

Mémoire de la FCEI

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

Préparé dans le cadre du dossier

R-3990-2016

de la Régie de l'énergie du Québec

Par

Antoine Gosselin, économiste

Pour

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Le 28 mars 2017

1 Introduction

En 2006, la Régie a approuvé la mise en place d'une réglementation incitative de type plafonnement du revenu d'une durée de 5 ans pour Gazifère. Ce modèle a été reconduit en 2010 pour un deuxième terme de 5 ans. Le présent dossier vise à porter un regard rétrospectif sur l'atteinte des objectifs visés lors de la mise en place de ce mécanisme.

Ces objectifs sont:

- l'allègement du processus réglementaire;
- la redistribution équitable des gains en efficacité entre le distributeur et les clients;
- l'amélioration de l'efficacité de l'entreprise;
- la satisfaction des besoins des consommateurs;
- la simplicité et la facilité d'application.

À sa face même, la FCEI estime que le mécanisme incitatif rencontre les objectifs de simplicité et de facilité d'application. L'analyse des indices de satisfaction et de qualité de service montre également que ceux-ci se sont maintenus aux niveaux visés. La FCEI n'entend donc pas élaborer davantage sur ces deux aspects.

Les prochaines sections abordent respectivement les trois autres objectifs du mécanisme incitatif.

2 L'allègement du processus réglementaire

Selon Gazifère, le mécanisme incitatif a permis d'alléger la charge de travail réglementaire durant sa période d'application, notamment en ce qui touche aux dépenses d'opération, à l'allocation des coûts et à la stratégie tarifaire. Toutefois, elle juge que cet allègement a été contrebalancé par le travail réglementaire additionnel requis pour la mise en place initiale, le renouvellement, et l'évaluation actuelle du mécanisme de même que par les exigences informationnelles supérieures requises lors de la première année en coût de service suivant l'application du mécanisme.¹ Gazifère estime que cette conclusion est confirmée par le fait que les coûts réglementaires ont été plus importants en 2010, 2015 et 2016 que durant l'application du mécanisme.²

« 1.1 Veuillez indiquer si Gazifère a réalisé des analyses pour en venir à la conclusion énoncée en préambule, soit que la charge de travail au cours des périodes d'évaluation et de mise en place d'un nouveau mécanisme ainsi pendant les périodes où l'entreprise est en mode coût de service dépasse ou annule tous les gains réalisés au cours de la période du mécanisme?

Gazifère a procédé à une analyse qualitative de la situation, notamment par des discussions et suivis avec différentes ressources ayant été activement impliquées dans

¹ GI-1, Document 1, réponse R.9 et GI-6, Document 1, réponses 1.3 et 1.4.

² GI-6, Document 1 réponses 1.1.

les dossiers d'évaluation et de mise en place ou renouvellement du mécanisme au cours des années.

[...]

Ces précisions et réserves étant faites, on remarque que les coûts des années 2010, 2015 et 2016 sont beaucoup plus élevés que ceux des années 2011 à 2014. Cela confirme l'analyse qualitative. »

De plus, Gazifère suggère que la présence du mécanisme incitatif a causé une accumulation d'enjeux qui ont dû être traités sur une courte période de temps lors du retour au modèle de coût de service.

L'expert de la firme MNP conclut également à une absence d'allègement réglementaire au global. Cette conclusion se fonde essentiellement sur l'analyse des charges de services professionnels et réglementaires sur la période 2006-2015 et sur des discussions avec le personnel de Gazifère.³

Il va de soi que les processus de mise en œuvre, de renouvellement et d'évaluation du mécanisme incitatif représentent un travail additionnel qui ne serait pas requis dans le cadre d'une réglementation en coût de service. Il est également clair que le traitement réglementaire durant l'application du mécanisme est réduit par le fait qu'une bonne part du revenu requis en distribution n'a pas à être analysé. Toutefois, ce qui est plus difficile à établir, c'est l'importance relative de ces deux effets.

Selon la FCEI, aucune des analyses présentées par Gazifère et l'expert de la firme MNP ne permet de tirer de conclusion quant à l'impact global du mécanisme incitatif sur la lourdeur du processus réglementaire. Tel que mentionné, il est attendu que les coûts réglementaires seront plus élevés à certaines périodes et plus faibles à d'autres, mais cette simple observation ne permet aucunement de conclure que la somme totale des réductions et des additions à la tâche réglementaire est positive ou négative.

De plus, les conclusions tirées par Gazifère et l'expert ne tiennent pas compte du travail accompli par la Régie.

Il est également important de souligner que la présence d'un mécanisme incitatif peut parfois donner l'opportunité à la Régie ou aux intervenants de réorienter leurs ressources vers des thèmes qu'ils n'auraient pas traités si les dossiers tarifaires avaient été présentés sur la base du coût de service. Ainsi, la seule comparaison de montant de charges réglementaires ne saurait suffire à tirer une conclusion quant à la présence ou non d'allègement réglementaire.

Par ailleurs, la FCEI estime que l'accumulation d'enjeux à la fin du mécanisme incitatif n'est pas liée au mécanisme lui-même, mais à la manière dont il a été abordé par Gazifère et/ou la Régie. Par exemple, Gazifère a indiqué ne pas avoir présenté ses propositions de programmes commerciaux durant les années d'application du mécanisme parce qu'elle anticipait que la Régie refuserait de les traiter durant le terme du mécanisme.⁴ La FCEI estime que cet a priori de Gazifère aurait dû être validé. Selon la FCEI, l'introduction de programmes commerciaux durant la période d'application du

³ B-0016, GI-5, Document 1, réponse 2.1 à 2.3.

⁴ B-0005, GI-1, Document 1, pp. 15 et 16

mécanisme aurait été possible. Rien dans le mécanisme actuel ne s’opposait non plus à la révision des méthodes d’allocations des coûts à l’intérieur du terme du mécanisme. Au besoin, un ajustement aurait pu être appliqué au revenu requis.⁵

De manière générale, la FCEI est en accord avec Gazifère que la présence d’un mécanisme incitatif n’est pas un obstacle insurmontable à la remise en question de certaines pratiques réglementaires dans la mesure où les ajustements appropriés sont apportés afin de ne pas favoriser ou défavoriser indument les parties. Elle est cependant en désaccord quant au fait que le mécanisme incitatif en vigueur de 2006 à 2015 était en soi un frein à de tels ajustements.

3 Source des excédents de rendement et partage équitable

Les excédents (ou déficits) de rendement résultent de la combinaison d’une multitude de facteurs qui influencent l’évolution des coûts et des revenus. Certains de ces facteurs sont clairement hors du contrôle de Gazifère alors que cette dernière exerce un contrôle plus ou moins direct sur d’autres.

Étant donné les ajustements aux paramètres de la formule de fixation du revenu requis lors de renouvellement du mécanisme, la FCEI oriente son analyse des excédents de rendement sur la période 2011-2015. Elle se réfère toutefois à la période 2006-2010 lorsque cela apporte un éclairage sur les résultats de la période 2011-2015.

Les excédents de rendement lors des premier et deuxième termes du mécanisme incitatif sont présentés au tableau 1.

Tableau 1 : Excédents de rendement 2006-2015

2006	2007	2008	2009	2010	Moyenne
266 301	446 950	1 366 742	1 191 561*	974 797	849 271

* Ajusté pour le report du projet CIS

2011	2012	2013	2014	2015	Moyenne
457 368	279 181	270 218	902 179	146 390	411 067

On peut observer qu’en moyenne, Gazifère a dégagé des excédents de rendement de l’ordre de 400 000\$ durant le deuxième terme du mécanisme incitatif contre 850 000\$ lors du premier.

Recalibration du modèle

Le premier élément ayant affecté le niveau des excédents de rendement est bien sûr la recalibration du modèle. Dans le cadre du dossier R-3724-2010, la Régie a appliqué un ajustement ponctuel à la baisse de 833 000 \$ au revenu requis. Elle a également réduit le coefficient d’escompte de l’inflation de 0,78 à 0,74. Cette baisse de 0,04 du coefficient d’escompte correspond à environ 0,08% du revenu requis sur la base d’une inflation de 2%. Considérant un revenu requis de 20 M\$, cette

⁵ La FCEI trouve de plus quelque peu paradoxal que Gazifère recherche un étalement des dossiers tout au long du terme alors qu’elle n’a pas été en mesure de produire l’évaluation du mécanisme incitatif au moment qui était initialement prévu.

modification correspond à une réduction du revenu requis additionnelle de 16 000\$ à chaque année, donc 80 000 \$ cumulatifs à la cinquième année du terme. A priori, il semble donc raisonnable de s'attendre à un excédent de rendement un peu plus faible lors du deuxième terme.

Les écarts de prévision des ventes

Un autre facteur ayant contribué négativement aux excédents de rendement est la présence d'écarts défavorables de prévision des ventes.

En réponse à une question de l'ACEFO, Gazifère a présenté une approximation de ces effets qui est reproduite à la première ligne du tableau 2.⁶

Tableau 2 : Impact des écarts de prévision de ventes sur l'excédent de rendement

	2011	2012	2013	2014	2015	moyenne
Effet de revenus liés aux écarts de ventes	-379 299	-369 378	-111 382	114 414	-160 805	
Excédent de rendement	457 368	279 181	270 218	902 179	146 390	
Excédent de rendement corrigé pour l'effet de l'écart de prévision des ventes sur les revenus	836 667	648 559	381 600	787 765	307 195	592 357

	2006	2007	2008	2009	2010	moyenne
Effet de revenus liés aux écarts de ventes	-132 491	32 568	396 931	948795	131 802	
Excédent de rendement	266 301	446 950	1 366 742	1 191 561	974 797	
Excédent de rendement corrigé pour l'effet de l'écart de prévision des ventes sur les revenus	398 792	414 382	969 811	242 766	842 995	573 749

On peut constater que les écarts de prévision au niveau des ventes ont eu un impact défavorable sur le résultat du mécanisme lors du deuxième terme. En comparaison, l'effet des écarts de prévision avait plutôt été favorables lors du premier terme.

Cette approximation permet de voir que, n'eût été ces écarts de prévision (ou si un mécanisme d'ajustement pour les écarts de prévision avait été en place), les excédents de rendement du deuxième terme du mécanisme incitatif auraient été en moyenne très semblables à ceux du premier terme.

Comme nous le verrons ci-après, d'autres facteurs exogènes, notamment les écarts de prévision de l'inflation et l'utilisation d'un pourcentage d'allocation fixe entre les activités réglementées et non-réglées ont également affecté le niveau des excédents de rendement. Toutefois, ces deux facteurs ont eu des impacts d'ampleurs semblables et de sens opposé. La comparaison précédente basée sur les données du tableau 2 demeure donc valide selon la FCEI.

⁶ B-0015 (GI-4, Document 1), p. 13, réponse 3.4

Il est à noter que l'impact des écarts de prévision du nombre de clients n'explique qu'une faible partie des écarts de prévision des ventes. En effet, les écarts défavorables touchent presque exclusivement les clients résidentiels avec un ordre de grandeur maximal d'environ 100 clients.⁷ Or, un client résidentiel moyen génère environ 600\$ de revenu de distribution annuellement (2000 m³ à 0,25\$/m³, plus 120\$ de redevance mensuelle). Une surévaluation telle que celles observées en 2011 (surévaluation de 124 clients), 2012 (101) et 2013 (75) n'explique donc qu'environ 75 000\$ (2011), 60 000\$ (2012), et 45 000\$ (2013) des écarts de revenus liés aux écarts de volumes.

Considérant que les écarts de prévision ont un impact significatif sur les excédents de rendement et que ceux-ci ne sont pour une bonne partie pas le fait d'une erreur de prévision dans le nombre de nouveaux clients, la FCEI estime qu'il serait approprié d'appliquer un ajustement à ce niveau si un mécanisme similaire devait être retenu pour un prochain mécanisme incitatif.

Inflation

L'application du mécanisme incitatif repose sur l'utilisation d'un facteur d'inflation prévu sans correction pour les écarts de prévision. On pourrait s'attendre à ce que ces écarts s'annulent à long terme, toutefois, sur la période 2011-2015, l'inflation prévue s'est avérée significativement plus importante que l'inflation réelle. En effet, l'inflation moyenne prévue a été de 2,04% alors que l'inflation réelle a plutôt été de 1,66%.⁸ C'est donc près de 0,4% d'inflation additionnelle que s'est vu accordé Gazifère annuellement. Sur la période de 5 ans, cela correspond à environ 2% plus d'inflation que si l'inflation avait été correctement prévue ce qui implique un revenu requis additionnel cumulatif de l'ordre de 400 000\$ en 2015 à l'avantage de Gazifère.

Gazifère fait valoir que cela ne l'a pas avantagée parce que ses coûts ne dépendent eux-mêmes que peu de l'indice d'inflation général. Par exemple, elle indique que les contrats avec les entrepreneurs généraux sont eux aussi basés sur les prévisions d'inflation.⁹

Le FCEI ne remet pas en cause que l'indice d'inflation puisse ne pas refléter adéquatement la nature de ses coûts. Cependant, il s'agit d'un enjeu qui est distinct des écarts de prévision. Le fait demeure que les écarts de prévision ont conféré un avantage à Gazière comparativement à une situation où il n'y aurait pas eu d'écart de prévision.

Dans un prochain mécanisme, la FCEI estime qu'il serait souhaitable que les écarts de prévision d'inflation passés soient corrigés pour les fins de la détermination des tarifs lors des dossiers tarifaires subséquents.

La FCEI estime également que l'utilisation d'un facteur d'inflation plus représentatif de la nature des activités de Gazifère favoriserait un partage plus équitable des écarts de rendement.

⁷ B-0015 (GI-4, Document 1), p. 2, réponse 1.1

⁸ 2,04% : Calcul de la FCEI; 1,66 %B-0016, réponse 4.2.

⁹ B-0015, GI-4, Document 1, p. 7, réponse 2.3

Le développement de la clientèle

Gazifère met une emphase importante sur l'évolution du nombre de clients raccordés lors du terme 2011-2015 du mécanisme pour expliquer les difficultés rencontrées lors du second terme du mécanisme, mais aborde peu l'impact de l'ajout des clients sur l'excédent de rendement. La FCEI estime que cet aspect est central à une bonne compréhension de cet enjeu.

Lorsque Gazifère raccorde un client, l'écart entre les revenus additionnels autorisés selon la formule et l'impact sur le revenu requis de l'ajout de ce client se reflète directement sur l'excédent de rendement. Par exemple, si le raccordement d'un client ajoute 600\$ au revenu requis autorisé par la formule et ajoute 500\$ au coût de service, son impact sur l'excédent de rendement sera de 100\$. L'impact total du raccordement des clients sur l'excédent de rendement est donc une fonction de la valeur moyenne de cet écart et du nombre de clients raccordés.

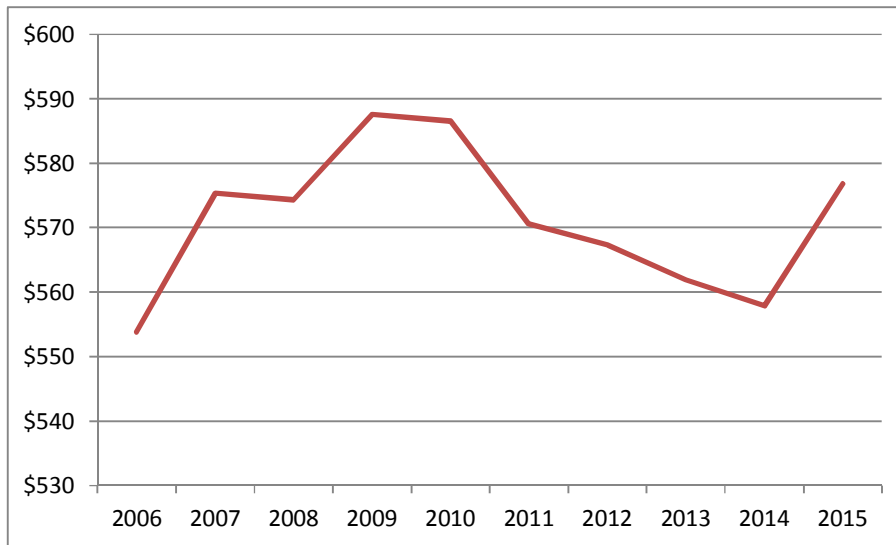
La FCEI a utilisé les plans de développement pour évaluer l'écart entre les revenus additionnels autorisés selon la formule et l'impact sur le revenu requis. Par exemple, en 2006, l'impact moyen d'un client sur le coût de service au plan de développement était de 567\$ à l'an 1 du plan pour décroître jusqu'à 501\$ à l'an 5 du plan 2010). D'autre part, selon la formule d'établissement du revenu requis, un client additionnel entraînait une hausse de 554\$ de revenu requis autorisé pour 2006. En fonction de l'évolution des paramètres de la formule ce même client contribuait au revenu requis à hauteur 587\$ en 2010. Par conséquent, en moyenne, un client raccordé en 2006 avait un impact positif de 86\$ sur l'excédent de rendement en 2010 (587\$-501\$). En faisant cet exercice pour toutes les années du plan, on peut trouver que les clients raccordés entre 2006 et 2010 ont ajouté en moyenne 80\$ à l'excédent de rendement de 2010 sur la base des données des plans de développement. Pour la période 2011-2015, le montant correspondant est d'environ 66\$ ou 61\$ lorsque l'on corrige pour tenir compte des écarts de prévisions sur le nombre de clients.

Cette différence est notamment attribuable au fait que le montant moyen de revenu requis par client pour application de la formule du mécanisme incitatif (« *revenu requis par client* »¹⁰) a été plus faible et généralement en décroissance lors du second terme du mécanisme avec une valeur en 2014 presque au niveau de 2006. Cela est dû principalement à l'ajustement du revenu requis lors du renouvellement du mécanisme suivi d'une série d'ajustements à la baisse répétés au coût du capital de 2011 à 2013.¹¹ Cette tendance prend fin en 2015 en conséquence de l'ajustement à la hausse du coût du capital en 2014.

¹⁰ À titre d'exemple, ce montant était de 586,59\$ lors du dossier tarifaire 2010 (voir GI-23, document 2 du dossier R-3692-2009)

¹¹ Puisque l'ajustement du coût du capital est appliqué après que le nombre de clients est été multiplié par le coût moyen, il affecte le coût moyen par clients l'année suivant celle où il est constaté.

Figure 1 : Revenu requis par client 2006-2015 pour application de la formule d'établissement du revenu requis



On peut estimer que le raccordement de clients lors du premier terme du mécanisme a eu un impact cumulatif de l'ordre de 475 000\$ (5 915 clients multiplié par 80\$) sur l'excédent de rendement de la dernière année du premier terme (2010) alors que cet impact est plutôt de l'ordre de 275 000\$ (4 460 clients multiplié par 61\$) pour la dernière année du deuxième terme (2015). Si le nombre de clients ajoutés lors du deuxième terme du mécanisme avait été identique à celui du premier terme, l'évolution du *revenu requis par client* aurait eu pour effet de réduire l'excédent de rendement d'environ 100 000\$ (5915*19\$). Dans la mesure où l'impact moyen sur le revenu requis des plans de développement est représentatif de l'impact moyen réel, cela implique que la baisse du nombre de raccordements lors du deuxième terme du mécanisme a eu un effet à la baisse d'environ 100 000\$ (475 000\$ - 275 000\$ - 100 000\$) sur l'excédent de rendement.

Ainsi, bien qu'il soit incontestable que le ralentissement des ajouts de clients ait eu un impact sur le niveau des excédents de rendement, cet impact ne représente que 25% de l'écart de rendement moyen entre les deux termes du mécanisme, soit environ le même ordre de grandeur que le recalibrage du coefficient d'escompte de l'inflation. Cela est dû notamment au fait que la rentabilité du développement de Gazifère étant passablement faible, chaque nouveau client n'apportant que peu d'économies d'échelle.¹²

En comparaison, les écarts de prévision sur l'inflation et les ventes de même que les règles d'allocation des coûts entre activités réglementées et non réglementées ont eu des impacts beaucoup plus significatifs.

¹² À cet égard, la FCEI estime que l'exercice réalisé en réponse à la question 4.2 de l'ACIG est erroné puisqu'il ne tient pas compte des coûts additionnels liés à l'ajout de 291 clients de plus par année. Tel que démontré, à peine plus de 10% des revenus tirés d'un nouveau client contribuent à réduire les coûts des autres clients.

Allocation des coûts aux activités non-réglementées

Gazifère indique que les règles d'allocation des coûts aux activités réglementées ont eu un impact significatif sur le mécanisme. Cela découle du fait que le mécanisme prévoyait un taux d'allocation des coûts fixes dans le temps alors que l'application des règles d'allocations normales basées sur la répartition des revenus entre le réglementé et le non réglementé aurait eu pour effet d'allouer davantage de coûts au non réglementé et donc d'offrir un excédent de rendement supérieur. Le tableau 3 présente cet impact tel qu'évalué par Gazifère.¹³

Tableau 3 : Écart d'allocation des charges d'exploitation aux activités non-réglementées : allocation selon une proportion fixe versus allocation selon la part des revenus (\$)

2011	2012	2013	2014	2015
-217 690	-321 240	-454 430	-431 220	-451 140

Il ressort clairement de ce tableau que le choix de fixer le pourcentage des coûts alloués pour l'application du mécanisme réduit significativement l'excédent de rendement.

La FCEI note cependant que l'absence de mise à jour du taux d'allocation des coûts aux activités non réglementées à tout de même été globalement au bénéfice de l'actionnaire bien qu'elle ait eu un effet à la baisse sur l'excédent de rendement.¹⁴ Dans les circonstances, il est difficile de conclure que cet aspect du mécanisme puisse être un élément justifiant son abandon.

Tout comme pour les écarts de prévision des ventes et les écarts de prévision d'inflation, la FCEI juge qu'une mise à jour régulière de l'allocation de coûts entre les activités réglementées et non d'efficience et donc à un partage plus équitable de celle-ci.

Évolution des coûts

L'évolution des coûts est de toute évidence un élément déterminant de l'évolution des excédents de rendement. S'il est simple de constater l'évolution des coûts, il est plus difficile de juger du niveau de contrôle exercé par Gazifère sur cette évolution.

Considérant les divers éléments d'information soumis par Gazifère concernant la variation des coûts hors de son contrôle, il est complexe d'identifier la contribution aux excédents de rendement des mesures d'efficience prises par Gazifère. La FCEI n'est pas en mesure de quantifier cet apport. Cependant, on peut constater que les coûts sur lesquels Gazifère indique exercer un contrôle élevé ont soit augmenté ou représentent des éléments de coût de faible ampleur (Dons et frais d'adhésion, frais de déplacement et de représentation) entre 2010 et 2015. Globalement ils ont augmenté de 7% ce qui est inférieur à l'inflation sur la période qui est d'environ 9%. Ces coûts comptent pour un total variant entre 300 000\$ et 400 000\$ sur la période. On peut donc conclure que les mesures d'efficience à ce niveau sont de l'ordre des dizaines de milliers de dollars.

¹³ B-0014, GI-3, Document 1, p. 58

¹⁴ B-0017, GI-6, Document 1, p. 8, réponse 2.3

De plus, les postes de coûts internes sur lesquels Gazifère indique exercer un contrôle limité, exclusion faite de la masse salariale, sont globalement en augmentation de 19% entre 2010 et 2015, soit beaucoup plus que l'inflation. Pour sa part, la masse salariale connaît une hausse marquée de 42%.

Finalement, les postes de coûts « externes » sur lesquels Gazifère n'exerce qu'un contrôle limité ou pas de contrôle du tout ont cru globalement de 9% entre 2010 et 2015.

Considérant leur évolution et le fait que Gazifère indique exercer peu de contrôle sur ces coûts, il est a priori difficile de conclure à des gains d'efficacité importants à ce niveau.

Sur la base de cette information, la FCEI juge qu'il est improbable que l'impact des efforts d'efficacité de Gazifère est excédé significativement le niveau moyen des excédents de rendement lors du deuxième terme du mécanisme, soit un peu plus de 400 000\$.

Par ailleurs, la FCEI souhaite formuler deux mises en garde concernant l'évaluation des coûts.

Tout d'abord, notons que l'analyse du revenu requis brut est d'un intérêt limité à cause de l'effet des variables exogènes et des exclusions dans le mécanisme. Ceux-ci ont un impact sur le revenu requis, mais pas ou peu sur les excédents de rendement. L'exemple du coût du capital qui est largement plus faible en 2015 qu'en 2006 le démontre bien. Les revenus requis totaux pour ces deux années ne sont aucunement comparables puisque le coût en capital est largement plus faible en 2015 (8,10%) qu'en 2010 (9,26%). On pourrait dire la même chose de toutes les exclusions et des remises d'excédents de rendement. Par contre, pour ces deux dernières catégories, les effets ne sont pas cumulatifs.

La seconde mise en garde concerne l'appréciation de l'évolution des dépenses d'exploitation. Le calcul 4 de la preuve de MNP compare le niveau des dépenses d'exploitation entre deux périodes sur la base du coût par client. Selon la FCEI, la stabilité des coûts par clients n'est pas un objectif ou un point de référence valide pour juger de l'évolution des dépenses d'exploitation. En principe, l'ajout de clients devrait s'accompagner d'économies d'échelles importantes au niveau des dépenses d'exploitation. Dans un contexte de coûts augmentant au rythme de l'inflation, on devrait observer une baisse des charges d'exploitation par client. Selon, les plans de développement de Gazifère, l'impact marginal de l'ajout d'un client sur les charges d'exploitation est d'environ 100\$¹⁵ ce qui est largement inférieur aux charges d'exploitation moyennes par client qui sont plutôt de l'ordre de 350\$. Ainsi, chaque client devrait dégager une économie d'échelle d'environ 250\$. Considérant qu'environ 4500 clients ont été ajoutés dans le second terme du mécanisme incitatif, l'économie d'échelle totale devrait être d'environ 1 M\$.

Conclusion

Quant à la source des gains d'excédents de rendement, la FCEI conclut que ceux-ci ont été affectés par plusieurs facteurs autres que de l'efficacité. Les facteurs ayant eu l'impact le plus important sont les écarts de prévision des volumes de vente et les écarts de prévision de l'inflation.

¹⁵ Voir par exemple R-3924-2015, B-0453 (103 819\$ /1047 clients).

Selon la FCEI, plusieurs ajustements pourraient être apportés dans un prochain mécanisme afin de rendre les excédents de rendement davantage représentatifs des gains d'efficience dont :

- corriger les revenus réels de l'effet des écarts de prévisions de ventes qui ne sont pas liés au nombre de clients;
- corriger les erreurs de prévision d'inflation connues lors de la fixation du revenu requis;
- utiliser un indice d'inflation davantage représentatif de la nature des activités de Gazifère;
- réviser annuellement l'allocation des coûts.

Au final, et malgré l'impact des facteurs exogènes, le partage des excédents de rendement a été, selon toute vraisemblance équitable voire même favorable aux actionnaires de Gazifère.

Finalement, contrairement à Gazifère, la FCEI conclut que le ralentissement du rythme d'ajout de clients n'a pas eu un impact majeur sur la capacité de générer des excédents de rendement et ne représente pas un enjeu majeur du point de vue de l'application du mécanisme.

4 L'incitatif à l'efficience

L'incitatif à être plus efficace est généralement la raison première derrière la mise en place de mécanisme incitatif. La FCEI partage le point de vue de Gazifère lorsqu'elle écrit que « la mise en place d'un tel régime de réglementation incitative vise plutôt l'adoption de comportements par le distributeur afin d'amener l'entreprise à tendre vers une situation d'optimum économique. »

Pour que le mécanisme fonctionne l'entreprise doit juger qu'il sera plus avantageux pour elle de mettre en place ces mesures d'efficience que de ne pas le faire.

Sur la base des informations mises en preuve dans ce dossier ainsi que dans les dossiers tarifaires 2016 et 2017, il semble que cet objectif n'ait pas été atteint lors du deuxième terme du mécanisme incitatif. En effet, les divers témoignages de Gazifère sont à l'effet qu'elle a principalement mis en place des mesures de réduction de coût non soutenables durant cette période, et ce, malgré qu'elle estime qu'il existe toujours des pistes de productivité à long terme qui pourraient être mises en place.¹⁶

Selon la FCEI, Gazifère a jugé qu'il était préférable pour elle de ne pas s'engager dans des mesures d'efficience de long terme parce qu'elle croyait pouvoir interrompre le mécanisme après le second terme. Dans ce contexte, il n'aurait en effet pas été judicieux d'engager des coûts pour mettre en place des mesures d'efficience pour ensuite ne pas pouvoir en bénéficier à long terme.

Le FCEI estime probable que Gazifère aurait adopté une autre approche si elle avait eu la conviction que le mécanisme allait être prolongé au-delà du second terme ou simplement si elle avait eu un niveau de confiance moins élevé dans le fait que le mécanisme ne serait pas prolongé.

¹⁶ B-0014, GI-3, Document 1, p. 9, réponse 2.5

La FCEI estime que Gazifère exerce une influence (ou croit pouvoir influencer) trop importante sur la décision de prolonger ou de mettre fin au mécanisme. L'inclusion d'une clause de sortie basée sur des critères objectifs aurait peut-être permis de modifier la perception de Gazifère sur ce point et conduit à un incitatif plus résilient.

5 Conclusion

La FCEI a évalué l'atteinte des objectifs du mécanisme incitatif de Gazifère sur la période 2011-2015. Ses conclusions sont les suivantes.

Allègement réglementaire : la FCEI estime que les conclusions soumises par Gazifère et l'expert de MNP quant à l'absence d'allègement réglementaire ne sont pas supportées par les données sur lesquelles elles s'appuient et constituent donc davantage une impression subjective qu'une analyse objective. Pour sa part, la FCEI estime que l'information disponible ne permet pas de tirer de conclusion claire à cet égard. La FCEI estime également que l'accumulation de dossiers vers la fin de la période du mécanisme n'est pas inhérente au mécanisme lui-même mais plutôt le résultat de choix faits par Gazifère et/ou la Régie.

Sources et partage équitable des excédents de rendements : la FCEI conclut que les excédents de rendement durant le deuxième terme du mécanisme ont été affectés par plusieurs facteurs autres que de l'efficacité. Les facteurs ayant eu l'impact le plus important sont les écarts de prévision des volumes de vente et les écarts de prévision de l'inflation.

La FCEI soumet que des améliorations pourraient être apportées pour favoriser un partage plus équitable des gains d'efficacité si un modèle semblable devait être retenu pour un prochain mécanisme incitatif dont :

- corriger les revenus réels de l'effet des écarts de prévisions de ventes qui ne sont pas liés au nombre de clients;
- corriger les erreurs de prévision d'inflation connues lors de la fixation du revenu requis;
- utiliser un indice d'inflation davantage représentatif de la nature des activités de Gazifère;
- réviser annuellement l'allocation des coûts.

La FCEI estime que le partage des excédents de rendement n'a pas été inéquitable envers les actionnaires de Gazifère durant le second terme du mécanisme incitatif.

Contrairement à Gazifère, la FCEI conclut que le ralentissement du rythme d'ajout de clients n'a pas eu un impact majeur sur la capacité de générer des excédents de rendement et ne représente pas un enjeu majeur du point de vue de l'application du mécanisme.

Incitatif à l'efficacité : la FCEI considère que le mécanisme n'a pas incité Gazifère à maintenir un engagement envers des mesures d'efficacité à long terme entre 2011 et 2015. Selon la FCEI, ce résultat découle de l'anticipation qu'avait Gazifère que le mécanisme ne serait pas prolongé. La FCEI croit que la mise en place d'une clause de sortie plus contraignante et objective permettrait de mitiger ce problème.

La FCEI juge par ailleurs que le mécanisme a atteint ses objectifs pour ce qui est de la **simplicité et de la facilité d'application** et qu'il a permis d'assurer le **maintien de la satisfaction de la clientèle**.