

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2003-148

R-3510-2003

25 juillet 2003

PRÉSENTS :

Jean-Noël Vallière, B. Sc. (Écon.)
Anita Côté-Verhaaf, M. Sc. (Écon.)
Francine Roy, MBA

Régisseurs

Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM)

Demanderesse

et

Intervenants dont la liste apparaît à la page suivante

Intervenants

**Décision sur les dissidences de l'ACIG et de S.É./AQLPA
concernant le rapport final du Groupe de travail**

*Demande de modifier les tarifs de SCGM à compter du
1^{er} octobre 2003*

Liste des intervenants :

- Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG);
- Centre d'études réglementaires du Québec (CERQ);
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI);
- Gazifère Inc. (Gazifère);
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);
- Hydro-Québec;
- Option consommateurs (OC);
- Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);
- Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ);
- 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

Le 26 juin dernier, le Groupe de travail dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) le rapport final dans le cadre du dossier tarifaire 2003. Ce rapport est signé par l'ensemble des participants. L'ACIG est la seule intervenante à exprimer une dissidence sur la proposition portant sur le Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ), plus spécifiquement les programmes dédiés aux clients Vente grandes entreprises (VGE) et le mécanisme d'ajustement pour pertes de revenu (MAPR) relié à ces programmes.

Le 27 juin 2003, la Régie reçoit une lettre de S.É./AQLPA l'informant de sa dissidence concernant l'étude attraction-fidélisation du PGEÉ.

Le 30 juin 2003, l'ACIG transmet une lettre dans laquelle elle fait état de deux sujets de dissidence. Le premier point de dissidence est celui exprimé dans le rapport du Groupe de travail. Le deuxième point a trait à la proposition de SCGM de modifier les pénalités pour retraits interdits. Ce point n'a pas été consigné par écrit lors de la signature du rapport par le représentant.

Le 8 juillet 2003, SCGM communique à la Régie son inquiétude face à la procédure suivie par ces deux intervenants et sur les répercussions néfastes qu'elle pourrait avoir sur le bon déroulement des prochains groupes de travail. SCGM demande à la Régie de lui indiquer si elle entend traiter des éléments de dissidence soumis par l'ACIG et S.É./AQLPA après la signature de l'entente du Groupe de travail.

L'ACIG et S.É./AQLPA répondent à cette lettre de SCGM respectivement les 10 et 14 juillet 2003.

Le 14 juillet, le ROEE informe la Régie qu'il partage la position de SCGM et soumet que les dissidences tardives de l'ACIG et de S.É./AQLPA ne devraient pas être entendues.

Enfin, SCGM réplique aux réponses des intervenants le 21 juillet 2003.

Dans la présente décision, la Régie doit statuer sur la recevabilité des dissidences de l'ACIG et de S.É./AQLPA annoncées après la signature du rapport du Groupe de travail.

2. POSITION DE SCGM

D'une manière générale, SCGM est d'avis que la procédure suivie par l'ACIG et S.É./AQLPA est difficile à accepter puisque :

- certains participants peuvent avoir, au cours des discussions, fait des concessions en considération de l'acceptation du dossier par d'autres participants. Or, ils pourraient découvrir par la suite que ces autres participants avaient signé, mais qu'il n'en était rien en réalité;
- cette façon de procéder a comme inconvénient majeur de toujours faire planer un doute quant à la portée réelle de la signature d'un participant;
- les lignes directrices en vigueur prévoient que les représentants principaux doivent être habilités à représenter leur organisme. Lorsque ces représentants signent le rapport final, ces lignes prévoient aussi qu'ils renoncent à leur droit de contester l'entente à moins d'émettre à ce moment une dissidence. Si chaque participant peut, à la suite de sa signature de l'entente, émettre une nouvelle dissidence, l'intégrité même du processus d'entente négociée (PEN) en serait affectée.

Dans le cas spécifique de l'ACIG, cette dernière ajoute au rapport déjà signé un deuxième sujet de dissidence. SCGM reconnaît que l'ACIG n'a peut-être pas eu le temps de saisir toutes les conséquences de cette question. Cependant, si la Régie permet à un participant de modifier sa position à la suite de sa signature, le PEN risque de devenir sans effet. Sur ce point additionnel de dissidence, il serait préférable que l'ACIG propose un changement lors du prochain dossier tarifaire.

Quant à la dissidence de S.É./AQLPA, SCGM ne partage pas son interprétation voulant que le suivi relatif à l'étude de fidélisation et d'attraction ne puisse faire partie de l'entente. Dans sa décision D-2003-92, la Régie mentionne explicitement que : « *La Régie maintient la liste des sujets qu'elle avait proposée pour référence au PEN. Cette liste des sujets **n'est pas nécessairement limitative**.* » Il n'existe donc pas d'empêchement à inclure le suivi en question dans l'entente.

De plus, le sujet que S.É./AQLPA souhaite voir étudier en audience fait partie de la liste des sujets référés pour information au Groupe de travail et non en audience. Que ce sujet soit visé ou non par l'entente ne change donc rien à cette décision. Si S.É./AQLPA souhaite que la Régie révise ces éléments de sa décision, il aurait dû le demander explicitement. Dans le cas contraire, il aurait été plus utile de discuter de l'étude de fidélisation et d'attraction à l'intérieur du Groupe de travail et, au besoin, d'y inscrire sa dissidence au moment approprié.

3. RÉPONSE DE L'ACIG

L'ACIG soutient que son représentant a signifié, lors de la dernière journée de négociation, qu'il soumettrait à son mandant le résultat des négociations sur le sujet en question. La signature se voulait donc conditionnelle à cette consultation. Le représentant a préféré agir ainsi plutôt que de réserver sa signature afin de ne pas occasionner des délais à SCGM dans le traitement de la documentation.

Selon l'ACIG, lui refuser son droit à la dissidence constitue un flagrant déni de justice en plus d'envoyer un signal des plus néfastes. La Régie insiste pour que les groupes soient représentatifs. Une telle représentativité implique que les représentants doivent retourner à leur mandant pour confirmer leurs instructions. Empêcher une telle consultation peut entraîner des prises de position non autorisées de ces représentants.

L'ACIG conclut donc qu'elle n'a pas renié sa signature et indique qu'elle déposera sa dissidence sous peu.

4. RÉPONSE DE S.É./AQLPA

La contestation de SCGM est incompatible avec l'esprit de collaboration et la souplesse qui a caractérisé le PEN. Selon S.É./AQLPA, SCGM a bénéficié de nombreux accommodements tout au long du processus et elle invoque maintenant ceux-ci pour s'opposer à la recevabilité des dissidences partielles.

En effet, S.É./AQLPA explique que les participants ont accepté que SCGM dépose tardivement la pièce SCGM-1, document 3 sans respecter le délai prévu à l'article V des lignes directrices. Ce même document a été postdaté au 26 juin 2003, mais signé d'avance le 16 juin 2003, avant que le texte final des pièces négociées ne soit disponible. Selon S.É./AQLPA, il fut convenu de signer d'avance le rapport, soit dès le 16 juin, sous réserve que les participants puissent confirmer leur signature par la suite.

Lors de la signature, le représentant de S.É./AQLPA prenait pour acquis que la liste des pièces pour lesquelles les signataires exprimaient leur accord correspondait aux pièces qui avaient été soumises au Groupe de travail pour négociation et non pour information seulement, dont l'étude d'attraction-fidélisation. À la suite de la signature, le représentant a réalisé que la pièce SCGM-1, document 3 pouvait être interprétée comme une acceptation des pièces négociées et des pièces présentées à titre d'information seulement.

Par ailleurs, S.É./AQLPA précise qu'il a exprimé ses préoccupations sur l'étude d'attraction-fidélisation dans sa demande d'intervention et lorsque les résultats ont été présentés au Groupe de travail pour information. La question principale qui se pose est celle de l'importance à accorder à l'étude produite par la firme Optima, eu égard aux préoccupations de la Régie lorsqu'elle a demandé une étude d'attraction-fidélisation du PGEÉ.

5. RÉPLIQUE DE SCGM

SCGM explique que l'entente fut postdatée au 26 juin 2003 et signée le 16 juin 2003 pour des considérations d'ordre pratique et économique. En effet, lors de la dernière journée de négociation, des modifications ont été convenues et, considérant la difficulté pour SCGM de distribuer les pièces amendées, les participants ont accepté de signer le document et de recevoir les pièces finales quelques jours plus tard.

L'article V des lignes directrices prévoit la transmission préalable des documents pour faciliter les discussions des intervenants. Cette règle n'est pas immuable puisque la disposition débute par « *sauf dispositions contraires adoptées par le Groupe de travail* ». Selon SCGM, tous les intervenants ont accepté implicitement de déroger à cette règle en convenant du déroulement des négociations. De plus, même si l'article V devait s'appliquer au rapport en question, SCGM voit mal en quoi un accommodement qui lui aurait été offert pour l'envoi d'un document doit signifier que le Groupe de travail accepte une dissidence partielle exprimée par S.É./AQLPA après la signature du rapport.

En ce qui concerne les motifs de l'ACIG, SCGM dit qu'il est possible que les parties se soient mal comprises en ce qui a trait à la portée de la signature du représentant de l'ACIG. SCGM invite la Régie à examiner la portée que pourrait avoir sa décision compte tenu, entre autres, du fait que le sujet que l'ACIG veut aborder pourrait facilement être discuté lors du dossier tarifaire subséquent. SCGM soumet également que la nature même du processus de négociation oblige les parties à avoir un mandat clair. Toutes les parties sont liées par les lignes directrices prévoyant cette règle. Accepter la dissidence de l'ACIG signifie que le PEN ne serait en fait qu'un processus de consultation sans aucune portée réelle.

6. OPINION DE LA RÉGIE

Dissidence de l'ACIG sur la modification des pénalités pour retraits interdits

La Régie constate que la signature du représentant de l'ACIG est accompagnée d'une dissidence uniquement sur la proposition portant sur le PGEÉ, plus spécifiquement les programmes dédiés aux clients VGE et le MAPR relié à ces programmes. La deuxième dissidence soulevée dans sa lettre du 30 juin 2003 concerne la proposition de SCGM de modifier les pénalités pour retraits interdits. Cet élément n'a pas été spécifiquement inscrit lors de la signature du rapport par le représentant de l'ACIG.

À la lecture de la correspondance des parties, la Régie constate qu'une mésentente sur la portée de la signature est possiblement au cœur du problème. L'ACIG prétend que sa signature était conditionnelle à une consultation de ses clients, ce que SCGM ne reconnaît pas. Dans ces circonstances, la Régie doit trancher cette question en appliquant les lignes directrices adoptées dans la décision D-2003-92.

La partie II des lignes directrices est claire quant à l'habilitation des représentants à représenter l'organisme et à valider leurs positions auprès d'eux :

« Les représentants principaux doivent être habilités à représenter leur organisme. Cette habilitation devra être déposée à la Régie avant le début des rencontres du Groupe de travail. »

Lorsque des membres du Groupe de travail décident de valider certaines de leurs positions auprès de leurs organismes respectifs, ils doivent le faire avec diligence afin de ne pas retarder les travaux du Groupe de travail. » (nos soulignés)

Par ailleurs, il est important de rappeler les conséquences de la signature du rapport final du Groupe de travail prévues à la partie VIII des lignes directrices :

« Sauf dans les cas où la Régie réfère en audience publique un ou des aspects de l'entente ne faisant pas l'objet de dissidence comme prévu au paragraphe précédent, les membres du Groupe de travail qui signent, dans le cadre du PEN, une entente pour y indiquer leur accord ou leur abstention renoncent à leur droit de contester cette entente dans le cadre de l'audience relative au PEN (section IX). Chaque membre du Groupe de travail conservera ses droits de défendre l'entente. » (nos soulignés)

À la lumière de ce qui précède, lorsqu'un représentant dûment autorisé signe le rapport final, il engage de ce fait son mandant et renonce ainsi à contester l'entente dans le cadre d'une audience, sauf quant aux parties de l'entente faisant l'objet d'une dissidence.

En l'espèce, le représentant désigné de l'ACIG, M. Jean-Benoît Trahan, a signé le rapport final tout en inscrivant un seul point de dissidence. Il a omis d'indiquer, par écrit, une réserve sur un second point possible de dissidence avant de signer et ce faisant, selon les lignes directrices, il a renoncé à contester le reste de l'entente. Selon la Régie, la consultation de son mandant doit se faire avant le début des travaux du Groupe de travail et tout au long du processus. Partant, la signature du représentant engage le mandant. Si la Régie devait permettre à un participant d'inscrire une dissidence après avoir signé le rapport final, la crédibilité même du processus pourrait être mise en cause.

En conséquence, la Régie juge irrecevable la dissidence de l'ACIG concernant la proposition de modification des pénalités pour retraits interdits. La Régie entendra donc l'ACIG seulement sur le point de dissidence inscrit à la pièce SCGM-1, document 3.

Dissidence de S.É./AQLPA sur l'étude d'attraction-fidélisation du PGEÉ

La dissidence de S.É./AQLPA porte sur l'étude déposée au dossier par SCGM sur l'effet d'attraction-fidélisation du PGEÉ. Afin de disposer du droit de S.É./AQLPA à une dissidence sur ce sujet, il convient tout d'abord de rappeler le contexte ayant conduit au dépôt de ladite étude.

La Régie a étudié le premier PGEÉ de SCGM dans le cadre de la phase I du dossier tarifaire 2001 (dossier R-3444-2000). La Régie a alors pris acte du PGEÉ et a approuvé le principe du MAPR proposé par SCGM pour la première année. La Régie a cependant mentionné que :

« Certains intervenants sont d'opinion que le PGEÉ, avec ses subventions, ses activités de sensibilisation et de promotion, a une teneur « marketing » et que c'est un outil additionnel aux autres programmes de SCGM qui contribue à la fidélisation ou la rétention des clients existants et à l'attraction de nouveaux clients. Ces effets n'ont jamais été quantifiés, selon certains intervenants. Selon SCGM, les nouveaux clients se convertissent au gaz naturel non pas grâce au PGEÉ, mais grâce aux autres programmes de vente, PRC, financement, etc. De plus, en prenant pour hypothèse qu'ils auraient choisi un équipement standard, le PGEÉ entraîne dans tous les cas une perte de revenus selon le distributeur.

Il n'a pas été démontré à la satisfaction de la Régie que le PGEÉ avait un effet nul sur la fidélisation et l'attraction de volumes additionnels. Elle demande donc à SCGM de présenter, pour le dossier tarifaire 2002, une méthode d'évaluation de ces deux effets de fidélisation et d'attraction. Le sondage qui a permis d'estimer le nombre d'opportunistes pourrait être un exemple à suivre.

La Régie approuve donc le principe du MAPR et le calcul proposé pour la première année, y compris le calcul à la marge pour les nouveaux volumes. La Régie doit fixer un tarif en s'appuyant sur des projections de dépenses jugées nécessaires pour la prestation de service et des projections de volumes de ventes les plus justes possibles. En conséquence, à la suite des résultats de l'étude sur les effets décrits ci-dessus, la Régie pourra décider, dans le dossier tarifaire 2002, si le mode de calcul du MAPR doit être raffiné davantage. »¹ (nos soulignés)

Lors de l'étude de la demande tarifaire 2002 (dossier R-3463-2001), la Régie s'exprimait en ces termes quant au suivi à sa décision :

« Dans l'ensemble, les rapports de suivis pour le PGEÉ respectent les orientations de la Régie et devraient s'améliorer au fur et à mesure de l'expérience de SCGM. Toutefois, pour l'évaluation de l'effet de fidélisation et d'attraction du PGEÉ sur la clientèle, SCGM n'est pas en mesure de fournir une méthodologie cette année et demande que cette activité soit intégrée dans les activités de recherche.

[...]

La Régie considère important que l'étude de fidélisation et d'attraction soit finalisée dès que possible. Il est en effet essentiel de pouvoir évaluer les économies réalisées chez les clients existants ainsi que la proposition de nouvelles constructions. Elle demande à SCGM de faire cette recherche cette année et d'intégrer les résultats dans le prochain dossier tarifaire. »² (nos soulignés)

L'année suivante, SCGM n'a pu déposer l'étude requise par la Régie puisqu'elle n'a pas été en mesure de trouver une firme externe pour effectuer une telle étude d'attraction-fidélisation du PGEÉ. Constatant ce fait, la Régie mentionnait dans la décision D-2002-196 :

¹ Décision D-2000-211, dossier R-3444-2000, 15 novembre 2000, page 37.

² Décision D-2001-232, dossier R-3463-2001, 27 septembre 2001, pages 20 et 21.

« En ce qui concerne l'étude de fidélisation et d'attraction du PGEÉ sur la clientèle, la Régie constate que SCGM n'est pas en mesure de fournir les résultats d'une pareille étude ni même une méthodologie d'évaluation. Elle encourage la poursuite des démarches externes entreprises par SCGM. Pour le prochain dossier tarifaire, la Régie demande à SCGM de déposer un compte rendu des résultats de la recherche de la firme externe retenue. Elle décidera alors de la suite à donner à cette demande. »³ (nos soulignés)

Comme suivi à cette décision, SCGM devait donc déposer un compte rendu de la recherche de la firme retenue. Ce compte rendu faisait partie des sujets sur lesquels la Régie demandait le dépôt d'un rapport spécifique. Toutefois, elle permettait que ce sujet soit présenté au Groupe de travail pour information.

Or, la Régie constate que la pièce déposée au dossier n'est pas un compte rendu proprement dit, mais bien l'étude d'attraction-fidélisation elle-même. Selon la Régie, l'analyse de cette étude est nécessaire pour déterminer si le mode de calcul du MAPR est adéquat ou s'il doit être raffiné, tel que mentionné par la Régie dans la décision D-2001-211 précitée. Même si cette étude fait partie des pièces énumérées à SCGM-1, document 3 comme constituant le rapport final du Groupe de travail, la Régie considère que l'étude déposée n'avait pas à faire l'objet d'une entente entre les participants. Cette étude doit faire l'objet d'un examen par la Régie afin d'évaluer si le mode de calcul du MAPR doit être raffiné ou non.

La Régie comprend la démarche de S.É./AQLPA qui a voulu inscrire une dissidence pour éviter tout malentendu. Cependant, la Régie est d'avis qu'une dissidence n'était pas nécessaire dans le présent cas, puisque l'étude ne devait pas faire partie des sujets pour négociation. De plus, la Régie rappelle que le dépôt de cette étude résulte d'une demande spécifique de la Régie et, tel que précisé dans la décision D-2003-92, il lui revient de déterminer dans quelle mesure les suivis de décisions rencontrent ses exigences.

Compte tenu que la Régie devra éventuellement rendre une décision concernant l'opportunité de réviser le mode de calcul du MAPR, les intervenants pourront faire valoir leur point de vue sur l'étude en question.

³ Décision D-2002-196, dossier R-3484-2002, 26 septembre 2002, page 36.

VU ce qui précède;

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie*⁴;

La Régie de l'énergie :

REJETTE la dissidence de l'ACIG sur la proposition de modification des pénalités pour retraits interdits;

AUTORISE les intervenants à faire valoir leur point de vue sur l'étude d'attraction-fidélisation du PGEÉ selon l'échéancier prévu à la décision D-2003-92.

Jean-Noël Vallière
Régisseur

Anita Côté-Verhaaf
Régisseure

Francine Roy
Régisseure

⁴ L.R.Q., c. R-6.01.

Liste des représentants :

- Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM) représentée par M^e Jocelyn B. Allard;
- Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG) représentée par M^e Nicolas Plourde;
- Centre d'études réglementaires du Québec (CERQ) représenté par M. Jean-Paul Thivierge;
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI) représentée par M^e André Turmel;
- Gazifère Inc. (Gazifère) représentée par M^e Louise Tremblay;
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) représenté par M. Razi Shirazi;
- Hydro-Québec représentée par M^e F. Jean Morel;
- Option consommateurs (OC) représentée par M^e Pierre Tourigny;
- Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M. Jean Lacroix;
- Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEE) représenté par M^e Eve-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 Éric Couture.