

Mémoire

Gaz Métro - Demande relative au dossier générique portant sur l'allocation des coûts et la structure tarifaire de Gaz Métro
(R-3867-2013 — Phase 3 sujet A)

Coût marginal de prestation de service de long terme



Préparé par
Viviane de Tilly
Analyste d'UC

16 mars 2017

Table des matières

TABLE DES MATIÈRES.....	3
UNION DES CONSOMMATEURS, LA FORCE D'UN RÉSEAU	5
1 CONTEXTE	6
2 COÛT MARGINAL DE PRESTATION DE SERVICE	6
2.1 ÉVALUATIONS UTILISÉES ET PROPOSÉES	6
2.2 HORIZON DU COÛT MARGINAL DE PRESTATION DE SERVICE	8
2.3 COÛTS PARTICULIERS	10
2.3.1 <i>Relève de compteur</i>	10
2.3.2 <i>Appel, recouvrement, mauvaises créances,</i>	10
2.3.3 <i>Traitement de la demande PRC</i>	11
2.3.4 <i>Entretiens préventif et correctif</i>	11
2.4 ILLUSTRATION DES PROPOSITIONS D'UC.....	11

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 COÛT MARGINAL DE PRESTATION DE SERVICE - NOUVELLE APPROCHE (CT 2015)	7
TABLEAU 2 COÛT MARGINAL DE PRESTATION DE SERVICE - NOUVELLE APPROCHE (BLACK & VEATCH) ..	8
TABLEAU 3 COÛT MARGINAL DE PRESTATION DE SERVICE (RÉSIDENTIEL)	12

Union des consommateurs, la force d'un réseau

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe dix Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC) ainsi que des membres individuels. La mission d'UC est de représenter et défendre les consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions d'UC s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure d'UC lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques ou réglementaires, sur la place publique ou encore par des recours collectifs. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et l'inforoute, la santé, l'agroalimentaire et les biotechnologies, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

Enfin, dans le contexte de la mondialisation des marchés, UC travaille en collaboration avec plusieurs groupes de consommateurs du Canada anglais et de l'étranger. Elle est membre de l'*Organisation internationale des consommateurs* (OI), organisme reconnu notamment par les Nations Unies.

Depuis plus de 50 ans, les ACEF travaillent sans relâche au Québec auprès des personnes à faible revenu. Tout en revendiquant des améliorations aux politiques sociales et fiscales, les ACEF ont, depuis le début de leur existence, offert des services directs aux familles, dont des services de consultation budgétaire personnalisés.

1 Contexte

Le 15 novembre 2013, le Distributeur dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande relative au dossier générique portant sur l'allocation de ses coûts et sa structure tarifaire.

Dans le cadre de la phase 3 de ce dossier, le Distributeur introduit le 5 octobre 2016 une demande relative à la détermination du coût marginal de prestation de service de long terme. Ce coût marginal est un intrant aux analyses de rentabilité des projets du Distributeur.

Dans sa demande d'intervention au dossier, UC indique qu'elle souhaite s'assurer que la méthode de détermination du coût marginal de prestation de service de long terme et le coût qui en résultera seront justes et équitables pour la clientèle résidentielle. Un coût marginal sous-estimant les coûts futurs pourrait avoir pour effet de retenir des projets qui s'avèreraient ultimement moins rentables que prévu particulièrement pour le marché résidentiel où les frais fixes sont relativement importants. En outre, UC rappelle que le coût marginal de prestation de service pourrait servir de balise dans le cadre de la détermination des structures tarifaires, qui fait l'objet de la phase 4 du présent dossier¹.

Les recommandations d'UC se limiteront aux nouveaux projets. Pour ce faire, UC s'appuie sur le rapport d'expertise de l'expert retenu par le ROEE sur le sujet.²

2 Coût marginal de prestation de service

2.1 Évaluations utilisées et proposées

Dans le présent dossier, quatre évaluations de coût marginal de prestation de service sont mises en preuve :

Avant 157 \$

Jusqu'en 2013, le Distributeur utilisait, dans le calcul de la rentabilité des projets résidentiels, le coût marginal d'opération de long terme mis à jour en 1999. Ce coût avait été établi à 43 \$ pour la première année et à 41 \$ pour les années subséquentes.³

157\$

Depuis 2013 et conformément à la décision D-2013-106, le coût marginal d'opération de long terme de 157 \$ qu'applique uniformément le Distributeur dans ses analyses de rentabilité tous marchés confondus, provient d'une étude effectuée sur des entreprises américaines et déposée dans la cadre du dossier du renouvellement du mécanisme incitatif (R-3693-2009, Phase 2).⁴

¹ D-2016-169, page 10.

² C-UC-0029, page 4.

³ Gaz Métro – 6, Document 1, Annexe A, page 4.

⁴ *Idem*.

Nouvelle approche (CT 2015)

Dans le cadre du dossier R-3879-2014, le Distributeur a présenté une étude visant à établir le coût marginal de prestation de services de long terme appliqué à l'analyse de rentabilité⁵. Le Tableau 1 présente le coût marginal obtenus par marchés.

Tableau 1
Coût marginal de prestation de service - Nouvelle approche (CT 2015)⁶

Marché	Année 1		Année 2 et suivantes	
	Coût 2014 Min	Coût 2014 Max	Coût 2014 Min	Coût 2014 Max
Résidentiel	109,30 \$	449,91 \$	62,52 \$	379,30 \$
CII	181,91 \$	626,89 \$	101,61 \$	457,44 \$
VGE	1 625,44 \$	1 969,95 \$	1 561,47 \$	1 905,98 \$

Note : Voir le détail des coûts par marché présenté à l'annexe 1.

Le Distributeur indique qu'au-delà de la borne maximale, des coûts d'entretien supplémentaires s'ajoutent lorsque des branchements ou des mètres additionnels de conduite font partie du projet.⁷ Dit autrement, les valeurs maximales établies au Tableau 1 sont un point de départ auquel des coûts peuvent s'ajouter.

Nouvelle approche (Black & Veatch)

À la demande du Distributeur, Black & Veatch a entrepris sa propre évaluation du coût marginal devant être appliqué aux analyses de rentabilité, à partir de l'étude du Distributeur déposée dans le cadre de la demande R-3879-2014.⁸

Le Tableau 2 présente le coût marginal de prestation de service par marché tel que calculé par l'expert du Distributeur. L'évaluation de l'expert est nettement inférieure à l'évaluation du Distributeur. Cette différence est essentiellement due à l'horizon considéré dans l'analyse ainsi qu'à l'exclusion de nombreuses activités qui ne s'appliqueraient pas, selon l'expert, à tous les nouveaux clients

⁵ R-3879-2014, Gaz Métro 17, document 4, présenté en Annexe A de Gaz Métro - 6, Document 1.

⁶ Gaz Métro – 6, Document 1, Annexe A, page 7.

⁷ *Idem.*

⁸ Nouvelle approche (Black & Veatch). Gaz Métro – 6, Document 2.

Tableau 2
Coût marginal de prestation de service - Nouvelle approche (Black & Veatch)⁹

Marché	Année 1		Année 2 et suivantes	
	Coûts 2014 min	Coûts 2014 max	Coûts 2014 min	Coûts 2014 max
Résidentiel	55,88 \$	409,33 \$	9,10 \$	369,60 \$
CII	90,41 \$	452,93 \$	10,11 \$	370,61 \$
VGE	390,70 \$	735,21 \$	326,74 \$	702,12 \$

2.2 Horizon du coût marginal de prestation de service

Dans sa décision D-2013-106, la Régie se prononçait sur l'utilisation d'un coût marginal de prestation de service de long terme pour réaliser des analyses de rentabilité du plan de développement du Distributeur.

[26] La Régie partage l'opinion de la FCEI sur l'utilisation de coûts marginaux de long terme. L'analyse de rentabilité du plan de développement portant sur une période de 40 ans, il apparaît donc logique d'utiliser des coûts de long terme. La Régie considère qu'à défaut d'une évaluation précise des coûts marginaux d'opération de long terme, il y a lieu de retenir la valeur de 157 \$ proposée par la FCEI.¹⁰

Conséquemment, en 2014, la définition du coût marginal de prestation de services proposée par le Distributeur en 2014 adoptait une perspective de long terme.

Le Coût marginal de prestation de services se définit comme étant l'ensemble des coûts que l'on peut associer au client, une fois qu'il accepte de devenir client chez Gaz Métro. Il est constitué des coûts marginaux qu'il engendre et des coûts internes afférents à l'entretien de ses installations et aux services qui lui sont fournis directement.

Les éléments inclus dans les coûts marginaux sont les coûts additionnels d'émettre une facture, d'encaisser un paiement et, pour un client en télémétrie, d'utiliser une ligne cellulaire. Les coûts internes afférents à l'entretien des installations chez le client se composent principalement des salaires et avantages sociaux des employés effectuant les tâches auxquels vient s'ajouter, dans le cas des employés affectés à l'entretien et à la relève, un coût de vêtement. Les activités d'entretien sont celles liées au compteur, au branchement et à la conduite installés chez le client et les services fournis sont ceux liés à l'enquête de crédit, au traitement de l'aide financière ou au Programme de rabais à la consommation (« PRC »), aux appels des clients, à la relève de compteur, aux mauvaises créances, au recouvrement, au maintien de la clientèle et à l'établissement du contrat.

Il est important de clarifier la notion de coûts internes afférents nommés dans la définition ci-haut. La venue d'un nouveau client ou un ajout de charge chez un client existant

⁹ Gaz Métro – 8, Document 3, révisé : 2017.02.03, page 2

¹⁰ D-2013-106, page 15. La valeur de 157 \$ est tirée de R-3693-2009, Gaz Métro – 5, Document 5 Page 11, "The mean estimates of the marginal costs of customers for the utilities in our sample with respect O&M and capex are, in 2008 dollars, \$ 157 and \$ 62."

*sollicitera du temps de la part des employés qui lui fourniront des services sans toutefois nécessiter l'ajout, à court terme, d'une ressource dans chacun des départements concernés. Conséquemment, ces coûts internes afférents, établis selon divers paramètres, ont été inclus dans le calcul du Coût marginal de prestation de services afin de tenir compte de l'impact éventuel d'ajouter des clients (ou ajout de charge) sur les coûts de main-d'œuvre de Gaz Métro à moyen et à long terme.*¹¹ (notre souligné)

UC comprend que la nouvelle approche proposée par le Distributeur incluait l'ensemble des coûts de prestation, réels, directs et potentiels, qu'un nouveau client peut générer à court et long terme.

Toutefois, l'expert retenu par le Distributeur dans le présent dossier recommande plutôt l'utilisation d'un coût marginal de prestation de service de court terme.

*Economic theory holds that efficient prices equal short-run marginal cost not long-run marginal costs. The use of long-run marginal cost to evaluate line extension creates a timing mismatch between costs for ratemaking (the first year carrying costs that will be in revenue requirements) and the levelized costs over the life of the assets used in calculating long-run marginal costs. This timing mismatch raises revenue requirements in the short-run but over time reduces the revenue requirement for economic connections of new customers.*¹²

Selon, Black & Veatch, la définition du coût marginal de prestation de service de long terme utilisée par le Distributeur exagère ou surestime le coût marginal au détriment de ses clients actuels.

*Essentially B&V concludes that the Gaz Metro exercise of estimating these O&M marginal costs to comply with the regulatory requirements overstates the actual long-run marginal costs and unduly burdens line extension policies to the detriment of all existing customers.*¹³

Le Distributeur endosse la recommandation de Black & Veath en invoquant le fait qu'il n'a aucun motif justifiant de ne pas suivre les recommandations de son expert, reconnu à titre de témoin expert « en réglementation des utilités publiques et tarification » par la Régie dans sa décision D-2017-009, avec lesquelles il est, par ailleurs, entièrement d'accord.¹⁴

UC ne partage pas le point de vue de Black & Veath. UC craint que l'exclusion de certains coûts de long terme associés à la croissance du nombre de clients conduise à sous-estimer les coûts futurs et donc à bonifier la rentabilité prévue de projets individuels. UC recommande à la Régie de réitérer sa décision quant à l'utilisation d'un coût marginal de prestation de service de long terme

¹¹ Gaz Métro – 6, Document 1, Annexe A, page 5.

¹² Gaz Métro – 6, Document 2, page 3.

¹³ *Idem.*

¹⁴ Gaz Métro – 8, Document 8, Révisé : 2017.02.03 page 4

2.3 Coûts particuliers

2.3.1 RELÈVE DE COMPTEUR

Black et Veatch recommandent d'exclure du calcul du coût marginal certaines activités dont les coûts croissent par palier, par exemple le coût de relève des compteurs.

Since new customers have zero marginal cost for a number of activities such as meter reading and billing and the rates include average costs for these activities, one of two alternatives occurs. First fixed costs are spread over more units reducing the per unit revenue requirement for this activity. The NPV of this effect continues to such time as the added customers require an increase in revenue requirements to add another unit to perform the activity. In that event the average cost is changed only by inflation and the current rates would generate revenue to cover the added costs ignoring the interim benefit for all customers. If we count the interim benefit as reduced rates or avoiding a rate increase, other customers are better off with the addition because of scale economies. Second, the cost of this service is reduced and rates reflect that reduction. All customers benefit immediately. When the threshold is reached new rates are required and the number of customers will absorb the added cost is large enough to share those costs at the old average cost adjusted for inflation and the real cost over time remains constant. Either way the added cost is absorbed. In a proper line extension policy the customer charge is deducted from revenue. Thus the line extension policy does not rely on that revenue to determine the profitability of the line extension.¹⁵

UC interprète l'explication de l'expert ainsi : pour certaines activités (par exemple, la relève des compteurs), le coût fixe unitaire diminue à mesure que le nombre de clients augmente. Lorsqu'un palier est franchi (par exemple, l'ajout d'un nouveau releveur de compteurs), le nouveau coût est réparti sur un nombre de clients assez important pour que le nouveau coût unitaire soit équivalent à l'ancien coût unitaire ajusté à l'inflation.

UC est d'avis que ce raisonnement tient en autant que tous les paramètres de croissance s'alignent en conséquence (croissance du nombre de clients, taux d'inflation, ampleur des coûts du palier). Par exemple si le salaire des releveurs croît plus rapidement que l'inflation où qu'un nouveau releveur doive s'ajouter à cause d'une faible croissance très localisée du nombre de clients, ce raisonnement ne tient plus.

C'est pourquoi UC recommande à la Régie que le coût de relève de compteur (ou de toute autre activité dont la croissance des coûts se réalise par palier) soit inclus dans le calcul du coût marginal de prestation de service.

2.3.2 APPEL, RECOUVREMENT, MAUVAISES CRÉANCES,

Selon la proposition de Black & Veatch, le client à la marge est toujours un client sans problème. Il ne communique pas avec le Distributeur, il paie toutes ses factures et n'impliquera pas d'activités de recouvrement. Or, cette réalité n'existe pas et une infrastructure et des processus existent pour supporter ces activités et comportent des coûts.

¹⁵ Gaz Métro – 8, Document 7, Révisé : 2017.03.09, page 9

UC est d'avis que l'hypothèse de Black & Veatch contribue à sous-estimer le coût marginal de prestation service et recommande à la Régie de maintenir le coût de ces activités dans l'évaluation du coût marginal. Des coûts de mauvaises créances et de recouvrement nous semblent moins vraisemblables la première année et pourraient n'être pris en compte qu'à partir de la deuxième année à moins que le Distributeur puisse fournir un coût moyen pour ces activités spécifique à la première année.

2.3.3 TRAITEMENT DE LA DEMANDE PRC

Le Distributeur a inclus dans sa proposition un coût de traitement de l'aide financière liée au Programme de rabais à la consommation (PRC), mais uniquement dans la borne maximale. UC préconise plutôt d'inclure au coût marginal de prestation de service un coût moyen dont le calcul inclurait la probabilité qu'un client y ait recours.

2.3.4 ENTRETIENS PRÉVENTIF ET CORRECTIF

Black & Veatch propose que les coûts d'entretiens préventif et correctif soient exclus du coût marginal. Selon UC, cette exclusion est vraisemblable pour la première année. En revanche, à partir de la deuxième année, certains de ces coûts doivent être inclus dans le coût marginal de prestation de service. L'ampleur de ces coûts devraient refléter entre autres les cycles d'inspection et les probabilités de défaillance établies sur la base des données historiques du Distributeur.

2.4 Illustration des propositions d'UC

Le Tableau 3 présente une illustration des propositions d'UC relatives au calcul du coût marginal de prestation pour le marché résidentiel. Une seule série de coût par année reflétant un coût moyen est définie. De nouvelles estimations de coût seraient cependant nécessaires pour les activités en grisé, sur la base des recommandations formulées.

UC invite la Régie à considérer ses propositions pour établir le coût marginal de prestation de service de long terme.

Tableau 3
Coût marginal de prestation de service (résidentiel)

	Nouvelle approche (CT 2015)				Nouvelle approche (Black & Veatch)				Illustration de la proposition d'UC	
	R-3879-2014, GM-17, document 4 Annexe 1, p. 3				GM-6, document 2, page 9				Année 1	Années 2 et suivantes
	Année 1		Années 2 et suivantes		Année 1		Années 2 et suivantes			
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max		
Envoi de la lettre de confirmation d'abonnement	0,83	0,83			0,83	0,83			0,83	
Saisie d'un nouveau contrat	36,29	36,29			36,29	36,29			36,29	
Coût d'ouverture d'un dossier de facturation	9,66	9,66			9,66	9,66			9,66	
Coût d'envoi d'une facture	8,36	8,36	8,36	8,36	8,36	8,36	8,36	8,36	8,36	8,36
Coût annuel d'encaissement d'un paiement	0,74	0,74	0,74	0,74	0,74	0,74	0,74	0,74	0,74	0,74
Coût de traitement d'un appel standard	12,84	12,84	12,84	12,84		12,84		12,84	12,84	12,84
Coût de relève de compteur	6,71	6,71	6,71	6,71					6,71	6,71
Coût des mauvaises créances - Résidentiel	0,57	0,57	0,57	0,57						0,57
Coûts liés au recouvrement et à la perception	2,43	2,43	2,43	2,43						2,43
Entretien préventif - branchement	12,88	12,88	12,88	12,88				12,88		12,88
Entretien correctif - branchement	17,99	17,99	17,99	17,99				17,99		17,99
Traitement de la demande PRC		23,83				23,83			23,83	
Inspection compteur turbine		31,68		31,68		31,68		31,68		31,68
Inspection Spin test pour turbine de moins de 12 pouces		79,20		79,20		79,20		79,20		79,20
Inspection instrument de télémétrie		118,79		118,79		118,79		118,79		118,79
Inspection instrument correcteurs		87,11		87,11		87,11		87,11		87,11
Total	109,30	449,91	62,52	379,30	55,88	409,33	9,10	369,59	75,43	31,65

Les totaux excluent les valeurs en grisé