

Mémoire de la fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)

Portant sur la

Demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des Conditions de service et Tarif d'Énergir, s.e.c., à compter du 1er octobre 2019

Préparé dans le cadre du dossier

R-4076-2018 Phase 1

de la Régie de l'énergie du Québec

Par

Antoine Gosselin, économiste

Québec, le 30 janvier 2019

Amendée le 4 février 2019

Table des matières

1. Introduction	3
2. Proposition d'Énergir	3
3. Commentaires de la FCEI	3
3.1. Point de départ de la formule.....	3
3.2. Inflation.....	5
3.3. Facteur de croissance	5
3.4. Facteur de productivité.....	6
4. Sommaire des recommandations	12

1. Introduction

Dans le cadre de son dossier tarifaire 2019-2020, Énergir propose des mesures d'allègement réglementaire. Dans sa décision D-2019-002, la Régie de l'énergie (« la Régie ») retient quatre enjeux pour la Phase 1 du dossier :

- La mise en place d'une formule de fixation des dépenses d'exploitation en fonction de la croissance réelle des clients constatée au rapport annuel et de la croissance du niveau des prix pour les années 2019-2020 à 2021-2022;
- La reconduction du taux de rendement sur l'avoir présumé de l'actionnaire pour 2019-2020;
- Les pratiques tarifaires et comptables en lien avec le SPEDE;
- Les modifications aux pièces du PGEÉ déposées dans le cadre des dossiers tarifaires.

La preuve de la FCEI porte sur la formule de fixation des dépenses d'exploitation.

2. Proposition d'Énergir

Énergir propose de fixer ses dépenses d'exploitation pour les trois prochains exercices tarifaires sur la base d'une formule paramétrique.¹ Cette formule serait fonction de trois paramètres : le point de départ, l'inflation et de la croissance.

Comme point de départ, Énergir recommande le niveau autorisé des dépenses d'exploitation pour l'année tarifaire 2018-2019 présentement en cours.

Pour l'inflation, elle recommande un indice pondéré similaire à celui approuvé pour Hydro-Québec Distribution. Cet indice serait construit à partir du poids relatif des salaires (incluant les avantages sociaux) versus les autres dépenses et des indices IPC- Québec et EERH-Québec.²

Le paramètre de croissance serait basé sur l'évolution du nombre de clients.

Le calcul des excédents de rendement en fin d'année inclurait un ajustement pour tenir compte du nombre réel de clients.

La formule n'inclut pas de facteur de productivité.

3. Commentaires de la FCEI

3.1. Point de départ de la formule

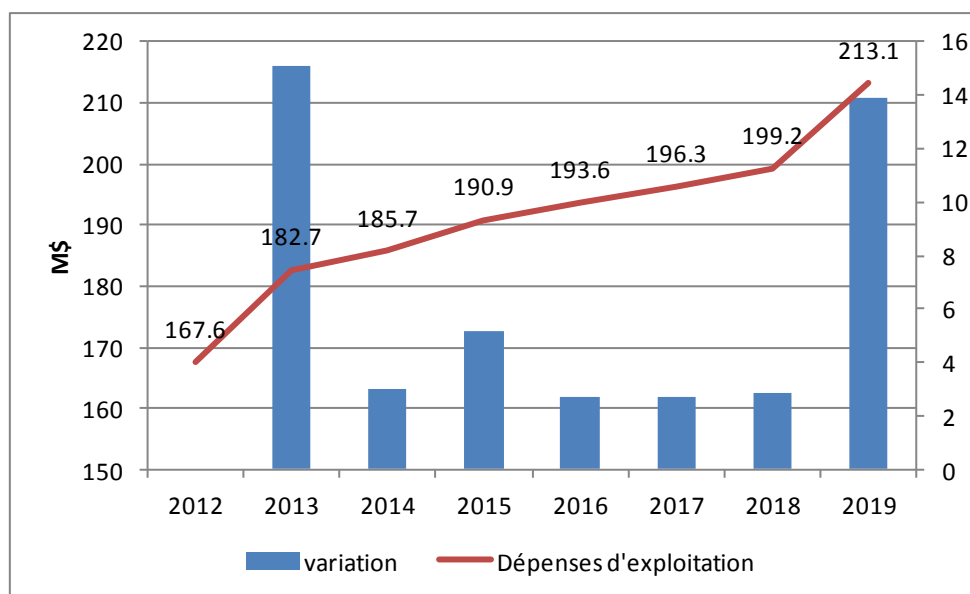
En réponse à la question 4.4 de la Régie, Énergir présente l'évolution des dépenses d'exploitation entre 2012 et 2019. La FCEI reproduit ces données au graphique 1.

¹ B-0006, section 3.1

² Voir B-0006, pp. 15 et 16 pour la définition de ces indices.

Graphique 1 :

Évolution des dépenses d'exploitation 2012-2019



L'analyse de l'évolution des dépenses d'exploitation au cours des années permet de constater que les dépenses d'exploitation prévues pour 2019 sont en hausse importante par rapport à l'année 2018. En effet, alors que sur la période 2014-2018 les variations annuelles de dépenses d'exploitation sont de l'ordre de 3 à 4M\$, elles atteignent 14M\$ en 2019. Sous réserve des commentaires ci-bas relatifs au coût de retraite, la FCEI ne s'oppose pas à l'utilisation de cette prévision à titre de point de départ, mais considère cette mise à niveau significative des dépenses et doit être prise en compte dans l'appréciation globale des paramètres de la formule.

Par ailleurs, Énergir propose de soumettre l'ensemble de l'enveloppe des dépenses d'exploitation à la formule, incluant le coût de retraite. Cette approche diffère de celle retenue pour Hydro-Québec Distribution, laquelle exclut le coût de retraite.³

La formule d'indexation des dépenses d'exploitation de Gaz Métro de 2015 à 2018⁴ incluait également le coût de retraite, mais prévoyait un ajustement afin de neutraliser les variations de ces coûts.⁵

« 1- Ajustements liés aux régimes de retraite

Les ajustements liés aux régimes de retraite de Gaz Métro sont issus des mouvements sur les marchés financiers sur lesquels Gaz Métro n'a pas le contrôle. Dans le cadre de la proposition d'allègement réglementaire, il apparaît donc normal, tel que reconnu par la Régie⁹, que leurs effets n'influencent pas les résultats de Gaz Métro. Gaz Métro est donc d'avis que les ajustements des cotisations d'équilibre aux régimes

³ D-2018-057, p. 9

⁴ D-2015-029, paragraphe 57 et D-2015-181, paragraphe 326.

⁵ R-3879-2014, B-0391, p. 8

de retraite ne doivent pas être considérés dans la détermination du point de départ ou, durant l'application de la présente proposition. Ainsi, advenant que le niveau de cotisation et d'ajustements requis diffèrent de ceux constatés au 30 septembre 2014 (soit 29,414 M\$)¹⁰, Gaz Métro annonce qu'elle utilisera les lettres de crédit pour couvrir l'écart de sorte que les dépenses réelles au cours des années à venir reliées aux régimes de retraite seront équivalentes aux prévisions. » (Notes omises)

Considérant la nature du coût de retraite, la FCEI estime que cette neutralisation devrait être reconduite. Elle recommande de traiter le coût de retraite à l'extérieur de la formule d'indexation.

3.2. Inflation

Énergir propose un indice d'inflation pondéré construit à partir du poids relatif des salaires (incluant les avantages sociaux) versus les autres dépenses et des indices IPC-Québec et EERH-Québec.⁶ Cet indice est très similaire à celui approuvé pour Hydro-Québec Distribution. Il est bâti à partir des mêmes indices de base et du même principe de pondération. Il ne diffère pas de l'indice retenu pour Hydro-Québec que par la pondération de ses deux composantes puisque le mécanisme incitatif de ce dernier couvre beaucoup plus que les seules dépenses d'exploitation. Il est également à noter que le mécanisme proposé pour Hydro-Québec contient un facteur de productivité X et que la Régie juge dans sa décision D-2017-043 que ces deux éléments sont indissociables.

[156] La Régie considère que la valeur du Facteur X ne peut être déterminée indépendamment de la valeur du facteur I. En effet, les deux facteurs composent un tout indissociable dont la valeur totale sert ultimement à déterminer la croissance des revenus requis. À cet égard, la Régie partage l'opinion de l'AUC qui, dans sa décision 2012-237, souligne cette réalité :

« The interaction between the I factor and the X factor described above is based on a well-established theoretical foundation, as demonstrated by the agreement of parties on the need to adjust TFP in determining an X factor if an output-based inflation measure is chosen for the purpose of the PBR plan »

La FCEI n'est pas opposée à l'utilisation de l'indice d'inflation proposé par Énergir. **Il découle toutefois de sa recommandation relative au coût de retraite que la pondération de l'indice d'inflation global ne devrait pas en tenir compte.**

3.3. Facteur de croissance

Énergir propose un facteur de croissance basé sur le nombre de clients auquel un facteur d'escompte de 75% est appliqué.

Cette approche est basée sur la notion que la croissance du nombre de clients cause directement la croissance de certains coûts d'exploitation et qu'elle est par ailleurs

⁶ Voir B-0006, pp. 15 et 16 pour la définition de ces indices.

généralement corrélée avec d'autres coûts sur lesquels elle n'a pas d'effet causal. Cette corrélation découle vraisemblablement du fait que sur un horizon de long terme, à la fois les coûts et le nombre de clients tendent à croître. Énergir l'exprime de la manière suivante :

« Les études de productivité et les mécanismes incitatifs s'appuient sur la relation forte entre le nombre de clients et le coût de service, même lorsque le lien de causalité direct est plus faible pour certains éléments qui le composent. Le nombre de clients est donc un bon proxy pour expliquer le coût de service. Cette qualité de proxy est d'ailleurs reconnue par PEG dans une étude économétrique préparée pour Public Service of Colorado, alors que l'expert estime que l'augmentation de la clientèle de 1 % augmente les dépenses d'exploitation de près de 75 %¹⁷, sur un échantillon de 33 distributeurs gaziers. » (Nous soulignons)

Selon la FCEI, l'approche proposée pour tenir compte de la croissance de la clientèle n'est pas déraisonnable sur un horizon de trois ans **dans la mesure où un facteur de productivité adéquat est inclus à la formule.**

3.4. Facteur de productivité

Énergir n'inclut aucun facteur de productivité à sa proposition. Pour justifier l'absence d'un tel facteur, elle mentionne que l'escompte de 75% du facteur de croissance implique une productivité implicite puisqu'il exige une baisse du coût par client.

« Néanmoins, en regard du facteur d'escompte de 0,75, Énergir tient à préciser qu'il représente un facteur de productivité X implicite à la formule paramétrique décrite plus loin, puisqu'il exige une baisse du coût par client. »⁷

Il va de soi que, toutes choses étant égales par ailleurs, une formule incluant un escompte sur le facteur de croissance appelle un facteur X moindre que la même formule sans ce facteur d'escompte. Toutefois, cela n'implique pas que cet escompte reflète l'ensemble des économies d'échelles liées à la croissance et encore moins qu'un facteur de productivité nul soit retenu.

Dans son évaluation du facteur de productivité applicable à la formule paramétrique proposée par Énergir, la FCEI considère un ensemble d'éléments.

Dossier R-3867-2013 Phase A

Dans le cadre du dossier R-3867-2013 Phase 3A, la Régie s'est penchée de manière très approfondie sur l'impact de l'ajout de clients sur les dépenses d'exploitation. Tous les impacts de long et court termes ont été considérés dans cette démarche où de nombreux participants ont appuyé la Régie incluant quatre experts.

Suite à cette analyse, la Régie a retenu des impacts distincts pour les extensions de réseau et pour les ajouts de charge. Toutefois, les ajouts de charges n'ont pas d'effet sur les

⁷ B-0026, p. 14

coûts au-delà de l'année où l'ajout de charge a lieu. Par conséquent, la FCEI ne les retient pas dans l'analyse.

Par contre, les nouveaux clients en extension de réseau entraînent un impact permanent et stable à partir de la deuxième année suivant leur raccordement tel que présenté au tableau 1.⁸ Cet impact diffère selon le type de client. La FCEI reproduit également au tableau 1 l'ajout moyen de clients pour les années 2016 et 2017.⁹

**Tableau 1 :
Impact des ajouts de clients sur les dépenses d'exploitation**

	Impact annuel par client sur les dépenses d'exploitation à partir de l'an 2 (\$)	Ajout net de clients Moyenne 2016-2017	Impact total des ajouts de clients sur les dépenses d'exploitation (\$)
Résidentiel	72,90	854	62 257
CII	189,89	1975	374 938
VGE	1780,56	0	
Total		2824	437 194
Branchement sans clients			90 000
Entretien des conduites additionnelles (\$/m)	0,59		36 000
Total			563 195

Sur la base de l'ajout net de clients résidentiels et CII en 2016 et 2017, la FCEI calcule que la croissance de la clientèle ajoute 437 k\$ aux dépenses d'exploitation.

Puisqu'elle considère l'évolution du nombre de clients nets dans son analyse, la FCEI ajoute à ce montant 90 000\$ pour tenir compte des branchements sans client dont l'entretien doit être maintenu. Le coût d'entretien annuel d'un branchement est de l'ordre de 30\$ et la FCEI évalue qu'environ 3 000 branchements sont abandonnés annuellement.

Elle ajoute finalement 36 000\$ pour l'entretien des conduites additionnelles sur la base de 60km de conduite par année.¹⁰

Ainsi, sur la base des analyses réalisées dans le cadre du dossier R-3867-2013, la FCEI conclut que l'impact de la croissance de la clientèle sur les dépenses d'exploitation est le l'ordre de 600 000\$ par année si la croissance demeure stable.

⁸ D-2017-092, p. 35

⁹ Basé sur R-3867-2013, B-0406, p. 35. La FCEI fait l'hypothèse que les ajouts de clients VGE sont négligeables.

¹⁰ Correspond approximativement au nombre de km de conduite installé en extension de réseau de 2014 à 2016 selon R-3867-2013, B-0258, annexe Q-2.1, p. 1

En comparaison, le facteur de croissance proposé par Énergir introduit une hausse de 2,2 M\$ des dépenses d'exploitation en dollars constants, soit 1,6 M\$ de plus annuellement que la croissance directement induite par l'ajout de client. Sur la base d'un coût de 213 M\$, cela correspond à 0,75% de hausse budgétaire en plus des coûts liés directement à la croissance et l'inflation.

Étude PEG

Par ailleurs, afin de justifier le facteur d'escompte de la croissance de 0,75, Énergir cite une étude de PEG qui trouve une élasticité de 0,71 entre la croissance du nombre de clients et la croissance des dépenses d'exploitation.¹¹

« Le nombre de clients est donc un bon proxy pour expliquer le coût de service. Cette qualité de proxy est d'ailleurs reconnue par PEG dans une étude économétrique préparée pour Public Service of Colorado, alors que l'expert estime que l'augmentation de la clientèle de 1 % augmente les dépenses d'exploitation de près de 75 %, sur un échantillon de 33 distributeurs gaziers. »

Par contre, elle omet d'indiquer que cette même étude conclut à une productivité des 0,57 des charges d'exploitation sur la période correspondante. Sur la base d'une croissance de la clientèle de 1% par année, le facteur d'escompte représenterait 0,25% de productivité soit 0,32% de moins que la productivité qui y est associée. Cette étude justifierait donc un facteur X de l'ordre de 0,3% dans le contexte d'un facteur d'escompte de 0,75% et d'une croissance de la clientèle de 1%.

De plus, cette même étude indique que les 33 entreprises de l'échantillon comptent en moyenne près de 1 million de clients pour des dépenses d'exploitation d'environ 200 M\$ USD par client de l'échantillon de l'ordre de 200\$ (USD2015).¹² Considérant l'élasticité de 0,71, l'ajout d'un client induit un coût additionnel de 142\$. À titre comparatif, le coût d'exploitation moyen par client d'Énergir est de près de 1000\$ et le facteur de croissance proposé par Énergir incluant le facteur d'escompte implique une croissance des coûts de 750\$ pour chaque client ajouté.

Bien que la taille d'Énergir soit largement moindre que celle des entreprises de cet échantillon, un impact financier absolu de 3 à 4 fois plus grand par client paraît très élevé.

Comparaison avec HQD et Gazifère

Énergir appuie sa recommandation sur les exemples d'Hydro-Québec et de Gazifère.¹³

« Dans les dossiers de Gazifère (R-4032-2018)¹⁸ et d'Hydro-Québec Distribution (R-3776-2011)¹⁹, la Régie a reconnu cette relation dans l'approbation d'une formule paramétrique pour déterminer les dépenses d'exploitation. Pour les deux

¹¹ B-0021, p. 131 de 152

¹² B-0021, p. 134 de 152 (195 682 364 / 945 297)

¹³ B-0026, p. 14

distributeurs, la Régie a autorisé une formule paramétrique des dépenses d'exploitation qui considère 0,75 % (« facteur d'escompte ») de la croissance du nombre de clients (ou d'abonnements dans le cas d'Hydro-Québec Distribution), ce qui est cohérent avec la relation identifiée par PEG dans son étude économétrique préparée pour le Public Service of Colorado. »

En ce qui concerne Hydro-Québec Distribution, l'affirmation d'Énergir n'est pas fausse. Il importe cependant de spécifier que cette formule considère également un facteur X positif.

Dans le cas de Gazifère, contrairement à ce qui est affirmé, la formule ne vise pas à déterminer les dépenses d'exploitation. Elle sert plutôt de guide servant à en apprécier le niveau. Gazifère continue à déposer ses dépenses d'exploitation sous le mode coût de service et la Régie conserve l'entière discrétion d'en faire un examen détaillé si elle le juge approprié.

Disposition pour changement aux pratiques réglementaires ou normatives

La proposition d'Énergir intègre une disposition lui permettant de demander un ajustement budgétaire en cas de modification aux « meilleures pratiques réglementaires ou normatives qui visent spécifiquement l'industrie de distribution de gaz naturel ».

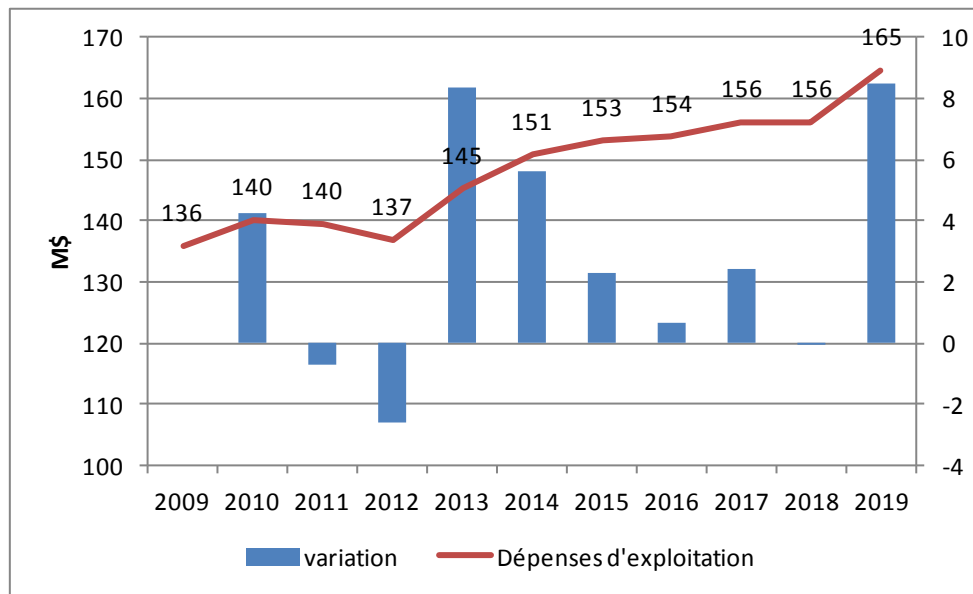
Cette disposition offre à Énergir une protection face à certains chocs budgétaires.

Évolution historique des dépenses d'exploitation en termes réels

Le graphique 2 présente l'évolution des dépenses d'exploitation en termes réels excluant le coût de retraite sur la période 2009-2019.¹⁴ L'observation de ce graphique permet de constater le profil de variation des dépenses d'exploitation selon que l'on se trouve en mode coût de service (2013, 2014 et 2019) ou en période de fixation paramétrique des dépenses.

¹⁴ R-4018-2017, GM-N, Document 11, p. 6

**Graphique 2 :
Évolution des dépenses d'exploitation excluant coût de retraite 2009-2019 (\$2009)**



Il en ressort qu'historiquement, Énergir a demandé des hausses budgétaires importantes dans les années en coût de service et en particulier lors des années suivant la période d'application du mécanisme incitatif et de la formule d'allègement. Ces hausses ont dû être justifiées et approuvées par la Régie. Toutefois, pendant les périodes de fixation paramétrique des dépenses, les coûts ont généralement augmenté de manière beaucoup plus modérée.

Par exemple,

- entre 2009 et 2012 (paramétrique) les dépenses ont augmenté en moyenne de 0,3 M\$/an;
- entre 2012 et 2014 (coût de service) ils ont augmenté de 7 M\$/an;
- entre 2014 et 2018 (paramétrique), ils ont augmenté de 1,3 M\$/an; et
- entre 2018 et 2019 (coût de service), ils ont augmenté de 8,5 M\$/an.

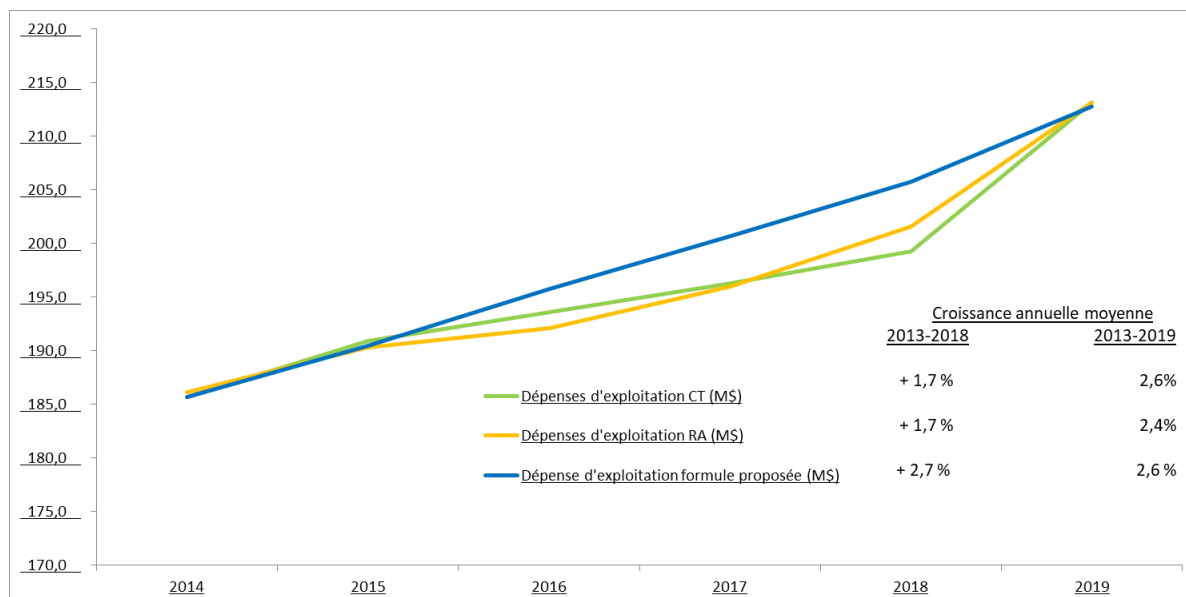
Énergir présente en preuve un exemple graphique de l'application de sa proposition sur la période 2012-2019.¹⁵ Selon la FCEI, cette période n'est pas appropriée, car elle intègre deux rehaussements marqués des dépenses d'exploitation suivant des périodes paramétriques (l'un au début et l'autre à la fin de la période 2012-2019) ce qui tend à accentuer au maximum la perception de croissance des dépenses réelles. La FCEI reproduit la même analyse en utilisant l'année 2013 plutôt que 2012 comme point de départ. En plus de démontrer l'impact du choix de l'année de départ sur le résultat, ce graphique démontre également que la formule proposée aurait fait croître les dépenses d'exploitation plus rapidement qu'elles n'ont réellement cru sur cette période, et ce malgré l'important rehaussement de 2019. Sur la portion de fixation paramétrique des

¹⁵ B-0026, p. 18

dépenses d'exploitation, l'écart entre les dépenses réelles et la formule proposée aurait atteint plus de 7 M\$ ou 3,5 % en 2018.

Graphique 3 :

Dépenses d'exploitation selon la formule proposée (M\$) – 2013-2019



Dans la mesure où la Régie vient d'accorder pour 2019 une hausse marquée des dépenses d'exploitation, la FCEI estime que la Régie devrait établir un profil global de croissance des dépenses qui reflète une croissance modérée plutôt que d'y intégrer d'emblée une croissance qui tient compte d'un éventuel rehaussement, sans garantie qu'un rehaussement additionnel ne serait pas demandé de toute manière au terme de cette période. Selon la FCEI, il est préférable que ce rehaussement ne soit pas intégré à la formule de manière à ce que la Régie puisse juger du bien-fondé des dépenses additionnelles demandées le cas échéant comme elle l'a fait pour l'année tarifaire 2018-2019 et en 2012-2013 notamment.

Recommandation de la FCEI

La FCEI recommande d'inclure un facteur de productivité de 0,75% à la formule d'indexation des charges d'exploitation. Cette recommandation repose sur les observations suivantes.

- La formule d'indexation proposée par Énergir aurait généré une croissance des dépenses d'exploitation supérieure de 1% à la croissance réellement observée sur la période 2013-2019.
- Le facteur de croissance conjugué au facteur d'escompte de 0,75 génère des dépenses supérieures de 0,75% aux dépenses additionnelles qui résultent directement de l'ajout de ces clients. Ainsi, un facteur de productivité de 0,75 laisse un budget permettant à Énergir de poursuivre la réalisation de toutes ses activités prévues en 2019 incluant une l'inflation complète des salaires et autres dépenses de même que la prise en

charge des coûts liés à la croissance de la clientèle et ce, sans qu'aucune mesure d'efficacité ou d'amélioration des processus n'ait à être mise en place.

- Le point de départ de la formule intègre la mise à niveau considérable des dépenses d'exploitation.
- La disposition relative aux pratiques réglementaires et normatives protège Énergir face à certaines hausses des dépenses d'exploitation.
- Croissance observée de la clientèle en 2016 et 2017 de 1,3 %
- Croissance prévue de la clientèle en 2019 de 1,6%.

4. Sommaire des recommandations

La FCEI formule la recommandation suivante :

- Accepter la mise en place d'une formule paramétrique de type I-X+aG pour la fixation des dépenses d'exploitation.
- Fixer le point de départ de la formule au niveau des dépenses autorisées 2018-2019.
- Exclure le coût de retraite de l'enveloppe soumise à cette formule.
- Fixer le facteur d'inflation sur la base des indices IPC-Québec et EERH-Québec sur la base du point relative des coûts salariaux et autres inclus dans la formule
- Utiliser conjointement les paramètres suivants :
 - un facteur d'escompte de 0,75
 - un facteur de productivité de 0,75
- Accepter la mise à niveau du revenu requis selon le nombre réel de clients au rapport annuel