

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL
No : R-3990-2016

GAZIFÈRE INC.

Demanderesse

- et -

ASSOCIATION COOPÉRATIVE
D'ÉCONOMIE FAMILIALE DE
L'OUTAOUAIS

(ci-après « ACEFO »)

Partie intéressée

**ARGUMENTATION DE
L'ASSOCIATION COOPÉRATIVE
D'ÉCONOMIE FAMILIALE DE L'OUTAOUAIS**

1. Évaluation du mécanisme incitatif 2006-2015

1.1 Les préoccupations initiales de l'ACEFO

Dès le dépôt de sa demande d'intervention, suite à un examen préliminaire de la preuve, l'ACEFO a fait part de ses premiers constats:

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

L'ACEFO relevait également 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.

L'ACEFO maintient ces constats qui ont été confirmés tout au long de l'examen du dossier.

1.2 Les objectifs du mécanisme incitatif

1. Alléger le processus réglementaire
2. Inciter l'adoption de mesures favorisant l'amélioration de l'efficacité de l'entreprise
3. Assurer un partage équitable des gains de productivité entre le Distributeur et sa clientèle
4. Assurer la satisfaction des besoins des consommateurs
5. Assurer la facilité d'application et de compréhension du processus de fixation des tarifs
6. Assurer des tarifs stables et prévisibles

L'ACEFO en est venu à la conclusion que, parmi les six objectifs initiaux du mécanisme incitatif, les objectifs 4 et 6 avaient été partiellement atteints, les objectifs 2 et 3 n'avaient pas été atteints et qu'il n'y avait pas de démonstration concluante, ni dans un sens ni dans l'autre, pour les objectifs 1 et 5.

Or, il importe de souligner que les objectifs 2 et 3 sont les éléments centraux et distinctifs d'un mécanisme incitatif à la performance alors que les objectifs 1, 4, 5 et 6 peuvent être poursuivis et satisfaits même sous un mode de réglementation sur la base du coût de service.

En fait, non seulement la formule de calcul du revenu requis a été affectée par des écarts entre les prévisions et le réel - en absence de mécanisme de correction - mais elle n'a, conséquemment, pas donné lieu à une mesure de l'amélioration de la productivité au sens strict. On ne peut donc pas conclure à l'existence d'un lien de causalité entre le calcul des « gains » de productivité et leur rétribution via le partage des excédents de rendement.

Les excédents de rendement ont en effet été eux-mêmes influencés par plusieurs facteurs externes, de sorte que le distributeur a été récompensé pour des résultats provenant de facteurs hors de son contrôle tout comme sa performance a pu être affectée négativement par ces mêmes facteurs.

Par ailleurs, l'ACEFO note une certaine confusion entre la notion, plus large, d'amélioration de la performance du Distributeur (qui inclut, par exemple, l'amélioration des pratiques en matière des opérations ou du service à la

clientèle) et la notion de mesure de la productivité devant pour sa part reposer sur des critères rigoureusement quantifiables.

1.3 Le cadre d'évaluation du mécanisme

Aux paragraphes 14 et suivants de son argumentation, Gazifère mentionne que l'évaluation du Mécanisme doit se faire de façon globale, avec une vision d'ensemble. L'ACEFO en convient.

Le Distributeur allègue ensuite que, selon lui, « les intervenants (ACEFO, ACIG et FCEI) ont évalué le Mécanisme non pas avec une telle vision d'ensemble, mais plutôt en isolant certains éléments particuliers (...) ».

L'ACEFO est en désaccord avec cette affirmation du Distributeur. À son avis, les trois intervenants au dossier ont abordé les différents enjeux retenus par la Régie dans sa décision D-2017-013 (paragraphe 33) avec nuance et discernement, en tentant compte de leur importance relative avec une vision aussi large que possible.

De plus, les intervenants au dossier ont déployé un effort particulier pour appuyer leurs analyses sur un examen quantitatif de diverses données et leur mise en perspective. La convergence des conclusions des trois intervenants sur plusieurs des enjeux importants du dossier est par ailleurs significative.

1.4 Prévisions vs risques d'affaires

Aux paragraphes 18 à 25 de son argumentation, Gazifère suggère que les écarts entre ses prévisions et les résultats réels font partie de ses risques d'affaires et que, en ce sens, dans la mesure où la Régie considère ces écarts acceptables, le Distributeur doit les assumer, y compris sous un mécanisme incitatif à la performance. Selon l'ACEFO, Gazifère s'appuie sur cette affirmation pour diminuer l'importance de l'enjeu relatif aux écarts entre les prévisions et les résultats réels et éviter d'aborder la question de son incidence sur la formule de calcul du revenu requis.

L'ACEFO convient que les risques d'affaires existent tant sous une réglementation en coût de service que sous un régime incitatif. Mais la correction rétroactive (« *true up* ») des écarts entre l'IPC prévu et réel ou le nombre moyen

de clients prévu vs réel n'a rien à voir avec une quelconque prétention d'éliminer les risques d'affaires. Elle vise plutôt à assurer l'exactitude du niveau de revenu requis découlant de la formule, en corrigeant le calcul sur la base des résultats réels.

1.5 Facteurs influençant les écarts de rendement

Aux paragraphes 26 et suivants de son argumentation, poursuivant ce même raisonnement, Gazifère associe cette fois les écarts de volumes aux mêmes risques d'affaires que les écarts de prévision d'inflation ou du nombre de clients. Le Distributeur laisse ensuite entendre que les intervenants auraient suggéré que les excédents de rendements ne devraient provenir que des gains de productivité et d'aucun autre facteur tel que des écarts de volumes.

L'ACEFO s'inscrit en faux contre que cette partie de l'argumentation de Gazifère qui lui apparaît dénué de fondement, voire non pertinente.

D'une part, les écarts entre les prévisions de l'IPC et du nombre moyen de clients et leur niveau réel faisaient partie de la formule de calcul du revenu requis, ce qui n'est pas le cas des écarts de volumes. D'autre part, bien que les écarts de volumes puissent indifféremment survenir, tant sous un régime incitatif qu'en coût de service, ces écarts n'ont aucun lien de causalité avec une variation (positive ou négative) de la performance du Distributeur. Pour cette raison, non seulement est-il souhaitable qu'ils ne soient pas confondus à une amélioration (ou une détérioration) de la productivité mais, également, que leur incidence sur le niveau du rendement soit neutralisée autant que possible pour qu'elle ne donne pas lieu à une rémunération (ou un manque à gagner) indue ou non justifiée.

Au paragraphe 29 de son argumentation, Gazifère soumet que « *l'appréciation de la performance du Mécanisme doit se faire en adoptant une approche globale et en considérant l'environnement d'affaires dans lequel elle (Gazifère) a évolué ainsi que les risques elle a continué d'être exposée au cours de la période pertinente* ».

L'ACEFO note que le Distributeur évoque à répétition la prise en compte des facteurs externes hors de son contrôle, de l'évolution de son contexte d'affaires et de son exposition aux risques comme autant de circonstances à considérer dans l'évaluation du Mécanisme.

L'ACEFO est plutôt d'avis qu'un mécanisme incitatif doit:

- fournir une mesure précise de l'amélioration de la productivité;
- appuyer la mesure de la performance sur les facteurs sous le contrôle de l'entreprise réglementée;
- neutraliser l'incidence des facteurs externes, hors du contrôle de l'entreprise;
- offrir une rémunération (ou imposer une pénalité) en lien avec une mesure appropriée et précise de l'amélioration de la productivité.

Or, le mécanisme incitatif en vigueur de 2006 à 2015 n'a pas satisfait ces exigences de base.

1.6 Évolution du contexte d'affaires

L'ACEFO reconnaît que les dispositions d'un mécanisme incitatif à la performance doivent tenir compte du contexte d'affaires de l'entreprise réglementée.

Gazifère mentionne régulièrement (dans l'ensemble de sa preuve tout comme dans son argumentation) le contexte d'affaires qui prévalait historiquement, caractérisé par des additions de clients soutenues année après année, « *et sur la base de laquelle les paramètres du mécanisme ont été établis* » (paragraphe 39).

Le Distributeur souligne le fait que la diminution des additions annuelles de clients - dans la deuxième période d'application du mécanisme – a affecté significativement la croissance de son revenu requis de distribution, l'obligeant à utiliser son seul levier restant, soit celui de la restriction des dépenses.

L'ACEFO constate cette diminution du rythme des additions de clients et convient également que le nombre moyen de clients constituait le facteur de croissance du revenu requis central dans la formule de calcul. Cependant, cela l'amène à conclure que les dispositions du mécanisme incitatif auraient possiblement été indûment favorables au Distributeur dans ses premières années d'application avant de lui devenir plutôt défavorables au cours des dernières années.

L'ACEFO est d'avis que les paramètres d'un mécanisme incitatif à la performance ne devraient ni donner lieu indûment à une « amélioration » de la performance reliée à la conjoncture, ni être nuisible au développement des affaires de l'entreprise réglementée. À cet effet, l'élaboration et le calibrage d'un mécanisme doit essentiellement viser une amélioration de la productivité validée par une mesure précise des paramètres sous le contrôle de l'entreprise.

1.7 Amélioration de l'efficacité de l'entreprise

Au paragraphe 58 de son argumentation, Gazifère ne mentionne que partiellement la conclusion de l'ACEFO relative à l'objectif d'amélioration de la performance. L'ACEFO reconnaît en effet 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.* »

Par contre, l'ACEFO constate également que « *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.* »¹

Gazifère indique aussi que certaines de ces améliorations ont été initiées par le groupe Enbridge.

L'ACEFO ne peut en venir à la conclusion que les améliorations effectuées sont principalement attribuables à la volonté de Gazifère, ni que celles de ces améliorations implantées à l'initiative de Gazifère soient nécessairement en lien avec le mécanisme incitatif. Si certaines des améliorations mentionnées ont donné lieu à une amélioration du service à la clientèle et à son efficacité, aucune des données soumises en preuve ne permet cependant de les associer à des gains de productivité quantifiables.

L'ACEFO remarque également que Gazifère s'engage (paragraphe 105) à déposer une étude sur la productivité totale des facteurs « *dans l'éventualité où elle en vient à proposer la mise en place d'un mécanisme incitatif du même type* » mais qu'elle considère par ailleurs qu'une telle étude n'était pas nécessaire dans le cadre de l'évaluation du mécanisme précédent (2006-2015). L'ACEFO considère plutôt qu'en absence d'une telle étude, l'appréciation des gains de productivité n'a pu faire l'objet que de quelques observations de portée

¹ C-ACEFO-0008, p. 14.

limitée, basées notamment sur l'évolution des coûts de distribution par client ou par m₃.

L'ACEFO ne peut donc pas conclure que l'objectif #2 a été atteint.

1.8 Partage équitable

Gazifère se contente de répéter que le partage des excédents a été effectué « conformément à la formule approuvée par la Régie » (paragraphe 111). Par ailleurs, l'expert de MNP évite plutôt de se prononcer sur la question du partage équitable (« fairly ») en utilisant la formule « *as intended under the IRM* ».²

L'ACEFO réitère sa conclusion à l'effet que, en absence de révision de l'allocation des coûts entre les AR et les ANR, une part des coûts qui auraient dû être alloués aux ANR ont plutôt incombé aux AR, réduisant indirectement l'excédent de rendement qui aurait fait l'objet d'un partage et augmentant par ailleurs le rendement (sans partage) obtenu par Gazifère de ses activités non réglementées.

L'ACEFO en conclut que l'absence de mise à jour de l'allocation des coûts entre les AR et les ANR en cours du mécanisme a réduit les excédents de rendement et ainsi privé la clientèle d'une partie des rendements des AR auxquels elle aurait eu droit.

L'atteinte de l'objectif #3 a donc été compromis.

1.9 Création de comptes d'écart

Tous les intervenants au dossier en viennent à la conclusion que la création de comptes d'écart serait nécessaire pour neutraliser les écarts entre les prévisions et les résultats réels, qu'il s'agisse de taux d'inflation utilisé, de la projection du nombre moyen de clients ou de l'incidence des écarts de volumes.

Selon l'ACEFO, la balance des inconvénients penche nettement en faveur de la création de ces comptes d'écarts plutôt qu'en faveur des objections soulevées

² B-0007, p. 30.

par Gazifère. Lors de la mise en place du mécanisme, le Distributeur proposait d'ailleurs lui-même l'adoption d'un mécanisme de mise à jour (« *true up* ») pour éviter la cumulation des erreurs de prévision en ce qui concerne le taux d'inflation (D-2006-158, page 14).

2. Élaboration du prochain mécanisme incitatif

2.1 Options

La Régie a au moins trois options d'encadrement réglementaire à sa disposition pour les années à venir.

Advenant qu'elle considère disposer de suffisamment de temps pour compléter le processus pour l'entrée en vigueur d'un nouveau mécanisme incitatif à compter du 1^{er} janvier 2019, elle peut établir un échéancier pour la tenue d'une série de rencontres visant l'élaboration du prochain mécanisme et fixer une date pour le dépôt d'une proposition par Gazifère.

Advenant qu'elle considère l'échéance du 1^{er} janvier 2019 trop rapprochée pour permettre de compléter ce processus de façon adéquate, elle peut soit reporter d'un an (1^{er} janvier 2020) l'entrée en vigueur du prochain mécanisme incitatif, soit envisager la mise en place d'un mécanisme incitatif allégé sur une base transitoire, tel qu'évoqué par Gazifère.

L'ACEFO considère cependant que la mise en place d'un mécanisme incitatif sur une base temporaire ne justifierait pas les travaux et les coûts requis pour son élaboration, son examen et son approbation.

2.2 Caractéristiques d'un prochain mécanisme

L'ACEFO considère que le prochain mécanisme incitatif applicable à Gazifère devrait :

- comporter des paramètres permettant une mesure quantitative précise des gains de productivité;

- mettre en place des mesures incitatives portant uniquement sur des facteurs sous le contrôle direct du Distributeur;
- comprendre des mécanismes qui neutralisent les écarts de prévision et les écarts liés aux volumes;
- prévoir un traitement des écarts de rendement sans lien de causalité avec l'amélioration de la productivité;
- être assorti d'indicateurs de qualité de service comportant un niveau d'exigence élevé quant au maintien de la qualité de service, qui ne récompensent pas automatiquement le Distributeur et qui le pénalisent en cas de détérioration d'un indicateur;
- inclure des facteurs de révision et des facteurs de déraillement.

2.3 Échéancier

Advenant que la Régie maintienne le processus prévu et l'échéance du 1^{er} janvier 2019, l'ACEFO réitère les commentaires qu'elle a déjà soumis dans sa preuve à ce sujet.³

Le tout respectueusement soumis.

Laval, ce 10 mai 2017

Dufresne Hébert Comeau

DUFRESNE HÉBERT COMEAU
Procureurs de la partie intéressée
ACEFO

³ C-ACEFO-0008, p. 15