

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2007-33

R-3599-2006

30 mars 2007

PRÉSENTS :

M. Richard Carrier, B. Sc. (Écon.), M. A. (Écon.)

M. Anthony Frayne, B. Sc. (Écon.), MBA, FCA

M. Gilles Boulianne, B. Sc. (Écon.)

Régisseurs

Société en commandite Gaz Métro (SCGM)

Demanderesse

et

**Intervenants dont les noms apparaissent à la page
suivante**

**Décision portant sur le renouvellement du mécanisme
incitatif à l'amélioration de la performance – phase 2**

***Demande visant le renouvellement du mécanisme incitatif à
l'amélioration de la performance de Gaz Métro***

Intervenants :

- Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG);
- Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (CORPIQ);
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI);
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);
- Option consommateurs (OC);
- Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);
- Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEÉ);
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA);
- Union des consommateurs (UC);
- Union des municipalités du Québec (UMQ).

1. INTRODUCTION

Dans sa décision D-2006-50¹, la Régie de l'énergie (la Régie) annonce la tenue d'une audience publique aux fins d'examiner la demande de renouvellement du mécanisme incitatif à l'amélioration de la performance (le mécanisme) s'appliquant à Société en commandite Gaz Métro (SCGM) en procédant dans un premier temps à une évaluation globale du mécanisme mis en place, tel que prévu à la décision D-2004-51².

Dans la décision D-2006-77³, la Régie se prononce sur les demandes d'intervention ainsi que sur les modalités du processus à suivre par le groupe de travail qui sera mandaté pour produire un rapport d'évaluation du mécanisme incitatif présentement en vigueur (le Groupe de travail).

Dans sa décision D-2006-114⁴, la Régie autorise la formation du Groupe de travail, adopte les lignes directrices qui encadrent les travaux d'évaluation du Groupe de travail et fixe le calendrier pour la phase 1 du dossier, la phase d'évaluation.

Le 14 septembre 2006, le Groupe de travail dépose son rapport d'évaluation.

Le 20 octobre 2006, la Régie rend une décision portant sur le rapport d'évaluation et encadre le processus d'entente négociée (PEN).

Le Groupe de travail dépose, le 12 janvier 2007, le document intitulé « Mécanisme incitatif convenu dans le Processus d'entente négociée (PEN) » et un document de présentation.

Une séance de travail est tenue dans les locaux de la Régie le 8 février 2007. Enfin, la Régie tient, le 28 février 2007, une audience publique au cours de laquelle le Groupe de travail présente l'entente convenue entre les participants ainsi que l'argumentation à son soutien.

Dans la présente décision, la Régie soumet au Groupe de travail ses préoccupations quant à certains aspects du mécanisme convenu.

¹ Dossier R-3599-2006, 23 mars 2006.

² Dossier R-3494-2002, 3 mars 2004.

³ Dossier R-3599-2006, 12 mai 2006.

⁴ Dossier R-3599-2006, 29 juin 2006.

2. PRÉOCCUPATIONS DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

Il est prévu, dans les lignes directrices de la décision D-2006-114, que :

« La Régie acceptera dans sa totalité l'entente décrite dans le rapport final du Groupe de travail si elle juge que l'entente rencontre les conditions suivantes :

- L'entente est dans l'intérêt public;*
- L'entente respecte la Loi sur la Régie de l'énergie, ses règlements et ses décisions relatives à ce dossier.*

[...]

Si la Régie considère qu'elle ne peut approuver dans sa totalité l'entente soumise, elle avisera les participants du Groupe de travail de la nature de ses préoccupations.

Le Groupe de travail devra se réunir pour discuter des préoccupations exprimées par la Régie et voir s'il peut reformuler son entente pour tenir compte de ces préoccupations et déposer ensuite une nouvelle entente devant la Régie.

Dans le cas où le Groupe de travail ne s'entendrait pas sur une nouvelle proposition à soumettre à la Régie, il devrait l'en informer par écrit et lui communiquer toute considération jugée utile.»⁵

Dans l'examen de l'entente soumise, la Régie tient compte du fait qu'elle résulte d'un processus d'entente négociée. Toutefois, comme l'entente établira le cadre en vertu duquel seront établis le revenu requis et les tarifs pour une période de cinq (5) ans, il est nécessaire de s'assurer que, globalement, les modalités prévues produiront des résultats qui respecteront l'exigence de la loi de fixer des tarifs justes et raisonnables.

Dans un premier temps, la Régie juge favorablement certaines nouvelles dispositions de l'entente, notamment l'introduction d'un facteur exogène applicable aux variations des volumes des clients en place.

Cependant, sur la base des informations fournies dans l'entente, dans le document explicatif accompagnant cette dernière ainsi que des informations ou précisions présentées à la suite des demandes de renseignement écrites et des questions abordées à l'audience, la Régie ne peut, à ce stade-ci, porter un jugement définitif sur certains aspects de l'entente.

⁵ Décision D-2006-114, pages 11 et 12.

En conséquence, la Régie énonce, ci-après, divers constats et préoccupations qui devront être pris en compte par le Groupe de travail. Il s'agit à la fois de constats sur les réponses données aux questionnements émis dans la décision D-2006-148 et de préoccupations nouvelles soulevées par divers aspects de l'entente soumise par le Groupe de travail.

Le Groupe de travail pourra soumettre tout amendement à l'entente ou, à défaut, toute considération qu'il juge utile pour permettre à la Régie de finaliser son examen. Une fois ces éléments déposés, la Régie rendra sa décision dans les meilleurs délais afin de permettre, le cas échéant, son application au dossier tarifaire 2008 du distributeur.

2.1 FACTEUR EXOGÈNE RELATIF À LA VARIATION DES VOLUMES

La Régie juge acceptable la proposition du Groupe de travail concernant l'introduction d'un facteur exogène pour la variation des volumes de consommation des clients petit et moyen débits.

Elle considère également acceptable le principe d'un ajustement du revenu plafond qui permet, selon un scénario de référence, de générer des gains partageables qui soient sensiblement les mêmes que ceux de l'année 2007⁶. Cependant, la Régie constate que, selon les hypothèses retenues, le revenu requis 2008 est de 471 953 M\$, soit 4,8 % plus élevé que celui de l'année 2007. La Régie demande d'expliquer la croissance observée.

La Régie cherche à s'assurer que l'ajustement proposé du revenu plafond pour l'année tarifaire 2008 permettrait d'établir des tarifs justes et raisonnables si le revenu requis du dossier tarifaire 2008 devait être substantiellement différent de celui retenu pour les fins de la négociation.

2.2 EXCLUSION EN TRANSPORT ET ÉQUILIBRAGE

Transactions opérationnelles

De façon à répondre notamment aux questionnements émis par la Régie dans la décision D-2006-148, des modifications ont été proposées au traitement des transactions opérationnelles. Entre autres, il est mentionné :

⁶ B-11, Document explicatif du mécanisme incitatif, page 4, lignes 21 et 22 et page 5, lignes 1 à 4.

« [...] le revenu qu'il est vraisemblable d'obtenir des transactions opérationnelles sera projeté. »⁷

Une interprétation de cette définition est présentée au document explicatif⁸ :

« Pour demeurer incitative à ce que Gaz Métro tente toujours de maximiser les revenus de vente de transport, il faut que la projection du prix de vente de transport lors du dossier tarifaire soit fixé au niveau minimal que Gaz Métro est assurée de récupérer, comme c'est le cas actuellement. »

Ce sujet a fait l'objet d'une disposition spécifique dans la décision D-2006-140⁹ :

« Pour ces motifs, la Régie demande à SCGM de présenter, lors du prochain dossier tarifaire, pour examen et approbation, une formule visant à établir de façon paramétrique et en lien avec les prix de marché, la valeur pouvant servir de base à l'établissement des prix de revente des capacités excédentaires FTLH. Cette valeur pourra être ajustée, si besoin est, pour refléter les conditions de marché du moment. »

En conséquence, la Régie est d'opinion que la proposition qui sera faite dans le dossier tarifaire 2008 devra répondre aux attentes exprimées par la Régie dans la décision D-2006-140.

Transactions financières

La Régie est préoccupée par la proposition de ne projeter aucun revenu relativement à ces transactions au dossier tarifaire, alors que l'établissement du revenu requis, des tarifs et du taux de rendement se fait normalement sur la base de projections réalistes pour l'année témoin projetée.

2.3 INCITATIF AU PGEÉ

La Régie reconnaît le bien-fondé d'un incitatif à la réalisation du PGEÉ, mais elle juge à priori très élevé le niveau de la récompense à la réalisation des objectifs volumétriques annuels du PGEÉ.

⁷ B-11, Document descriptif du mécanisme incitatif, page 20, lignes 34 à 35.

⁸ B-11, Document explicatif du mécanisme incitatif, page 13, lignes 8 à 11.

⁹ Décision D-2006-140, R-3596-2006.

« Un incitatif à la performance du Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ) a été introduit en remplacement du mécanisme d'ajustement pour perte de revenus (MAPR). Une récompense cible est fixée afin de compenser les effets désincitatifs dus au fait que l'exogène pour la variation des volumes ne neutralise pas la totalité de cette dernière. »¹⁰

et

« Quant au coût cible de cet incitatif pour les clients, il a simplement été soustrait [...] du revenu plafond de départ, de sorte qu'il ne résulte aucun coût additionnel pour les clients par rapport à une situation où l'incitatif serait entièrement laissé dans la bonification du rendement calculée de la façon traditionnelle. Il a été décidé de fixer la récompense cible à 4 M\$, ce qui est apparu comme suffisant pour compenser les effets pervers intrinsèques au fait de ne pas neutraliser la totalité de la variation des volumes. »¹¹

Dans la mesure où la décroissance des volumes entraînée par le PGEÉ est déjà compensée à hauteur de 90 % par le nouveau facteur exogène touchant l'évolution des volumes de consommation de la cohorte de clients petit et moyen débit, le montant proposé apparaît élevé. La réponse donnée à cet égard par le Groupe de travail¹² n'est pas entièrement satisfaisante. Ce constat serait d'autant plus préoccupant dans l'hypothèse où aucun gain de productivité ne devait être réalisé au cours de certaines années.

2.4 DÉPASSEMENT DES BUDGETS DU PGEÉ

Le dépassement des budgets du PGEÉ est une problématique à laquelle la Régie est confrontée depuis les deux dernières années. Ainsi, les dépenses réelles associées aux PGEÉ 2005 et 2006 s'élèvent respectivement à 6,7 M\$ et 10,5 M\$, soit 131 % et 158 % des budgets préalablement autorisés¹³.

La Régie a indiqué ses attentes à cet égard dans le cadre de la décision D-2006-111 à l'effet de prévoir, lors de l'examen du mécanisme incitatif, un contrôle des dépassements des objectifs du PAEE¹⁴. Or, le Groupe de travail indique que le mécanisme convenu ne prévoit aucun mécanisme formel de contrôle des dépassements des objectifs du PAEE¹⁵.

¹⁰ B-11, Document descriptif du mécanisme incitatif, pages 10 et 11.

¹¹ B-11, Document explicatif du mécanisme, page 20 de 44, lignes 10 à 16.

¹² B-13, Gaz Métro-1, document 5.

¹³ Décision D-2006-111, dossier R-3591-2005, 22 juin 2006, page 7 ; dossier R-3618-2006, pièce B-1-GM-12, document 2, page 15.

¹⁴ Décision D-2006-111, dossier R-3591-2005, 22 juin 2006, page 8.

¹⁵ B-14-Gaz Métro-1, document 14, page 1.

La Régie considère qu'elle doit disposer des moyens nécessaires, tant dans le cadre du dossier tarifaire que dans celui de la fermeture d'année financière, pour s'assurer du respect des modalités des programmes approuvés. La Régie a pris note de la réponse fournie lors de l'audience à cet égard¹⁶.

La Régie est d'opinion qu'elle doit, comme dans le cas de tout autre compte de frais reportés, se prononcer sur l'inclusion des sommes dans le compte avant que celles-ci puissent être récupérées dans les tarifs.

Dans ce contexte, afin d'éviter toute ambiguïté, la Régie soumet que le paragraphe 3.1.5 de l'entente peut être reformulé de la façon suivante :

« Un ajustement pour refléter l'écart entre les coûts réels et ceux projetés au dossier tarifaire (dans le cadre du PGEÉ) sera porté à un compte de frais reportés, portant rémunération. Ce compte de frais reportés sera, à la suite de l'approbation par la Régie des sommes pouvant y être incluses¹⁷, intégré dans les tarifs de l'année suivante. »

2.5 IMPÔTS ET TAXES

La Régie, dans sa décision D-2006-148¹⁸, soulevait une préoccupation quant au traitement des impôts et taxes.

Le mécanisme incitatif proposé définit comme suit les facteurs exogènes :

« Les facteurs exogènes sont des événements qui ne sont pas totalement sous le contrôle de Gaz Métro, qui viennent modifier ses coûts ou ses revenus et dont il est justifié de refléter intégralement l'impact dans les tarifs. »¹⁹

La Régie s'interroge sur l'à-propos de maintenir pour l'avenir le traitement endogène des variations des taux des impôts et taxes alors que de nouveaux facteurs exogènes ont été introduits dans le mécanisme au cours des dernières années, afin de mieux isoler les véritables gains de productivité pouvant être partagés entre les clients et l'actionnaire.

¹⁶ Notes sténographiques, page 153.

¹⁷ Nos soulignés.

¹⁸ Décision D2006-148, R-3599-2006, page 9.

¹⁹ B-11, Document descriptif du mécanisme incitatif, page 14, lignes 23-25.

2.6 FLEXIBILITÉ TARIFAIRE

Le Groupe de travail émet, à la section 7.2, la proposition suivante au sujet de la flexibilité tarifaire :

« Si Gaz Métro voulait modifier les structures des tarifs existants, elle pourrait le faire avec l'approbation de la Régie, à la condition que les nouveaux tarifs génèrent le même revenu que les anciens tarifs, sur les mêmes volumes, exclusion faite des nouveaux clients prévus pour l'année projetée. »²⁰

Selon le Groupe de travail, cette proposition vise à permettre l'introduction éventuelle de solutions tarifaires différenciées auprès des nouveaux clients pour assurer et accroître la rentabilité du développement résidentiel dans son ensemble²¹.

À cet égard, la Régie pourra examiner des propositions relatives au développement du secteur résidentiel lorsqu'elle sera saisie d'un dossier et d'une demande spécifique, et ce, tel qu'indiqué à la décision D-2006-140.

Cependant, elle considère qu'elle ne peut approuver un texte qui fasse explicitement référence à une forme de discrimination tarifaire avant même d'avoir été saisie d'un dossier à cet égard.

2.7 TERME ET RENOUVELLEMENT DU MÉCANISME

La Régie prend note de la proposition du Groupe de travail quant aux modalités procédurales qui encadrent et définissent l'évaluation et le renouvellement du mécanisme incitatif après le dépôt du dossier tarifaire 2009-2010.

D'une part, la Régie est d'avis, à l'instar de ce qu'elle a exprimé dans ses décisions antérieures, que les modalités proposées ne constituent que des suggestions des participants. Elle considère qu'il est de la responsabilité de chacune des formations saisies d'un dossier de définir les modalités procédurales et de les adapter aux circonstances qui lui sont propres.

D'autre part, la Régie est d'avis que, lors du prochain renouvellement du mécanisme incitatif, il pourrait être opportun de recourir à d'autres approches d'ordre procédural. Ainsi, après consultation des participants, la Régie pourrait revoir les lignes directrices applicables

²⁰ Nos soulignés.

²¹ Document explicatif du mécanisme incitatif, pages 31 et 32.

à la négociation et déterminer, par exemple, des sujets à être examinés soit en groupe de travail, soit en audience, comme elle le fait dans le cadre des dossiers tarifaires.

La Régie s'interroge donc sur le maintien, dans leur forme actuelle, des modalités présentées à la page 38, lignes 5 à 31, et à la page 40, lignes 2 à 7, de la section *Terme et renouvellement* de l'entente.

VU ce qui précède;

La Régie de l'énergie :

DEMANDE au Groupe de travail de soumettre, le cas échéant, tout amendement à l'entente ou, à défaut, toute considération qu'il juge utile pour permettre à la Régie de finaliser son examen du présent dossier;

RÉSERVE sa décision finale sur le mécanisme incitatif proposé par le Groupe de travail.

Richard Carrier
Régisseur

Anthony Frayne
Régisseur

Gilles Boulianne
Régisseur

Représentants :

- Société en commandite Gaz Métro (SCGM) représentée par M^e Jocelyn B. Allard;
- Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG) représentée par M^e Nicolas Plourde;
- Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (CORPIQ) représentée par M. Stéphane Leclerc;
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représentée par M^e André Turmel;
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAMÉ) représenté par M. Jean-François Lefebvre;
- Option consommateurs (OC) représentée par M^e Fotini Panayotopoulos;
- Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M. Jean Lacroix;
- Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ) représenté par M^e Ève-Lyne H. Fecteau;
Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA) représenté par M^e Dominique Neuman;
- Union des consommateurs (UC) représentée par M^e Hélène Sicard;
- Union des municipalités du Québec (UMQ) représentée par M^e Steve Cadrin.