de ces surestimations sur le niveau du revenu requis a cependant été marginal. Les réponses aux DDR de l'ACEFO fournies par Gazifère ont démontré que les sous estimations du nombre de clients prévu survenues en 2007 et 2008 ont contrebalancé les surestimations des années suivantes de sorte que, sur l'ensemble de la période, l'impact cumulatif des écarts de prévision du nombre de clients sur le revenu requis a été presque nul.

Constat

Sur l'ensemble de la période du mécanisme incitatif, les écarts successifs entre les prévisions du nombre moyen de clients et le nombre de clients moyen réel se sont pratiquement neutralisés de sorte que leur impact cumulatif sur le niveau du revenu requis a été négligeable.

¹⁹ B-0015, pages 2 et 3, réponses 1.1 et 1.4.

Impact des écarts de revenus liés aux volumes

L'ACEFO a porté une attention particulière aux écarts entre les prévisions de volumes et les volumes réels. Elle a notamment examiné les pièces intitulées *Analyse comparative des ventes et de la clientèle* des dossiers tarifaires 2008 à 2016 et a constaté une sous-estimation importante des volumes de vente, tous secteurs de clientèles confondus, pour les années 2009 et 2010 particulièrement ainsi que, dans de moindres proportions, pour les années 2011 et 2013.

D'autre part, les trois tableaux de la section *Calculation 8* du rapport de MNP²⁰ présentent les volumes de ventes prévus et réels des secteurs résidentiel, commercial et industriel pour les années 2010 à 2014. On peut y observer des sous estimations significatives des ventes au secteur industriel.

Dans ce même rapport, concernant les prévisions de volumes de vente, l'expert MNP mentionne :

« If Gazifère overestimates continuous service volumes, actual revenue could be lower than expected; conversely, if Gazifère underestimates continuous service volumes, actual revenue may be higher. This impact is however outside the IRM framework and would have a similar impact under cost of service. »

Et ajoute:

« From 2010 to 2014, (...) Estimates in industrial consumption were consistently underestimated, resulting in higher over-earnings. »²¹

En page 28 du rapport de MNP, section Earnings sharing, 4^e colonne du tableau Analytical framework intitulée *Effectiveness*, l'expert répond à la question: Does this factor incent desired behavior?

En ce qui concerne le facteur ES Earnings sharing, on peut y lire sa conclusion à l'effet que:

« The mechanism allowed a redistribution of profits for other factors that were not considered in the IRM such as forecast gas volume variance, reduction in tax rates, and fluctuations in the allocation between regulated and unregulated activities. »

(nous soulignons)

Comme le confirment les réponses de Gazifère aux demandes de renseignements de l'ACEFO²², les écarts de volumes ont eu un impact sur le niveau des excédents de rendements variant d'un effet négatif de – 369 378 \$ en 2012 à un effet positif de 948 795 \$ en 2009. Sur l'ensemble de la période du mécanisme, l'impact cumulatif des écarts de volumes sur les excédents de rendement a été de 239 808 \$²³. Le tableau suivant démontre que les trois années où l'impact des volumes a été le plus favorable, soit (en ordre décroissant) 2009, 2008, 2010 et

²⁰ B-0007, page 39.

²¹ B-0007, page 18, section 3.2.

²² B-0015, pages 10 à 15, réponses 3.1 à 3.7.

²³ L'impact en \$ des écarts de volumes sur les excédents de rendement pendant la durée du mécanisme est estimé sur la base de la portion variable des tarifs (réponse 3.4, page 13, de la pièce B-0015).

2014, correspondent précisément aux années où les excédents de rendement ont été les plus importants.

Les écarts de volumes aux tarifs résidentiels ont eu un effet négatif sur les excédents de rendement 9 années sur 10, ceux des tarifs commerciaux ont eu un effet négatif 6 années sur 10 et les écarts de volumes aux tarifs industriels ont eu un effet positif sur les excédents de rendement 10 années sur 10. On note également que, pour ce qui est des tarifs industriels, les écarts positifs des volumes réels par rapport aux volumes prévus proviennent principalement du service interruptible 8 années sur 10²⁴.

Excédents de rendement (gains) en \$ et en %

Année	Bénéfice Net (\$)	Gains (\$)	Part du Distributeur	Part des clients	Rendement autorisé	Rendement réel	Excédent de rend.
2006	5,917,956	266,301	199,726	66,575	9,34 %	10,05 %	0,71 %
2007	5,315,521	449,239	327,466	121,773	8,90 %	10,04 %	1,14 %
2008	5,961,845	1,366,742	738,511	628,231	9,18 %	11,06 %	1,88 %
2009	6,332,873	1,418,591	699,848	718,743	8,82 %	11,30 %	2,48 %
2010	6,127,916	974,797	596,468	378,329	8,89 %	10,40 %	1,51 %
2011	5,821,039	457,368	336,249	121,119	9,10 %	9,88 %	0,78 %
2012	5,569,673	279,181	209,386	69,795	8,29 %	8,77 %	0,48 %
2013	5,382,717	270,219	202,664	67,555	7,82 %	8,27 %	0,45 %
2014	6,100,524	902,179	562,142	340,037	9,10 %	10,37 %	1,27 %
2015	5,260,262	146,390	107,023	39,367	9,10 %	9,35 %	0,25 %

Constat

Bien que l'impact des écarts de volumes n'ait pas influencé le calcul du revenu requis, il a eu une incidence importante sur le niveau des excédents de rendement et a donné lieu à un partage de « gains » provenant de facteurs sans rapport avec une amélioration de la productivité

En réponse à la question 3.7 de l'ACEFO, Gazifère reconnaît d'ailleurs que « les excédents de rendements et les manques à gagner ne sont pas, dans ce mécanisme, uniquement reliés aux « gains de productivité par client », ils incluent également des éléments du risque d'affaires du distributeur, tel que les écarts de revenus découlant des volumes ».

En ce qui concerne le risque d'affaires du distributeur, l'ACEFO constate que des excédents de rendement se sont succédés sur l'ensemble de la période du mécanisme incitatif, 10 années sur 10, et que ces excédents ont notamment été alimentés par des écarts de revenus favorables provenant des volumes une année sur deux.

L'ACEFO recommande que des dispositions visant à neutraliser les écarts de revenus provenant des volumes soient mises en place dans un futur mécanisme incitatif.

²⁴ B-0015, page 12, réponse 3.2.

Impact de l'allocation des coûts des ANR et partage des gains de productivité

En réponse à la question 1.3 de la DDR de la Régie²⁵, Gazifère présente la part réelle (%) des coûts qui aurait été allouée aux ANR si la méthode d'allocation avait été mise à jour annuellement. Le distributeur soumet les commentaires suivants :

« Au cours de la période de 2006 à 2010 le taux moyen réel était de 11,42 % comparativement au taux de 10,2 %. Pour la période de 2011 à 2015, le taux moyen réel est de 17 % comparativement au taux de 10,2 %.

Conséquemment, au cours de ces deux périodes, l'utilisation d'un indice statique (10,2 %) a eu pour effet de faire supporter des coûts relevant des activités non réglementées aux activités réglementées. (...) l'impact a été beaucoup plus grand durant la deuxième période du mécanisme incitatif. »

En réponse à la question 2.1 de la DDR de la FCEI²⁶, le distributeur présente l'évolution des coûts (\$) alloués aux activités non réglementées de 2006 à 2015. L'ACEFO a réuni les informations fournies dans le tableau ci-dessous.

Écarts entre les coûts alloués aux ANR et la part réelle des coûts attribuables aux ANR

Année	Taux fixe	Coûts alloués aux ANR	Part réelle	Ajustements à compter de 2014
2006	10,2 %	3 627 000 \$	9,5 %	
2007	10,2 %	3 570 000 \$	10,3 %	
2008	10,2 %	3 807 000 \$	10,8 %	
2009	10,2 %	3 902 000 \$	11,9 %	
2010	10,2 %	4 245 000 \$	14,6 %	
2011	10,2 %	4 379 000 \$	16,5 %	
2012	10,2 %	4 565 000 \$	18,0 %	
2013	10,2 %	4 858 000 \$	17,0 %	
2014	10,2 %	5 073 000 \$	16,8 %	8 355 529 \$
2015	10,2 %	5 277 000 \$	16,7 %	8 639 794 \$

En réponse à la question 2.3 de la FCEI, Gazifère confirme que, en absence d'une mise à jour annuelle de l'allocation des coûts entre les ANR et les AR, la situation a bénéficié au distributeur en diminuant les coûts du non réglementé et la part des excédents de rendement à être retournée aux clients selon la formule de partage.

L'ACEFO constate un écart important entre le taux fixe de 10,2 % des coûts alloués aux ANR sur l'ensemble de la période du mécanisme et la part réelle des coûts qui leur aurait été allouée à compter de 2008 – 2009 si la méthode d'allocation avait été mise à jour annuellement.

Puisqu'il n'y avait pas de 2^e ronde de DDR prévue dans l'échéancier procédural établi, il n'a pas été possible de demander à Gazifère de préciser quels auraient été les coûts (\$) alloués aux ANR pour les années 2006 à 2013 si la méthode d'allocation avait été mise à jour. L'ACEFO considère que cette information est importante pour compléter adéquatement l'évaluation du mécanisme incitatif.

²⁵ B-0014, pages 2 et 3.

²⁶ B-0017, page 7.

L'ACEFO observe notamment que l'ajustement de l'allocation des dépenses d'exploitation entre les ANR et les AR aurait donné lieu à une réduction des dépenses imputées aux activités réglementées allant de 218 000 \$ en 2010 à plus de 450 000 \$ en 2014, pour un ajustement total de plus de 1 875 000 \$ sur une période de 5 années seulement²⁷.

L'ACEFO n'est cependant pas en mesure de conclure si d'autres ajustements de l'allocation des coûts vers les ANR, au titre de l'amortissement des actifs par exemple, devraient également être considérés, ni d'expliquer la composition des montants ajustés de 8 376 000 \$ et 8 732 000 \$ indiqués en réponse à la question 2.1 de la FCEI pour les années 2014 et 2015²⁸.

Constat

Sur la base des écarts de pourcentage significatifs entre les coûts alloués selon un taux fixe (10,2 %) et la part réelle des coûts qui auraient dû être alloués aux ANR, on peut conclure, même en absence des valeurs nettes (\$), que les excédents de rendement (gains) et la part des clients ont été réduits d'un montant substantiel pour chacune des années à compter de 2008 – 2009 jusqu'en 2015.

L'objectif de partage équitable des gains de productivité a donc été compromis.

De plus, ce déplacement vers les activités réglementées d'une partie des coûts qui auraient été alloués aux ANR avec une méthode d'allocation mise à jour annuellement fausse l'appréciation de l'ensemble des résultats du mécanisme incitatif. En effet, si la part réelle des coûts revenant aux ANR leur avait été allouée, le mécanisme incitatif aurait été, au total, beaucoup plus favorable à Gazifère et moins contraignant que ne le suggère le portrait actuel.

L'ACEFO recommande à la Régie de demander le dépôt par Gazifère des montants (\$) correspondant à la part réelle des coûts qui auraient été alloués aux ANR, pour chacune des années du mécanisme incitatif, en fonction des parts réelles (%) résultant d'une méthode d'allocation mise à jour annuellement.

Objectif # 2

Amélioration de l'efficacité de l'entreprise

La conclusion de l'expert MNP relativement à l'atteinte de cet objectif est à l'effet que « *some performance improvement would have been made regardless of whether or not Gazifère was under an IRM, while some others were a result of the IRM.* »²⁹

En réponse à la question 3.1 de la DDR de la Régie (B-0014), Gazifère énumère plusieurs améliorations destinées à améliorer sa « productivité interne ». Certaines de ces améliorations ont une incidence directe sur la satisfaction des besoins de la clientèle :

- l'automatisation de certaines tâches reliées au service à la clientèle dont la possibilité d'accéder à son solde en ligne;
- l'amélioration des informations disponibles sur le site internet;
- le déploiement de la facturation en ligne.

²⁷ B-0014, page 58, réponse 22.1, dernière ligne du tableau.

²⁸ B-0017, page 7.

²⁹ B-0007, page 30.

Le rapport de l'expert MNP énumère également plusieurs améliorations des pratiques mises en place par Gazifère pendant la période du mécanisme³⁰. Il note cependant que certaines de ces améliorations découlent de l'initiative interne de Gazifère alors que d'autres résultent de facteurs externes.

Constat

L'ACEFO estime que plusieurs des pratiques et des changements organisationnels mis en place par Gazifère sur la période du mécanisme ont contribué à l'amélioration de sa performance. Certaines de ces améliorations résultent cependant d'adaptation à des pratiques de l'industrie ou à de nouvelles normes et exigences en matière de sécurité.

Enfin, l'ACEFO note l'intention du distributeur d'effectuer une étude sur la productivité des facteurs (TFP) dans l'éventualité où un mécanisme incitatif du même type que le précédent serait proposé³¹.

Taux de réalisation des indices de qualité de service et de performance

L'ACEFO a effectué un survol des sommaires des indices de qualité de service déposés dans 6 des sept derniers dossiers tarifaires et en tire quelques observations.

Indice	2009	2010	2012	2013	2014	2015
Entretien préventif	100,03 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %
Rapidité de réponse aux situations d'urgence	97,10 %	98,96 %	99,28 %	99,78 %	98,61 %	97,44 %
Fréquence de lecture des compteurs	96,66 %	97,58 %	97,24 %	96,43 %	96,16 %	96,65 %
Rapidité de réponse aux appels téléphoniques	89,75 %	91,29 %	92,55 %	92,76 %	95,48 %	95,15 %
Satisfaction de la clientèle	95,40 %	92,40 %	93,65 %	96,53 %	95,10 %	94,84 %
Indice global	95,79 %	96,05 %	96,54 %	97,10 %	97,07 %	96,81 %

³⁰ B-0007, page 13, section 3.1.4.1.

³¹ B-0016, page 8, réponse 3.3.

D'abord, les taux de réalisation atteints en vertu des indices de performance actuels sont si élevés que, compte tenu de la pondération des résultats des 5 indices selon des proportions de 20 % chacun, si l'un des indices de qualité de service (par exemple l'entretien préventif) n'était atteint qu'à un niveau de 65 ou 70 %, le distributeur serait encore en mesure de respecter le seuil de 90 % pour l'indice global lui donnant accès à sa pleine part des excédents de rendement.

L'ACEFO remarque également que, en situation de manque à gagner, aucune pénalité n'est prévue en cas de détérioration de la qualité de service. Il n'y a donc aucun incitatif qui prévaut dans cette situation et seule la bonne volonté du distributeur peut alors être garante du respect des exigences de sécurité.

Enfin, l'ACEFO a remarqué une tendance à concentrer les interventions effectuées en matière de détection des fuites – branchements davantage, sur une période de 4 mois, que ne le suggère la planification des interventions. Il en résulte que plus de 93 % des opérations de détection sont effectuées aux mois de mai, juin, juillet et août.

Séances d'information, séances de travail et modalités jusqu'au dossier tarifaire 2019

Des séances d'information et d'échange devraient être prévues dans le deuxième semestre de 2017 dès que l'évaluation du mécanisme incitatif 2006-2015 aurait été conclue par une décision de la Régie.

Ces séances seront l'occasion pour les représentants des intervenants de faire valoir leurs attentes auprès du distributeur pendant la phase de réflexion et d'élaboration d'un prochain mécanisme incitatif.

Les caractéristiques et modalités d'application d'un prochain mécanisme doivent en effet être discutées et évaluées d'ici le début de l'année 2018 pour permettre au distributeur de compléter la préparation et procéder au dépôt d'une proposition de mécanisme de façon suffisamment hâtive au cours de l'année 2018 pour que son examen puisse faire l'objet, le cas échéant, d'une phase du dossier tarifaire 2019 qui lui serait dédiée.

Il convient de prévoir dès à présent un délai de quelques mois entre le dépôt de la proposition d'un futur mécanisme pour pouvoir compléter son examen et laisser le temps à la Régie de délibérer et d'en disposer.

Si la préparation de la demande tarifaire 2019 de Gazifère doit se faire sur la base des modalités d'un nouveau mécanisme incitatif dûment approuvé, cela devrait fournir une indication des délais qu'il faut prévoir, rétroactivement à compter de l'été 2018, pour permettre l'entrée en vigueur d'un nouveau mécanisme incitatif dès le premier janvier 2019.

L'ACEFO considère que ce processus est déjà très serré dans le temps et que, en conséquence, les discussions et échanges devant mener à l'élaboration et au dépôt d'une proposition de mécanisme par Gazifère devraient débuter dès l'été 2017.

À partir du moment où une proposition sera déposée dans le cadre du dossier tarifaire 2019, l'ACEFO considère qu'il est très peu probable qu'il soit encore possible de tenir des rencontres. La proposition soumise serait alors examinée et débattue dans le cadre d'une audience.