

Régie de l'énergie

Demande portant sur l'évaluation du mécanisme incitatif de Gazifère en vue de son renouvellement à compter du 1er janvier 2019

R-3990-2016

Mémoire l'Association des Consommateurs Industriels de Gaz (l'ACIG)



**Préparé par
Esther Falardeau
Analyste**

28 mars 2017

Table des matières

1	Mise en contexte	1
2	1. Bref historique réglementaire	1
3	2. Atteinte des objectifs du mécanisme incitatif	3
4	2.1 L'Allègement réglementaire	4
5	2.1.1 Commentaires de l'ACIG	6
6	2.2 Amélioration de l'efficacité de l'entreprise	7
7	2.2.1 Commentaires de l'ACIG.....	9
8	2.3 Redistribution juste des gains de productivité.....	10
9	2.3.1 Commentaires de l'ACIG.....	11
10	2.4 Amélioration de la satisfaction de la clientèle	12
11	2.4.1 Commentaires de l'ACIG.....	13
12	3. La formule d'indexation du revenu requis.....	14
13	3.1 Nombre moyen de clients	14
14	1.1.2 Commentaires de l'ACIG.....	15
15	3.2 Coefficient d'escompte.....	16
16	3.2.1 Commentaire de l'ACIG	16
17	3.3 Taux d'inflation.....	16
18	3.3.1 Commentaires de l'ACIG.....	17
19	4. Conclusion	17

1 MISE EN CONTEXTE

2 Dans le cadre du dossier tarifaire 2016, la question du renouvellement du mécanisme
3 incitatif en place depuis 2006 a été abordée. Dans sa décision D-2015-120, la Régie a
4 accepté la proposition de Gazifère de traiter du mécanisme incitatif dans un dossier
5 distinct des dossiers tarifaires et de scinder le dossier en deux phases, soit une
6 première traitant de l'évaluation et une seconde traitant de la proposition de
7 renouvellement du mécanisme incitatif.

8 Dans le présent dossier, Gazifère dépose son évaluation du mécanisme incitatif pour la
9 période de 2011 à 2015.

10 La proposition de Gazifère relativement à un prochain mécanisme incitatif sera traitée
11 dans le cadre du dossier tarifaire 2019.

12 L'ACIG présente ses commentaires et recommandations relativement l'évaluation du
13 mécanisme incitatif déposée par Gazifère. Ceux-ci traitent des objectifs visés ainsi que
14 de la formule paramétrique appliquée pour la détermination du revenu requis depuis
15 2006.

16 1. BREF HISTORIQUE RÉGLEMENTAIRE

17 À l'issue de la cause tarifaire 1999, la Régie demandait à Gazifère de « *lui remettre des*
18 *propositions sur la méthodologie à retenir pour fixer les charges d'exploitation sur une*
19 *base globale afin d'alléger le processus d'examen des charges d'exploitation et en*
20 *incluant les indices à retenir pour mesurer adéquatement le niveau d'activité, l'inflation et*
21 *le facteur de productivité* »¹ lors de la prochaine cause tarifaire. Dans le cadre de sa
22 cause tarifaire 2000, Gazifère proposait donc une méthode incitative pour fixer les
23 charges d'exploitation sur une base globale. À cette époque, la formule incitative visait
24 deux grands objectifs:

- 25 - améliorer de l'efficacité de l'entreprise;
- 26 - assurer la satisfaction des besoins des consommateurs.

27 L'atteinte de ces deux grands objectifs permettait à Gazifère de bénéficier d'excédents
28 sur le rendement autorisé². L'allègement du processus réglementaire était un objectif
29 secondaire visé par la formule incitative retenue.

¹ D-99-09, page 24.

² D-2000-48, page 54.

1 La formule adoptée ne visait que les charges d'exploitation. Elle était basée sur la
2 croissance du nombre de clients, la productivité anticipée, l'inflation et un facteur Z afin
3 de tenir compte d'éléments exogènes³.

4 En 2005, à la demande de la Régie, Gazifère propose un mécanisme incitatif global de
5 type « plafonnement des revenus ». La formule retenue, bien que légèrement différente
6 de celle qui avait été en application entre 2000 et 2003, prend compte des mêmes
7 facteurs, soit la croissance de la clientèle, l'inflation ainsi que la performance de
8 Gazifère. Le mécanisme inclut aussi un mode de partage des gains entre les
9 distributeurs et ses clients. Le terme du mécanisme est fixé à 5 ans, soit de 2006 à
10 2010. La formule retenue pour l'ajustement du revenu requis était la suivante⁴ :

$$RR_t = [(RR_{t-1} : C_{t-1}) \times (1 + d \times IPCQ_t) \times C_t] + R + Y + Z - GAINS$$

Où :

RR _t	= Revenu requis de distribution de l'an t
RR _{t-1}	= Revenu requis de distribution de l'an t-1
C _t	= Nombre moyen de clients projetés de l'an t
C _{t-1}	= Nombre moyen de clients de l'an t-1
d	= Coefficient d'escompte
IPCQ _t	= Taux d'inflation projeté de l'an t, basé sur l'indice des prix à la consommation du Québec
R	= Ajustement du coût du capital
Y	= Les exclusions
Z	= Les facteurs exogènes
GAINS	= Gains de productivité crédités aux clients

11

12 Dans sa décision D-2006-158, la Régie identifiait quatre objectifs visés par le
13 mécanisme :

- 14 - l'allégement du processus d'examen du revenu requis,
15 - l'incitatif d'amélioration de l'efficacité de l'entreprise,
16 - la satisfaction des besoins des consommateurs

³ D-2000-48, page 32.

⁴ D-2006-158, page 11

1 - l'assurance d'une juste redistribution des gains de productivité entre le
2 distributeur et sa clientèle.⁵

3
4 En 2010, Gazifère déposait une évaluation de la performance du mécanisme incitatif en
5 place depuis 2006 vue de son renouvellement. Gazifère proposait alors de reconduire la
6 formule sans changement d'importance pour une autre période de 5 années, soit de
7 2011 à 2015. L'évaluation déposée démontrait alors que l'ensemble des objectifs visés
8 avaient été atteints. Notamment, les gains de productivité des facteurs avaient été
9 évalués à 0,3 % pour la période de 2006 à 2010 comparativement à 0,2 % pour la
10 période précédente (2004-2008). Les indicateurs de la qualité de service affichaient tous
11 des niveaux excédant les cibles. Finalement, au cours de la période 2006 à 2010,
12 Gazifère et sa clientèle avaient bénéficié d'excédents de rendement pour chacune des
13 années du mécanisme.

14 **2. ATTEINTE DES OBJECTIFS DU MÉCANISME INCITATIF**

15 Pour l'évaluation de la performance du mécanisme pour la période de 2011 à 2015,
16 Gazifère a fait appel à un consultant externe de la firme MNP LLP de Toronto.

17 Celui-ci s'est notamment prononcé sur l'atteinte de chacun de six objectifs visés.

18 Les six objectifs identifiés sont les suivants⁶ :

- 19 1- allégement réglementaire
- 20 2- amélioration de la performance
- 21 3- redistribution juste des gains de productivité
- 22 4- amélioration de la satisfaction de la clientèle
- 23 5- facilité d'application et transparence
- 24 6- produit des tarifs stables et prévisibles.

25

⁵ D-2006-158, page 11.

⁶ B-0007, page 5

1 2.1 L'Allègement réglementaire

2 L'étude du consultant conclut que le mécanisme en place de 2010 à 2015 n'a pas
3 favorisé un allègement réglementaire. Il base sa conclusion sur les observations
4 suivantes :

- 5 - les coûts réglementaires ont augmenté substantiellement durant la période;
- 6 - une charge de travail réglementaire importante demeure en temps de
7 mécanisme incitatif étant donné que l'obligation de soumettre annuellement une
8 preuve relativement à la fermeture des livres demeure;
- 9 - le nombre d'employés temps plein affecté au travail réglementaire a augmenté
10 de 2 à 3 durant la période.

11 En réponse à une demande de renseignements de l'ACIG, Gazifère a produit les
12 données en soutien de la première conclusion à l'effet que les coûts du travail
13 réglementaire auraient augmenté durant la période de 2011 à 2015. Le tableau
14 suivant rapporte ces données et leurs valeurs en dollars constants.

15 Coûts liés au travail réglementaire

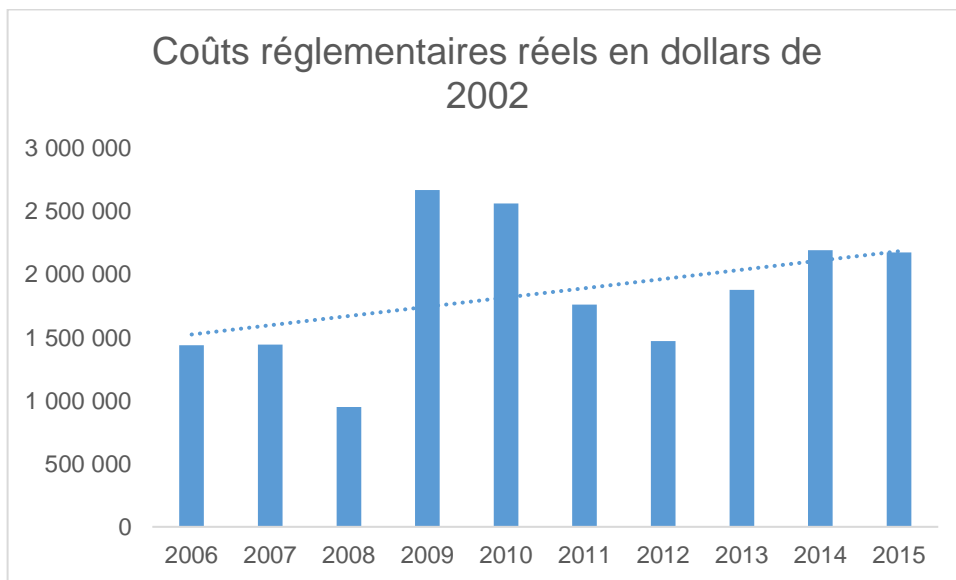
Années	Coûts réglementaires et consultation	IPC Québec (2002=100)	Coûts (\$ Constants)	Croissance Coûts réels
2006	1 564 656	108,7	1 439 426	
2007	1 595 751	110,4	1 445 427	0,4%
2008	1 071 584	112,7	950 829	-34,2%
2009	3 031 081	113,4	2 672 911	181,1%
2010	2 945 916	114,8	2 566 129	-4,0%
2011	2 085 124	118,3	1 762 573	-31,3%
2012	1 780 367	120,8	1 473 814	-16,4%
2013	2 287 039	121,7	1 879 243	27,5%
2014	2 706 493	123,4	2 193 268	16,7%
2015	2 713 914	124,7	2 176 354	-0,8%

16 Source : B-0016 et compilation de l'ACIG

17 On observe que les coûts réglementaires présentent des hausses importantes au
18 cours des années précédant le renouvellement du mécanisme incitatif soit en 2009-
19 2010 et en 2013-2014.

1 On observe aussi que, de façon globale, la tendance est légèrement à la hausse sur
2 toute la période, comme en témoigne le graphique suivant.

3



4

5 Le consultant a aussi procédé à des entrevues avec le personnel de Gazifère pour
6 attester, de manière qualitative, de l'importance de la charge de travail en période de
7 mécanisme incitatif.

8 *« Interviews with Gazifère staff indicated that tasks related to closing of the books*
9 *each year does not require substantially less time or effort under the incentive*
10 *ratemaking mechanism. The reduction in workload is mostly related to calculation*
11 *and explanation of variances. However, the effort required for the rate case*
12 *process during the IRM was reduced, mostly due to time related to O&M*
13 *expenses, cost allocation and rate design.»⁷*

14 Sur la base des appréciations recueillies et des coûts liés au travail réglementaire, le
15 consultant conclut que les gains réalisés pendant la période de mécanisme incitatif sont
16 annulés par les surcharges de travail et de coûts réglementaires qui se produisent au
17 moment du renouvellement.

18 De plus, Gazifère indique que l'application d'une formule incitative a comme effet de
19 retarder le traitement de certains enjeux jusqu'à la fin de la période de mécanisme

⁷ B-0016, page 4

1 incitatif. Ces retards contribuent à accentuer les pointes de travail requises au moment
2 du renouvellement.

3 Au global, Gazifère conclut donc que l'objectif d'allégement réglementaire n'a pas été
4 atteint.

5 **2.1.1 Commentaires de l'ACIG**

6 L'ACIG offre les commentaires qui suivent sur cet aspect de l'évaluation :

- 7 1- Il semble que l'application d'un mécanisme incitatif donne lieu à des périodes de
8 surcharge de travail réglementaire au moment du renouvellement. Ces
9 surcharges se traduisent par des pointes importantes dans les coûts liés au
10 travail réglementaire au moment du renouvellement du mécanisme.
- 11 2- Par ailleurs, les coûts réels du travail réglementaire ne semblent pas présenter
12 une situation plus tendue en 2014-2015 qu'en 2009. En effet, tel qu'illustré au
13 graphique présenté plus haut, les coûts réglementaires en 2014-2015 étaient
14 inférieurs à ce qu'ils étaient en 2009.
- 15 3- L'évaluation de Gazifère quant à l'atteinte ou non de l'objectif d'allégement
16 réglementaire semble basée principalement sur une appréciation qualitative. En
17 effet, les coûts réglementaires présentent à peu près le même cycle au cours
18 des dernières cinq années que celui observé entre 2006 et 2010. Pourtant,
19 Gazifère tire en 2016 une conclusion opposée à celle de 2010 puisqu'elle adhère
20 à l'appréciation qualitative de son consultant à l'effet que la formule incitative n'a
21 pas allégé la charge de travail réglementaire.
- 22 4- L'ACIG adhère toutefois à la conclusion de Gazifère et de son consultant
23 concernant l'allégement réglementaire. On ne peut conclure que le régime
24 incitatif a permis de diminuer la charge réglementaire et les coûts s'y rapportant
25 depuis 2010. Les informations recueillies ne sont pas à cet effet.
- 26 5- En réponse à l'ACIG, le consultant offre des pistes de solution qui pourraient
27 mener à une réduction du travail réglementaire dans l'éventualité qu'un
28 mécanisme incitatif soit maintenu dans l'avenir⁸. Ces suggestions portent sur la
29 standardisation des rapports et l'établissement d'indicateurs d'évaluation. L'ACIG
30 a l'intention de faire valoir certaines de ces suggestions au moment de la mise
31 en place du prochain mécanisme incitatif, le cas échéant.

⁸ B-0016, page 5

1 **2.2 Amélioration de l'efficacité de l'entreprise**

2 Le consultant conclut que certaines améliorations à la performance sont attribuables
3 au mécanisme incitatif en place alors que d'autres n'y sont pas liées. Le consultant
4 conclut tout de même que certaines réductions des dépenses ont été initiées en vue
5 de générer des gains de productivité⁹. L'appréciation du consultant semble reposer
6 en grande partie sur des considérations qualitatives sur cet aspect aussi.

7 En effet, le consultant n'a pas produit une mesure quantitative de la productivité
8 totale des facteurs de production (total factor productivity - TFP) semblable à celle
9 qui avait été produite en 2006 et 2010 respectivement. En réponse à l'ACIG, le
10 consultant indique que l'évaluation des gains de productivité ne faisait pas partie de
11 son mandat, ce qui est surprenant :

12 *« Calculation of productivity gains was outside the scope of our review.»¹⁰*

13 Le consultant a toutefois calculé les dépenses d'exploitation réelles par client, ce qui
14 peut être utilisé comme indicateur quantitatif des gains de productivité.¹¹ Selon ses
15 calculs, les dépenses d'exploitation réelles par client auraient suivi une tendance à la
16 hausse continue durant la période et seraient passées de 266 \$/client en 2011
17 à 306 \$/client en 2015, ce qui représente une hausse de 15 %¹².

18 Interrogé par l'ACIG, Gazifère confirme que cet indicateur peut être utilisé pour
19 témoigner de gains/pertes de productivité.

20 *« Pour ce qui est de la tendance à la hausse du coût de distribution par client pendant
21 cette période, elle peut être considérée comme une perte de productivité sur la base
22 théorique d'un gain de productivité. Cependant, comme l'ajout de nouveaux clients est en
23 grande partie hors du contrôle de Gazifère, puisque tributaire du niveau de construction
24 dans la Ville de Gatineau, Gazifère ne peut qualifier cette situation de pertes de
25 productivité¹³.*

26 En réponse à la FCEI, Gazifère a repris les calculs de son consultant en précisant
27 quelles sont les dépenses d'exploitation pour lesquelles elle juge avoir un contrôle

⁹ B-0007, page 30

¹⁰ B-0016, page 7

¹¹ B-0007, page 37, Calculation 4

¹² B-0017, page 37

¹³

1 par opposition aux dépenses qui sont tributaires de facteurs externes. Les données
 2 produites par le consultant ainsi que les précisions apportées par Gazifère dans le
 3 cadre de ses réponses à la FCEI¹⁴ sont reproduites dans le tableau ci-dessous.

4

5

Dépenses d'exploitation réelles par clients

	Dépenses réelles par clients			Sous contrôle de Gazifère
	2006	2015	Variation (%)	
Employee benefits – active	21,05	39,55	7 %	Oui
Employee Training and development	0,42	1,66	16 %	Oui
General materials and supplies	0,65	1,31	8 %	Oui
Office materials and supplies	3,60	2,16	-6 %	Oui
Other outside services	6,00	12,79	9 %	Non
Equipment rents and leases	0,22	0,12	-7 %	Oui
Travel and entertainment	2,51	1,33	-7 %	Oui
Casualty and damage	2,55	1,06	-9 %	Non
Donations and membership	4,10	1,65	-10 %	Oui
O&M expenses	266 (2011) ¹⁵	306	15 %	

6 Source : B-0007, page 37, B-0017, pages 11 et 37, compilation de l'ACIG

7

8 Les résultats démontrent qu'il y a eu un effort pour contenir certaines dépenses
 9 d'exploitation qui sont sous le contrôle de Gazifère. Malgré que cet indicateur ne soit
 10 pas complet, il permet de constater que le mécanisme incitatif pourrait avoir incité le
 11 distributeur à contenir des dépenses d'exploitation qu'elle est en mesure de
 12 contrôler. Par ailleurs, en réponse à une question de la FCEI, Gazifère précise que
 13 les gains réalisés par la réduction de certaines dépenses ne pourront être maintenus
 14 dans le long terme.

¹⁴ B-0017, page 11

¹⁵ B-0017, page 37

1 *« Une partie des gains de productivité sont maintenus avant et après le mécanisme.*
2 *Cependant, ce que Gazifère a tenté d'expliquer est qu'étant donné la pression importante*
3 *sur la réduction des coûts dans le cadre de la deuxième partie du mécanisme, elle a dû*
4 *réduire de manière importante ses coûts dont elle avait un contrôle plus direct.*
5 *Conséquemment, ce sont ces réductions qui ne sont pas possibles de maintenir à long*
6 *terme. »*¹⁶

7 **2.2.1 Commentaires de l'ACIG**

8 1- L'ACIG ne partage pas le point de vue de Gazifère à l'effet que l'évaluation
9 quantitative des gains de productivité de l'entreprise durant la période du
10 mécanisme incitatif n'a pas à être incluse dans la présente évaluation. L'ACIG
11 estime que le calcul des gains de productivité réalisés, à l'aide d'une méthode
12 reconnue, est central à la présente évaluation. D'ailleurs, au terme du dossier R-
13 3724-2010 qui avait mené au renouvellement du mécanisme en 2010, la Régie
14 avait demandé que l'étude sur la productivité totale des facteurs soit enrichie.

15 *« La Régie demande que, pour le prochain terme du mécanisme, l'étude sur la*
16 *productivité totale des facteurs soit enrichie de façon à contenir une revue et une*
17 *évaluation détaillée de la méthodologie utilisée, notamment de chacune des*
18 *deux approches utilisées pour mesurer l'indice du capital. »*¹⁷

19 Gazifère indique, en réponse à l'ACIG, qu'elle verra à produire une telle étude
20 dans l'éventualité qu'elle propose un incitatif du même type que celui en place
21 durant la période 2006-2015.

22 L'ACIG est d'avis que l'étude sur la productivité des facteurs est utile au moment
23 de l'établissement du facteur X lié à la productivité attendue mais aussi au
24 moment de l'évaluation des gains de productivité réalisés au cours de la période
25 du mécanisme. Les résultats de cette étude permettent de dégager une
26 appréciation de l'importance des gains/pertes de productivité réalisés en tenant
27 compte de tous les facteurs de production soit la main d'œuvre et du capital. En
28 ce sens, l'ACIG considère que l'évaluation soumise par Gazifère n'est pas
29 complète puisqu'elle ne permet pas d'apprécier si des gains ou pertes de
30 productivité ont été réalisés au cours de la période et l'importance de ces
31 gains/pertes.

¹⁶ B-0017, page 17

¹⁷ D-2010-112, page 52

1 2- De façon générale, les observations de Gazifère et de son consultant
2 relativement aux coûts unitaires d'exploitation ne permettent pas de conclure que
3 des gains de productivité ont été réalisés durant les années 2010 à 2015. On
4 observe que des mesures ont été prises pour réduire certaines dépenses
5 d'exploitation mais les gains à long terme de ces décisions ne sont pas certains
6 étant donné que Gazifère affirme que ces réductions ne pourront être
7 maintenues dans le temps. De façon globale, les chiffres du consultant
8 rapportent une hausse du coût réel d'exploitation par client entre 2011 et 2015.

9 **2.3 Redistribution juste des gains de productivité**

10 Le mécanisme en place de 2011 à 2015 prévoyait le partage des gains de productivité
11 entre Gazifère et les clients de la façon suivante :

- 12 - Les premiers 100 points de base au-dessus du rendement autorisé étaient
13 partagés 75-25 entre le distributeur et les clients
- 14 - Les 250 points de base suivants étaient partagés 50-50,
- 15 - Les gains au-delà des 350 points de base étaient crédités en entier aux clients.

16 Il convient cependant de rappeler qu'au moment du retour à un régime de coût de
17 service, la Régie a approuvé la mise en place d'un nouveau mode de partage des trop-
18 perçus et des manques à gagner pour les années 2016 et 2017, lequel est similaire à
19 ceux en place pour Gaz Métro et Hydro :

20 – Les trop-perçus de Gazifère sont partagés comme suit :

- 21 • premiers 100 points de base : Gazifère 50 %, clientèle 50 %,
- 22 • au-delà de 100 points de base : Gazifère 25 %, clientèle 75 %;

23 – les manques à gagner sont à la charge de Gazifère¹⁸.

24 Le rapport du consultant confirme que les excédents de rendement ont été redistribués
25 à la clientèle conformément aux modalités du mécanisme qui était en place. Il prend
26 toutefois soin de souligner qu'on ne peut conclure que ces excédents découlent de
27 gains de productivité.

¹⁸ D-2015-120, page 45

1 « it is not possible to prove the relationship between productivity gains and
2 overearnings»

3 Le tableau qui suit présente les excédents de rendement pour chacune des années
4 2011 à 2015 tiré de la preuve soumise lors de la fermeture des livres annuellement.

5 On constate que Gazifère a profité de généreux excédents de rendement pour chacune
6 des années de 2011 à 2015. En effet, Gazifère a bénéficié d'excédents de rendement
7 totalisant 1 221 803 \$ durant cette période alors que 588 701 \$ ont été retournées aux
8 clients.

9 **Résultats financiers en fin d'année**

(\$)	2011	2012	2013	2014	2015
Bénéfices nets	3 039 998	2 804 403	2 744 842	3 614 432	2 931 248
Rendement autorisé	2 803 612	2 639 321	2 547 313	2 954 939	2 824 237
Excédent avant impôt	330 148	279 182	270 218	902 179	146 390
Part de Gazifère	247 611	209 386	202 664	562 142	
Part des clients	82 537	69 795	67 555	340 037	28 777

10 Sources : R-3793-2012-B-0004, p1; R-3840-2013, B-0015, page 1; R-3884-2014, B-0004, page 1, R-3924-
11 2015, B-0005, page 1, R-3969-2016, B-0005, page 1.

12 **2.3.1 Commentaires de l'ACIG**

13 1- L'ACIG observe que Gazifère a pu bénéficier de généreux excédents de
14 rendements variant entre 8 % et 19 % du rendement autorisé pour chacune des
15 années de 2011 à 2015. Par ailleurs, l'évaluation du mécanisme ne permet pas
16 de conclure clairement que des gains de productivité ont été réalisés et n'offre
17 pas une mesure quantitative de l'importance des gains et/ou pertes qui auraient
18 été réalisés. On ne peut conclure que les excédents de rendement découlent de
19 gains de productivité. D'autres facteurs que la réalisation de gains de productivité
20 contribuent vraisemblablement à la réalisation d'excédents de rendement en fin
21 d'année.

22

23 2- L'ACIG est d'avis que les excédents de rendement sont certainement générés en
24 partie par des leviers autres que l'amélioration de la productivité. En réponse à
25 une demande de renseignements de l'ACIG, Gazifère identifie trois facteurs
26 autres que les gains de productivité qui influencent l'excédent de rendement :

- 1 ○ Les écarts entre l'inflation des coûts de Gazifère et le taux d'inflation
- 2 utilisés dans la formule de fixation du revenu requis;
- 3 ○ Les écarts entre les volumes réels et projetés;
- 4 ○ Les écarts entre le nombre de clients réels et projetés.

5 L'ACIG considère que ces facteurs ont vraisemblablement contribué à générer
6 des excédents de rendement. Une telle situation est contraire à l'intention qui
7 était visée lors de l'établissement du mécanisme c'est-à-dire que les bonifications
8 de rendement doivent découler d'améliorations dans l'efficacité ou la productivité
9 de l'entreprise et non d'écarts de prévision.

10 3-La mode de partage des excédents de rendement a été généreusement en
11 faveur de Gazifère pendant la période du mécanisme incitatif. Malgré qu'il ait été
12 ajusté à la baisse pour les années 2016 et 2017, Gazifère a pu bénéficier d'un
13 généreux partage en sa faveur pendant près de 10 années. L'ACIG estime qu'il
14 n'y aurait pas lieu, si une formule incitative était retenue, de favoriser Gazifère en
15 lui permettant de conserver 75 % des premiers 100 points de base ce fut le cas
16 entre 2006 et 2015. L'ACIG soumet que le mode de partage en place depuis
17 2016, devrait être reconduit dans l'éventualité qu'une formule incitative soit
18 appliquée. Un mécanisme moins généreux envers le distributeur est d'autant
19 plus justifié en ce que l'évaluation démontre que les excédents de rendement
20 découlent en partie de facteurs hors du contrôle de Gazifère plutôt que de
21 véritables gains de productivité.

22 **2.4 Amélioration de la satisfaction de la clientèle**

23 Le partage des gains de productivité est conditionnel à l'atteinte d'un résultat minimal
24 relatif à la qualité du service¹⁹.

¹⁹ D-2010-112, page 58

[216] Le partage des gains de productivité est conditionnel à l'atteinte d'un pourcentage global de réalisation des indices de qualité de service dont les seuils sont établis comme suit :

- La performance globale de Gazifère doit être au moins égale à 90 % pour que le partage des gains s'applique;
- Si la performance globale est entre 80 % et 90 %, Gazifère peut garder un pourcentage des gains selon la formule : performance globale réelle multipliée par la formule de partage des gains;
- Si la performance globale est en dessous de 80 %, les clients obtiennent 100 % des gains de productivité.

1

2 Le rapport du consultant indique que le service à la clientèle a augmenté au cours de la
3 période de 2010-2015 à cause d'améliorations dans les communications avec la
4 clientèle et d'améliorations de la technologie utilisée permettant de réduire les temps
5 d'attente. Le consultant ne réfère toutefois pas à un indicateur quelconque sur lequel
6 cette conclusion serait fondée.

7 L'ACIG observe que le pourcentage de réalisation des indices de qualité de service s'est
8 maintenu bien au-delà du niveau de 90 % requis par le mécanisme pour donner droit au
9 plein partage des gains de productivité. Les données du tableau qui suit sont tirées de la
10 preuve soumise au moment de la fermeture des livres.

11

**Pourcentage globale de réalisation des indices
de qualité de service**

12

Années	Indice
2011	96,73 %
2012	96,54 %
2013	97,10 %
2014	97,07
2015	96,81 %

13

2.4.1 Commentaires de l'ACIG

14

1- La satisfaction de la clientèle et la qualité de service en général ne semblent pas
15 avoir souffert de l'application d'un régime incitatif. Par ailleurs, on ne peut
16 déduire que le mécanisme a contribué à améliorer la qualité de service en
17 général. Les indices se sont maintenus stables au cours de la période. Le

1 résultat cible requis de 90 % n'apparaît pas contraignant pour Gazifère qui
2 l'atteint aisément pour chacun des années de 2011 à 2015.

3

4 2- Dans l'éventualité qu'une nouvelle formule incitative soit retenue pour les années
5 à venir, l'ACIG estime qu'il y aurait lieu de s'assurer que les indices de qualité de
6 service soient formulés de façon à constituer une véritable incitation à
7 l'amélioration du service et que les seuils minimaux visés soient suffisamment
8 élevés pour constituer une réelle motivation à au maintien d'une haute qualité du
9 service.

10 **3. LA FORMULE D'INDEXATION DU REVENU REQUIS**

11 Le rapport d'évaluation du consultant produit une appréciation de chacun des éléments
12 de la formule d'indexation du revenu requis.

13 **3.1 Nombre moyen de clients**

14 Le facteur de croissance de la formule est basé sur la croissance attendue de la
15 clientèle entre l'année t-1 et l'année t. Le revenu requis par client de l'année t-1 est
16 indexé au taux d'inflation réduit d'un facteur de productivité et ensuite multiplié par la
17 prévision du nombre de clients pour la prochaine année. La croissance de la clientèle a
18 un impact direct et entier sur la croissance du revenu requis. Une croissance prévue de
19 5 % du nombre de clients entraîne une augmentation de 5 % de revenu requis.

20 Le rapport du consultant fait valoir que cette formule incite le distributeur à mettre ses
21 efforts sur l'augmentation du nombre de clients. Au cours des dernières années, il y a eu
22 un ralentissement de la croissance de la clientèle prévue, ce qui a freiné la croissance
23 du revenu requis.

24 Dans sa preuve, Gazifère souligne que la baisse dans la progression du nombre de
25 clients observée entre 2010 et 2016 n'a pas permis de générer un revenu requis
26 suffisant de sorte que Gazifère a dû opter de « *limiter la croissance des dépenses*
27 *d'opération sous son contrôle, ce qui a mené à une situation qui est encore relativement*
28 *intenable en 2016, les tâches étant trop nombreuses pour les ressources en place et les*

1 *ressources étant insuffisantes pour mener à bien la transformation de l'entreprise*
2 *notamment avec les grands projets d'extension de réseau. »²⁰*

3 Le rapport du consultant indique que l'importance des coûts fixes du distributeur rend
4 l'indexation du revenu requis en fonction de la croissance de la clientèle moins
5 pertinente.

6 « *The proportion of marginal to fixed costs impacts the extent to which the RR*
7 *should be indexed to the number of customers »²¹*

8 Le rapport du consultant indique que les écarts de prévision du nombre de clients ont
9 été marginaux et n'ont pas joué en la faveur du distributeur

10 1.1.2 **Commentaires de l'ACIG**

11

12 1- L'ACIG partage le point de vue du consultant relativement au fait que les
13 coûts de distribution sont en grande partie fixes et qu'une faible croissance
14 du nombre de clients pourrait procurer un revenu requis insuffisant pour
15 soutenir la réalisation de nouveaux projets. Par ailleurs, une croissance
16 élevée de la clientèle pourrait procurer un revenu requis plus élevé que
17 nécessaire. Une formule d'indexation basée sur la croissance de la clientèle,
18 particulièrement lorsqu'appliquée sur plusieurs années comme ce fut le cas,
19 peut être pénalisante pour le distributeur et pour la clientèle. Une solution
20 pourrait être de limiter le terme du mécanisme à des périodes plus courtes,
21 soit de deux ou trois années. Dans cette circonstance, un « rebasing » plus
22 régulier du revenu requis sur la base d'un coût de service permettrait à
23 Gazifère de corriger les manques qu'auraient entraîné l'application de la
24 formule paramétrique, le cas échéant.

25

26 2- Le fait de ne pas recourir à des comptes d'écarts pour capter les écarts de
27 prévision en ce qui a trait au nombre de clients fait en sorte que ces écarts de
28 prévisions peuvent donner lieu à des « gains de productivité » ou à des
29 excédents de rendement en fin d'année. L'ACIG soumet qu'un éventuel
30 mécanisme incitatif devra limiter le plus possible les possibilités que des

²⁰ B-0005, page 8

²¹ B-0007, page 23

1 excédents de rendement découlent d'erreurs dans la prévision des
2 paramètres. En ce sens, le recours à des comptes d'écarts pour concilier les
3 valeurs réelles et prévues serait souhaitable.

4 **3.2 Coefficient d'escompte**

5 Le coefficient d'escompte tient compte des gains de productivité attendus par le
6 distributeur. Pour la période de 2011 à 2015, le coefficient a été fixé à 0,74. Ainsi, le
7 revenu requis de la période (t-1) est indexé à 74 % du taux d'inflation attendu mesuré
8 par l'IPC Québec prévu. Ce coefficient reflète un facteur de productivité X de 0,3 % et un
9 facteur additionnel (stretch) de 0,3 %.

10 Le rapport du consultant indique que ce gain de productivité minimal attendu de 0,6 %
11 au total serait comparable aux facteurs X qui sont appliqués en Alberta et en Ontario.

12 **3.2.1 Commentaire de l'ACIG**

13 L'évaluation du consultant et la preuve de Gazifère ne permettent pas de conclure s'il y
14 a eu ou non des gains de productivité réalisés au cours de la période ou d'établir un
15 nouveau facteur X en vue du renouvellement d'une formule incitative qui incorporerait un
16 facteur de productivité. Si une approche similaire à celle en application depuis 2006
17 devait être retenue, l'ACIG est d'avis que cette étude devra être produite.

18 **3.3 Taux d'inflation**

19 Le revenu requis est indexé à partir du taux d'inflation mesuré par l'IPC Québec prévu
20 pour l'année à venir.

21 Le rapport du consultant est à l'effet que la croissance des coûts de distribution de
22 Gazifère n'est pas bien représentée par l'indice des prix à la consommation. L'étude du
23 consultant ne présente toutefois pas une analyse quantitative soutenant cette
24 conclusion. Son appréciation semble davantage qualitative.

25 *« Analysis of O&M costs indicates that only a small portion of O&M incurred by Gazifère*
26 *are related to CPIQ. The relationship between these two items is so weak that larger*
27 *increases in O&M costs were experienced in periods of smaller CPIQ.»²²*

²² B-0007, page 25

1 **3.3.1 Commentaires de l'ACIG**

2 1- L'ACIG estime que l'appréciation du consultant relativement à l'utilisation de
3 l'IPC dans la formule paramétrique est probablement juste. Le panier de biens et
4 services qui est représenté par l'IPC regroupe des items de consommation des
5 ménages et non des biens généralement achetés par un distributeur de gaz
6 naturel. Plusieurs indices de prix sont produits pour les différents secteurs de
7 l'économie et pour les différents types de biens industriels. Certains de ces
8 indices pourraient être conceptuellement supérieurs à l'IPC puisqu'ils
9 représentent des types de biens et services qui sont ceux transigés par Gazifère.
10 Ces indices présentent toutefois souvent des variations annuelles très
11 importantes, ce qui rend leur utilisation difficile. Dans l'éventualité qu'une formule
12 incitative avec facteur d'inflation soit retenue, les différentes options pour intégrer
13 ce facteur devraient être considérées incluant l'utilisation d'un sous-indice
14 davantage lié aux activités commerciales/industrielles comparables à celles de
15 Gazifère.

16 L'étude du consultant et la preuve de Gazifère ne permettent toutefois pas
17 d'évaluer l'importance des biais causés par l'utilisation de l'IPC Québec.

18 2- L'ACIG est d'avis que l'usage d'une prévision de l'indice de prix entraîne un biais
19 à la formule d'indexation. L'écart entre l'inflation prévue et réelle peut opérer à
20 l'avantage ou au désavantage de Gazifère. Une partie des excédents de
21 rendement observés durant la période de 2011 à 2015 est vraisemblablement le
22 résultat de cet écart entre les taux d'inflation réel et prévu. Gazifère affirme dans
23 sa preuve que le taux d'inflation prévu a été plus élevé que le taux réel.

24
25 L'ACIG est d'avis qu'il est avisé d'utiliser des comptes d'écarts pour concilier les
26 données prévues au données réelles en fin de période. Ce constat s'applique
27 pour tous les paramètres de la formule qui sont basés sur des données
28 prévisionnelles soit le nombre de clients et le taux d'inflation.

29 **4. CONCLUSION**

30 L'évaluation produite par Gazifère dans le cadre du présent dossier permet de dégager
31 les constats suivants :

- 1
- 2 - On ne peut conclure que des gains de productivité ont été réalisés au cours de la
- 3 période de 2010 à 2016. Les informations produites indiquent que certaines
- 4 réductions de dépenses d'exploitation auraient entraîné une baisse des coûts
- 5 réels par client. Gazifère indique toutefois que ces diminutions ne pourront pas
- 6 être soutenues à long terme et qu'il s'agirait de gains de court terme.
- 7
- 8 - L'ACIG estime que l'analyse produite par Gazifère ne permet pas d'envisager le
- 9 renouvellement d'une formule incitative semblable à celle en place de 2006 à
- 10 2015 étant donné qu'elle ne comporte pas une évaluation de la productivité
- 11 totale des facteurs de production. En ce sens, l'évaluation produite n'est pas
- 12 complète et limite les options envisageables. Une telle étude avait été présentée
- 13 en 2006 et 2010 lors du renouvellement et la Régie avait fait la demande qu'elle
- 14 soit renouvelée dans sa décision de 2010. À la fois le consultant et Gazifère
- 15 affirment que cette analyse déborde le mandat relatif au présent dossier. L'ACIG
- 16 ne partage pas ce point de vue. L'ACIG estime que le manque d'indicateurs
- 17 quantitatifs au regard de l'évaluation des gains de productivité n'a pas permis de
- 18 dégager une appréciation satisfaisante de la performance du mécanisme en
- 19 place.
- 20
- 21 - Concernant l'atteinte de l'objectif d'allégement réglementaire, l'évaluation
- 22 produite indique que la charge de travail réglementaire et les coûts afférents
- 23 n'ont pas été inférieurs à ce qu'ils auraient été dans un régime de coût de
- 24 service. Le mécanisme n'aurait donc pas permis l'atteinte de cet objectif.
- 25
- 26 - La qualité du service s'est maintenue tout au long de la période et le résultat
- 27 cible de 90 % a été aisément atteint. L'évaluation produite ne permet par contre
- 28 pas d'attribuer ce résultat au mécanisme incitatif.
- 29
- 30 - Le mécanisme a permis à Gazifère de bénéficier d'importants excédents de
- 31 rendement annuellement. Il est apparent que des écarts de prévision sont à
- 32 l'origine d'au moins une partie de ces excédents de rendement. Puisque les
- 33 gains et/ou pertes de productivité n'ont pas été mesurés par une étude sur la
- 34 productivité des facteurs, comme cela avait été le cas en 2006 et 2010, on ne

1 peut distinguer la portion des excédents de rendement qui serait attribuable aux
2 écarts de prévision de celle qui serait attribuable à des gains de productivité.

3

- 4 - Un éventuel mécanisme incitatif devrait inclure un mode de partage des gains de
5 productivité semblable à celui adopté par la Régie pour les années 2016 et 2017.
6 L'ACIG estime que le mode de partage en place au cours de la période 2011 à
7 2015 était indûment généreux envers le distributeur.

8 En ce qui concerne la formule d'indexation utilisée, l'ACIG dégage les constats
9 suivants :

- 10 - La formule d'indexation du revenu requis est basée sur la croissance prévue du
11 nombre de clients alors que la grande part des coûts du distributeur sont fixes.
12 Gazifère est insatisfaite de la formule en place depuis 2010 principalement à
13 cause du faible taux de croissance de la clientèle qui aurait donné lieu à des
14 niveaux de revenus requis trop faibles pour permettre au distributeur de faire
15 face à ses obligations et à ses projets d'expansion. L'ACIG soumet que
16 l'application de formules incitatives sur des périodes plus courtes, soit de 2 ou 3
17 années, procurerait des occasions de *rebasings* plus fréquentes et permettrait de
18 corriger les effets indésirables qui découlent de l'utilisation du nombre de clients
19 comme facteur de croissance.

20

- 21 - L'écart entre l'inflation à laquelle Gazifère est assujettie et l'IPC Québec prévu
22 peut générer des excédents de rendement. Lorsque l'IPC prévu est supérieur à
23 l'inflation réelle, l'indexation du revenu requis est supérieure à ce qu'elle devrait
24 être.

25

- 26 - L'ACIG estime qu'il est avisé d'utiliser des comptes d'écarts pour concilier les
27 données prévues avec les données réelles en fin de période. Ce constat
28 s'applique pour tous les paramètres de la formule qui sont basés sur des
29 données prévisionnelles, soit le nombre de clients et le taux d'inflation.

30

31 Étant donné ces constats, l'ACIG est d'avis que l'application d'une formule incitative
32 pour l'établissement du revenu requis n'a pas clairement opérée en la faveur de la
33 clientèle au cours de la période de 2010 à 2015. Celle-ci n'a pas bénéficié de réductions

1 de coûts réglementaires ni de gains de productivité significatifs alors que le distributeur a
2 pu bénéficier de généreux excédents de rendement. Les excédents de rendement dont
3 ont bénéficié Gazifère découlent vraisemblablement de facteurs autres que les gains de
4 productivité ainsi que d'un mode de partage des gains favorisant le distributeur.

5 En fait, l'ACIG estime qu'un régime de coût de service aurait pu avoir certains avantages
6 par rapport à la formule incitative :

- 7 - Étale dans le temps le travail réglementaire et évite des pointes en termes de
8 coûts réglementaires et de charge de travail réglementaire qui sont difficiles à
9 supporter pour les employés et qui ont le potentiel d'avoir des répercussions
10 tarifaires;
- 11
- 12 - Permet la prise en charge d'enjeux en temps opportun plutôt que le report de
13 ceux-ci à la fin du mécanisme;
- 14
- 15 - Encourage le maintien des connaissances et compétences relativement à la
16 production des pièces constituant le coût de service.

17 Quelle que soit la formule incitative qui sera retenue pour les années à venir, l'ACIG
18 soumet les suggestions suivantes :

- 19 - Limiter la période d'application à 2-3 années;
- 20 - Permettre une conciliation entre les valeurs prévues et réelles des paramètres de
21 la formule incitative;
- 22 - Inclure un index des définitions des principaux objectifs et paramètres du
23 mécanisme ainsi que des indicateurs quantitatifs qui mesurent l'atteinte des
24 objectifs : Au moment du renouvellement du mécanisme en 2010, l'objectif ayant
25 trait à l'amélioration de la performance visait clairement une augmentation de la
26 productivité du distributeur. Aujourd'hui, l'évaluation présentée par Gazifère
27 n'aborde pas directement la question des gains de productivité. La
28 compréhension de l'objectif « performance » a changé dans le temps.
- 29 - Préciser quels indicateurs de performance devront être produits au terme de la
30 période d'application du mécanisme.
- 31 - Maintenir le mode de partage des écarts de rendement à celui présentement en
32 vigueur, tel qu'approuvé dans la décision D-2015-120.