

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2012-0076	R-3693-2009 Phase 2	28 juin 2012
-------------	------------------------	--------------

PRÉSENTS :

Gilles Boulianne

Louise Rozon

Marc Turgeon

Régisseurs

Société en commandite Gaz Métro

Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision portant sur le Mécanisme incitatif proposé par le Groupe de travail, l'encadrement de la phase 3 et les frais de la 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);
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI);
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);
- Option consommateurs (OC);
- Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEEÉ);
- Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA);
- TransCanada Energy Ltd. (TCE);
- Union des consommateurs (UC);
- Union des municipalités du Québec (UMQ).

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION	7
2.	L'ENTENTE RELATIVE AU RENOUVELLEMENT DU MÉCANISME INCITATIF PROPOSÉ PAR LE GROUPE DE TRAVAIL	8
2.1	PROPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL	8
2.1.1	Gains de productivité en distribution.....	10
2.1.2	Complexité du Mécanisme	11
2.1.3	Allègement réglementaire.....	14
2.1.4	Bonification associée au plan de développement	16
2.1.5	Risque et rendement de base.....	17
2.1.6	Opex.....	22
2.1.7	Capex	24
2.1.8	Utilisation du coût moyen par client.....	28
2.1.9	Fixation des tarifs.....	31
2.1.10	Mode de partage.....	33
2.1.11	Conclusion	34
2.2	GROUPE DE TRAVAIL	34
3.	SUITE DU DOSSIER.....	36
3.1	MÉCANISME INCITATIF POUR LES ACTIVITÉS DE DISTRIBUTION	36
3.1.1	Objectifs et règles du mécanisme incitatif.....	36
3.1.2	Principes à respecter	37
3.1.3	Évaluation des résultats	40
3.1.4	Indice de qualité de service.....	41
3.2	INCITATIF POUR LES ACTIVITÉS DE TRANSPORT ET D'ÉQUILIBRAGE	45
3.3	ÉLÉMENTS PÉRIPHÉRIQUES	45

3.3.1	Incitatif à l'efficacité énergétique	46
3.3.2	Compte d'aide au soutien social	47
3.3.3	Compte d'aide à la substitution d'énergies plus polluantes.....	48
3.3.4	Incitatif à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.....	50
3.3.5	Incitatif à l'injection de biométhane	51
4.	L'ANNÉE TARIFAIRE 2013	53
4.1	LE DOSSIER TARIFAIRE 2013	53
4.2	FEÉ	54
5.	CALENDRIER PROCÉDURAL DE LA PHASE 3	55
6.	FRAIS DES INTERVENANTS POUR LA PHASE 2	55
6.1	LÉGISLATION ET PRINCIPES APPLICABLES	55
6.2	FRAIS RÉCLAMÉS ET FRAIS ADMISSIBLES.....	56
	DISPOSITIF	57

1. INTRODUCTION

[1] Dans sa décision D-2009-035, 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 (Gaz Métro ou le distributeur) en procédant, dans un premier temps, à une évaluation globale de ce Mécanisme, tel que prévu à la décision D-2007-47¹.

[2] Dans sa décision D-2009-058, la Régie se prononce sur les demandes d'intervention ainsi que sur le processus d'évaluation du Mécanisme.

[3] Par sa décision D-2009-082, la Régie autorise la création d'un Groupe de travail mandaté aux fins de l'évaluation du Mécanisme (phase 1 du dossier), adopte les lignes directrices de cette évaluation et en fixe le calendrier.

[4] Le 25 août 2010, la Régie rend la décision D-2010-116 portant sur l'évaluation du Mécanisme. Cette décision encadre le processus d'entente négociée (PEN) portant sur le renouvellement du Mécanisme (phase 2) et fixe les frais afférents à la phase 1 du dossier.

[5] Le 2 septembre 2011, le Groupe de travail demande à la Régie d'approuver l'entente relative à une proposition de renouvellement du Mécanisme (le Mécanisme proposé). Cette entente comporte trois dissidences.

[6] Le 21 octobre 2011, la Régie tient une rencontre préparatoire qui est suivie, le 24 novembre 2011, d'une audience au cours de laquelle la Régie entend la preuve de l'expert retenu par le Groupe de travail. La Régie tient également une audience relative à la phase 2 les 8, 9 et 10 février 2012.

[7] Le dossier est pris en délibéré le 23 février 2012.

¹ Dossier R-3599-2006.

[8] La présente décision porte sur la demande d'approbation du Mécanisme proposé, sur les suites à donner au dossier (phase 3) et sur les frais relatifs aux audiences de la phase 2.

2. L'ENTENTE RELATIVE AU RENOUVELLEMENT DU MÉCANISME INCITATIF PROPOSÉ PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

[9] Dans sa décision D-2010-116, la Régie autorise le Groupe de travail à entreprendre la négociation du Mécanisme, en vue de son renouvellement. Elle demande spécifiquement au Groupe de travail de suivre certaines directives relatives au contenu du Mécanisme proposé.

[10] Du 16 novembre 2010 au 29 août 2011, les membres du Groupe de travail se rencontrent à seize reprises, plus une demi-journée additionnelle pour la signature de l'entente. Au cours de ces rencontres, le Groupe de travail négocie en tenant compte des éléments du Rapport d'évaluation du Mécanisme, déposé le 7 janvier 2010, ainsi que des préoccupations de la Régie, telles que formulées dans sa décision D-2010-116.

[11] Tous les membres du Groupe de travail manifestent, par leur signature, leur accord quant au contenu des documents du Mécanisme proposé. TCE s'abstient sur une portion de l'entente et trois intervenants émettent des dissidences. Ainsi, la FCEI émet une dissidence relative au compte d'aide à la substitution d'énergies plus polluantes (CASEP) et aux indicateurs économiques en distribution. Le RNCREQ émet une dissidence relative à la remise du solde résiduel du Fonds en efficacité énergétique (FEÉ). Enfin, l'UC est dissidente sur les modalités de remise du solde du FEÉ.

2.1 PROPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

[12] Le Groupe de travail indique que le Mécanisme proposé repose toujours sur la base d'une réglementation au coût de service. Il diffère cependant, dans sa forme, des mécanismes appliqués par Gaz Métro depuis le 1^{er} octobre 2000, puisqu'il se fonde sur des incitatifs ciblés plutôt que sur un incitatif global. De plus, la bonification proposée

repose uniquement sur des données réelles observées en fermeture plutôt que sur un ensemble de données prévisionnelles et réelles.

[13] Le Groupe de travail considère que le concept de « création de valeur » doit toujours être à la base de la réglementation incitative. Pour favoriser la création de valeur, le Groupe de travail propose une approche ciblée agissant sur les plans économique, environnemental et social, tout en étant conforme à l'intérêt public.

[14] La valeur créée par Gaz Métro sera évaluée lors du dossier de fermeture. Des bonifications, au-delà du rendement de base autorisé, pourront être accordées selon la performance de Gaz Métro par rapport à certains indicateurs. Gaz Métro devra remettre aux clients tous les trop-perçus constatés en fin d'année et tous les manques à gagner seront récupérés auprès des clients. Un compte d'écart sera créé afin de comptabiliser les bonifications, trop-perçus et manques à gagner constatés en fin d'année.

[15] Le Groupe de travail adopte une définition large de la création de valeur qui déborde de la notion de gain de productivité. Neuf indicateurs de performance sont proposés pour mesurer la création de valeur.

[16] Cinq de ces indicateurs sont de nature économique :

- Plafonnement des dépenses d'exploitation (OPEX);
- Contrôle des dépenses de capital (CAPEX);
- Plan de développement du secteur résidentiel;
- Plan de développement du secteur commercial, institutionnel et industriel (CII);
- Clientèle des ventes aux grandes entreprises (VGE).

[17] Trois autres indicateurs sont de nature environnementale :

- Incitatif à l'efficacité énergétique;
- Incitatif à la réduction des émissions de gaz à effet de serre;
- Incitatif à l'injection de biométhane.

[18] Le dernier indicateur s'applique aux activités de transport et d'équilibrage.

[19] Enfin, le Groupe de travail, sous réserve des dissidences, est d'avis que le Mécanisme proposé répond aux objectifs fixés par la Régie dans sa décision D-2010-116, à savoir de simplifier le Mécanisme et d'alléger le processus réglementaire tout en favorisant l'amélioration de la performance de Gaz Métro.

[20] Cependant, la FCEI juge dans sa dissidence :

« que le Mécanisme incitatif soumis par le groupe de travail ne rencontrait pas ses attentes à divers égards, notamment en termes de pouvoir incitatif et de partage de la valeur créée. Par conséquent, elle juge qu'il serait contraire à son intérêt ainsi qu'à l'intérêt public que ce Mécanisme soit approuvé par la Régie dans son intégralité². »

[21] La Régie examine ci-après le Mécanisme proposé et se prononce sur les principes sur lesquels il repose.

2.1.1 GAINS DE PRODUCTIVITÉ EN DISTRIBUTION

[22] Le Groupe de travail privilégie une approche ciblée permettant d'identifier l'origine de la création de valeur et l'importance relative des comportements qui mènent à la bonification³. En audience, le Groupe de travail a aussi fait valoir que les incitatifs ciblés donnent des orientations simples aux gestionnaires du distributeur⁴.

[23] Il favorise donc l'utilisation du concept de création de valeur, qui englobe la notion de gains de productivité mais qui inclut d'autres éléments de contrôle des coûts ou de développement durable. Par exemple, les indicateurs de développement de marché cherchent à promouvoir l'ajout de clients et la desserte à moindre coût, complétant ainsi les indicateurs OPEX et CAPEX.

² Pièce C-2-6-FCEI, page 2.

³ Pièce B-32, Gaz Métro-5, document 2, page 24.

⁴ Pièce A-30-2, page 99.

[24] Dans sa décision D-2010-116⁵, la Régie définissait les cinq thèmes que devait aborder le Groupe de travail lors de la négociation du Mécanisme : les gains de productivité en distribution, la remise des gains ou pertes de productivité, les trop-perçus et les revenus d'optimisation, l'efficacité énergétique et la clause relative à la révision pour événement majeur. La Régie précisait également que l'objectif principal du Mécanisme proposé devait être d'inciter le distributeur à être le plus efficace possible dans ses activités de distribution, de sorte que son coût de service soit le plus faible possible pour un volume donné⁶.

[25] La Régie note que la définition de valeur retenue déborde substantiellement de la notion d'efficacité. Par ailleurs, les éléments qui s'y rapportent dans le Mécanisme proposé ne réfèrent pas spécifiquement à la notion d'efficacité ou de gains de productivité en distribution⁷.

[26] La Régie estime que la recherche de gains de productivité doit être au cœur du Mécanisme proposé. Bien qu'il soit louable que Gaz Métro se fixe des objectifs au plan économique, social et environnemental, le Mécanisme proposé doit avoir pour fonction première et centrale d'inciter à la réalisation de gains de productivité.

[27] La Régie ne retient pas le concept élargi de création de valeur sur lequel est fondé le Mécanisme proposé. Elle considère que la notion de gain de productivité devrait être l'assise d'un futur mécanisme incitatif.

2.1.2 COMPLEXITÉ DU MÉCANISME

[28] Dans sa décision D-2010-116, la Régie prend acte du constat formulé par le Groupe de travail dans son rapport d'évaluation quant à la complexité du Mécanisme. Elle juge que des efforts devront être consacrés par le Groupe de travail lors de la négociation, afin de le simplifier.

⁵ Page 23, paragraphe 62.

⁶ Décision D-2010-116, page 11, paragraphe 13.

⁷ Pièce B-25, Gaz Métro-1, document 2, page 10, lignes 31 à 34.

[29] Le Groupe de travail indique que le Mécanisme proposé répond à cet objectif de simplification fixé par la Régie. Il précise que les indicateurs choisis ont, pour la plupart, un lien clair avec des gains de productivité. Le modèle retenu par le Groupe de travail permettra aux gestionnaires de Gaz Métro d'appliquer plus facilement le Mécanisme proposé et de poser des actions concrètes de création de valeur.

[30] Selon le Groupe de travail, le Mécanisme proposé permet un meilleur appariement entre les comportements recherchés et la valeur créée. Les différents indicateurs retenus favorisent de plus l'atteinte de l'optimum économique et permettent une évaluation plus précise de la valeur créée⁸.

[31] La FCEI mentionne cependant que, bien que les indicateurs du Mécanisme proposé soient simples à calculer, ils n'en demeurent pas moins complexes à comprendre. Elle indique que les indicateurs proposés sont plus compliqués et plus difficiles à prévoir que les incitatifs qui se retrouvent actuellement dans le Mécanisme⁹.

[32] Questionné sur le lien entre chacun des incitatifs et sur le fait que des éléments, tels les coûts et les revenus, puissent être captés dans plus d'un incitatif et donc être bonifiés plus d'une fois, le Groupe de travail explique :

« une telle situation existe, mais que cette situation ne fait que renforcer l'objectif ultime au point de vue économique, soit un rapprochement du point de l'optimum. Comme pour toute entreprise, il est donc possible qu'un seul et même comportement génère de la valeur à plus d'un endroit, même sans nécessairement le savoir. Mais cette situation n'est pas propre au mécanisme incitatif proposé, elle peut se produire sans égard au mode de réglementation retenu¹⁰. »

[33] Le Groupe de travail précise que les indicateurs liés au plan de développement du secteur résidentiel et au plan de développement du secteur CII récompensent le distributeur pour des baisses tarifaires provenant d'économies d'échelle. Il explique que l'OPEX et le CAPEX, deux indicateurs de type globaux, inciteront le distributeur à favoriser la croissance de sa clientèle, ce qui permettra de réaliser des économies d'échelle qui bénéficieront aux clients.

⁸ Pièce B-32, Gaz Métro-5, document 2, page 5.

⁹ Pièce A-30-2, pages 265, 268 et 269.

¹⁰ Pièce B-32, Gaz Métro-5, document 2, page 18.

[34] La Régie note que l'OPEX et le CAPEX sont fonction des coûts par client. Deux autres indicateurs, le plan de développement du secteur résidentiel et le plan de développement du secteur CII, sont fonction des volumes, des tarifs et des coûts marginaux. Le dernier indicateur économique, soit celui portant sur la clientèle des VGE, est fonction des revenus des ventes. La bonification totale de ces cinq indicateurs économiques est soumise à un plafond global qui dépend à son tour des tarifs, qui varient eux-mêmes en fonction des volumes. La Régie ne peut que constater la complexité des interactions entre les différents indicateurs du Mécanisme proposé et la bonification qui y est associée.

[35] En ce qui a trait à l'ampleur de cette bonification, le Groupe de travail indique que *« dans cette vision holistique un peu plus large, il ne faut pas juste se limiter sur l'OPEX et le CAPEX, il faut regarder l'ensemble des indicateurs, la limitation de bonification associée avec ça. Il faut regarder également combien au total on peut faire dans ce mécanisme »*¹¹.

[36] La Régie constate que le Groupe de travail reconnaît l'importance de bien comprendre les liens entre les différents indicateurs, et non pas seulement leur impact pris séparément, pour être en mesure d'apprécier l'effet global du Mécanisme proposé.

[37] La Régie reconnaît que, pris distinctement, les indicateurs proposés par le Groupe de travail sont simples et leur impact individuel facile à apprécier. Par contre, lorsqu'il s'agit d'identifier l'impact combiné des différents indicateurs, la situation est toute autre.

[38] Enfin, la Régie constate qu'un même comportement peut conduire à une double bonification. Elle considère que cette possibilité est non seulement contraire à l'objectif de simplicité recherché par le Groupe de travail, mais également susceptible de sur-inciter la réalisation de certains objectifs. Cette situation n'est pas souhaitable, puisqu'elle peut induire, chez l'entreprise réglementée, un comportement contraire à l'intérêt public.

[39] **Pour ces motifs, la Régie juge que le Mécanisme proposé ne rencontre pas les exigences de simplicité énoncées dans la décision D-2010-116.**

¹¹ Pièce A-30-1, page 178.

2.1.3 ALLÈGEMENT RÉGLEMENTAIRE

[40] Dans sa décision D-2010-116, la Régie écrivait :

« [50] La Régie prend acte du constat du Groupe de travail quant à la relative complexité du Mécanisme. Elle juge que des efforts devront être consacrés par le Groupe de travail lors de la négociation du Mécanisme afin de favoriser la simplification de ce dernier et d'alléger de manière significative le processus réglementaire¹². » [nous soulignons]

[41] L'encadrement réglementaire du Mécanisme proposé par le Groupe de travail prévoit que Gaz Métro dépose à chaque année à la Régie un dossier tarifaire et un dossier de fermeture.

[42] Selon cette proposition, les tarifs sont fixés dans chacun des dossiers tarifaires sur la base du coût de service, sans aucune bonification présumée. Chaque dossier tarifaire inclut notamment toutes les pièces qui composent actuellement les dossiers tarifaires, à l'exception des pièces se rapportant actuellement au Mécanisme.

[43] La performance de Gaz Métro sera mesurée uniquement en fin d'année financière, à partir de données réelles vérifiées qui seront comparées aux indicateurs ciblés. Gaz Métro ne pourra donc plus anticiper une bonification en début d'année ni conserver, en fin d'année, une portion des trop-perçus issus de l'écart entre la prévision et le résultat de fin d'année.

[44] La performance de Gaz Métro ne sera plus évaluée par rapport au coût de service projeté, puisque les trop-perçus ou les manques à gagner seront entièrement retournés ou récupérés auprès des clients. Cette particularité permet d'atténuer une des principales problématiques soulevées par le rapport d'évaluation du Groupe de travail.

¹² Décision D-2010-116, page 20, paragraphe 50.

[45] Le Groupe de travail fait valoir que le Mécanisme proposé sera un outil efficace de création de valeur qui pourrait alléger de manière significative le processus réglementaire, pour les raisons suivantes :

- La valeur créée par Gaz Métro sera mesurée lors de l'examen du rapport annuel plutôt qu'avec les données prévisionnelles du dossier tarifaire;
- Le traitement des différents dossiers impliquera l'utilisation plus efficace des différents forums (audiences, PEN et séances de travail);
- La Régie aura la possibilité de traiter distinctement le plan d'approvisionnement;
- Le traitement de certains enjeux complexes à l'extérieur des dossiers tarifaires pourrait permettre d'alléger le processus tarifaire et de revenir à l'application des tarifs au 1^{er} octobre de chaque année¹³.

[46] En audience, le Groupe de travail précise que le plus grand allègement consiste à éliminer « *l'intérêt, entre guillemets, à la discussion associée à l'aspect prévisionnel du dossier tarifaire*¹⁴ ».

[47] La Régie partage l'avis du Groupe de travail quant au fait que l'utilisation de données réelles pour fixer la bonification de l'actionnaire plutôt que l'utilisation des écarts entre des données prévisionnelles et réelles a pour conséquence d'alléger le dossier tarifaire.

[48] La Régie reconnaît aussi que l'encadrement réglementaire proposé par le Groupe de travail permet une utilisation plus efficace des différents forums.

[49] Par contre, la Régie n'est pas convaincue que le dossier du rapport annuel gagnerait en efficacité avec le Mécanisme proposé. Au contraire, elle croit que certains débats, qui n'auraient plus lieu en dossier tarifaire, seraient simplement déplacés vers le dossier du rapport annuel.

[50] Par ailleurs, la Régie considère que le traitement de certains enjeux complexes hors des dossiers tarifaires ne permet pas d'alléger le processus réglementaire dans son ensemble.

¹³ Pièce B-25, Gaz Métro-1, document 2, page 7, lignes 9 à 18.

¹⁴ Pièce A-30-1, page 156.

[51] La Régie juge que l'allègement réglementaire découlant d'un mécanisme incitatif devrait être significatif dans la mesure où le processus réglementaire annuel, dans son ensemble, est plus efficace et plus simple, tant dans le nombre de dossiers traités que dans la teneur des dossiers.

[52] Dans la mesure où un dossier tarifaire basé sur un coût de service, incluant un enjeu prévisionnel allégé, et un rapport annuel devront être déposés pour chacune des années du Mécanisme proposé, **la Régie juge que l'encadrement réglementaire de ce dernier n'implique pas d'allègement réglementaire significatif. En conséquence, le Mécanisme proposé ne répond pas à cet aspect spécifique de la demande de la Régie, énoncé dans la décision D-2010-116.**

2.1.4 BONIFICATION ASSOCIÉE AU PLAN DE DÉVELOPPEMENT

[53] Le Groupe de travail suggère d'intégrer au Mécanisme proposé un indicateur de création de valeur lié au plan de développement du secteur résidentiel et au plan de développement du secteur CII. Il propose que la valeur créée, mesurée par la contribution tarifaire actualisée sur 40 ans pour le secteur résidentiel et sur 20 ans pour le secteur CII, soit partagée entre le distributeur et les clients.

[54] L'indicateur est évalué à partir des résultats du rapport annuel auquel le plan de développement du secteur résidentiel et le plan de développement du secteur CII se rapportent. Le Groupe de travail propose d'ajuster cet indicateur et la bonification qui s'y rattache en fonction des données réelles, à partir des résultats observés dans les dossiers de fermeture de la troisième et de la sixième année suivant l'examen du premier rapport annuel.

[55] La FCEI soulève deux problèmes liés à l'évaluation de la contribution tarifaire et de la bonification sur une période de 40 ou de 20 ans. D'une part, l'intervenante doute que le coût d'opération marginal associé aux nouveaux clients soit revu dans le temps. Or, l'analyse de rentabilité est sensible à ce paramètre. D'autre part, les bénéfices les plus significatifs du plan de développement se matérialisent à long terme. Ce sont donc les clients actuels qui assumeraient entièrement le fardeau de la bonification. La FCEI estime que cet élément soulève un enjeu d'équité intergénérationnelle, surtout si le Mécanisme proposé ne devait être en place que pour un seul terme.

[56] Le Groupe de travail considère qu'un interfinancement raisonnable entre les générations de clients est une réalité incontournable. Un tel interfinancement est souvent utile pour offrir un service public, dans la mesure où la plus grande portion du coût de service est fixe. Pour le Groupe de travail, une telle approche est donc tout à fait appropriée.

[57] En ce qui a trait au coût d'opération marginal associé aux nouveaux clients, le Groupe de travail confirme qu'il utilise un coût marginal de court terme dans l'analyse de rentabilité du plan de développement. Il précise que ce coût ne tient pas compte de la part de coûts fixes qu'un nouveau client pourrait générer à long terme. En audience, l'expert retenu par le Groupe de travail indique d'ailleurs qu'à sa connaissance, Gaz Métro ne dispose pas d'une estimation précise des coûts marginaux de long terme¹⁵.

[58] La Régie considère que cette méconnaissance des coûts marginaux entraîne une incertitude importante sur l'évaluation de la rentabilité et de l'impact tarifaire du plan de développement, tenant compte des périodes d'analyse proposées par le Groupe de travail.

[59] La Régie juge déraisonnable de demander à la clientèle actuelle du distributeur de payer aujourd'hui une bonification, pour un gain dont elle pourrait bénéficier sur une période de 40 ans ou 20 ans, selon qu'il s'agit du plan de développement du secteur résidentiel ou du plan de développement du secteur CII, d'autant plus que ce bénéfice potentiel est incertain et pourrait ne pas se matérialiser.

2.1.5 RISQUE ET RENDEMENT DE BASE

Proposition du Groupe de travail

[60] Suivant le Mécanisme proposé, la performance de Gaz Métro ne sera plus évaluée par rapport au coût de service projeté, puisque les trop-perçus ou les manques à gagner seraient retournés ou récupérés en totalité auprès des clients¹⁶.

¹⁵ Pièce A-20, pages 87 et 88.

¹⁶ Pièce B-25, Gaz Métro-1, document 2, page 6, lignes 14 à 16.

[61] La bonification totale associée aux cinq indicateurs économiques serait, au minimum, de 0 \$. Ainsi, si la somme des cinq indicateurs génère une valeur négative, la bonification serait de zéro et la valeur future, générée par ces cinq indicateurs durant la durée de vie du Mécanisme proposé, devra compenser les clients avant de pouvoir bénéficier à Gaz Métro. Cette compensation se ferait sur la part que Gaz Métro devrait recevoir dans les années à venir et non sur la valeur totale créée avant partage.

[62] En audience, le Groupe de travail confirme que le traitement réglementaire proposé pour le remboursement des trop-perçus et des manques à gagner, combiné à la limite plancher de 0 \$ pour la bonification relative aux cinq indicateurs économiques, a pour conséquence de garantir le rendement de base du distributeur pour chacune des années d'application du Mécanisme proposé¹⁷.

[63] Selon le Groupe de travail, les trop-perçus et les manques à gagner résultent uniquement d'erreurs prévisionnelles et ne répondent pas aux critères de gains de productivité et de création de valeur. Cette dernière notion étant captée par les indicateurs économiques, ce sont donc les clients qui assument la totalité du risque lié à l'erreur prévisionnelle autant positive que négative. De plus, le Groupe de travail rappelle qu'historiquement, les manques à gagner assumés par l'actionnaire ont été pratiquement nuls tandis que les trop-perçus, eux, ont été plus importants¹⁸.

[64] Enfin, le Groupe de travail est d'avis que le risque assumé par Gaz Métro en vertu du Mécanisme proposé est équivalent au risque auquel il fait actuellement face dans le cadre du Mécanisme¹⁹.

Droit du distributeur à un rendement garanti

[65] En cours d'audience, le Groupe de travail laisse entendre que le rendement autorisé par la Régie est un rendement garanti :

« Q. Mais, avec cette approche-là, est-ce que je ne me trompe pas en affirmant que, avec cette approche-là, l'actionnaire - laissez-moi l'appeler « l'actionnaire » malgré que c'est Gaz Métro là, on va comprendre - serait assuré de faire son rendement de base à chaque année? »

¹⁷ Pièce A-30-1, page 168.

¹⁸ Pièce A-30-1 pages 164 à 175.

¹⁹ Pièce B-46, page 12.

R. Oui, en fonction... le même article que vous avez cité, le distributeur a droit à un rendement raisonnable. Ici, on parle d'une bonification lorsque son coût de service inclut un rendement raisonnable. On s'entend que peut-être qu'on va traiter ça dans d'autres dossiers. Et puis...et là c'est de dire, bien, O.K., t'as le droit à ton rendement raisonnable, on le met dedans, et t'as le droit de récupérer ton rendement raisonnable de base de dossier en dossier, donc oui. Ici on parle de performance au-dessus du rendement raisonnable²⁰. »

[66] La Régie juge important de rectifier cette perception. En effet, la *Loi sur la Régie de l'énergie*²¹ (la Loi) prévoit que :

« 5. Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. [...]

32. La Régie peut de sa propre initiative ou à la demande d'une personne intéressée :

1° déterminer le taux de rendement du transporteur d'électricité, du distributeur d'électricité ou d'un distributeur de gaz naturel;

[...]

49. Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasinement de gaz naturel, la Régie doit notamment :

[...]

3° permettre un rendement raisonnable sur la base de tarification;

[...]

51. Un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport ou de livraison de gaz naturel ne peut prévoir des taux plus élevés ou des conditions plus onéreuses qu'il n'est nécessaire pour permettre, notamment, de couvrir les coûts de capital

²⁰ Pièce A-30-1, pages 168 et 169.

²¹ L.R.Q. c. R-6.01.

et d'exploitation, de maintenir la stabilité du transporteur d'électricité ou d'un distributeur de gaz naturel et le développement normal d'un réseau de transport ou de distribution, ou d'assurer un rendement raisonnable sur sa base de tarification. [...] » [nous soulignons]

[67] La Régie précise que l'utilisation du mot « assurer » à l'article 51 de la Loi ne confère pas une garantie, au transporteur ou à un distributeur, de réaliser *de facto* à chaque année un rendement sur l'avoir propre identique au taux qu'elle a, par ailleurs, déterminé en vertu de l'article 32 (1°) de la Loi.

[68] Lorsque, de temps à autre, elle procède à cet exercice, généralement en s'appuyant sur des preuves d'expert, la Régie détermine un taux de rendement dit « autorisé ». Par la suite, ce taux autorisé servira d'intrant dans l'exercice d'établissement de tarifs justes et raisonnables.

[69] La Loi prévoit que le résultat de l'exercice de fixation des tarifs ne peut conduire à des taux plus élevés ou des conditions plus onéreuses que ce qu'il est nécessaire à Gaz Métro pour couvrir ses coûts d'opération (coût de capital et d'exploitation) et maintenir la stabilité et le développement normal de son réseau.

[70] La Régie est d'avis que le troisième paragraphe de l'article 49 de la Loi, ainsi que l'article 51, doivent être lus de concert. Une telle lecture conjointe fait ressortir qu'un tarif de distribution de gaz naturel, fixé par la Régie en mode prospectif, doit permettre au distributeur de réaliser en fin d'année, dans des conditions d'affaires normales, un rendement raisonnable sur la base de tarification. Il n'est pas ici question d'une équation où le rendement raisonnable réalisé doit nécessairement être égal au rendement autorisé.

[71] La Cour suprême des États-Unis a d'ailleurs indiqué, dans l'arrêt Bluefield :

« [...] A public utility is entitled to such rates as will permit it to earn a return on the value of the property which it employs for the convenience of the public equal to that generally being made at the same time and in the same general part of the country on investments in other business undertakings which are attended by corresponding risks and uncertainties; but it has no constitutional right to profits such as are realized or anticipated in highly profitable enterprises or speculative ventures. The return should be reasonably sufficient to assure confidence in the financial soundness of the utility, and should be adequate, under efficient and

*economical management, to maintain and support its credit and enable it to raise the money necessary for the proper discharge of its public duties*²² [...]. »

[nous soulignons]

[72] La Régie est donc d'avis que le fait de déterminer un taux de rendement autorisé ne constitue pas une garantie absolue, pour le distributeur, de réaliser ledit rendement. Les tarifs fixés par le régulateur doivent donner l'opportunité à l'entité réglementée de réaliser un rendement raisonnable de l'ordre du taux autorisé.

Écarts prévisionnels

[73] La Régie observe que les écarts entre les prévisions de ventes et de charges présentées au dossier tarifaire et les données réelles constatées lors de l'examen du rapport annuel sont de natures diverses. Ils peuvent être attribuables à des erreurs de prévisions. Ils peuvent aussi être attribuables à des décisions de gestion prises en cours d'année par le distributeur pour faire face aux aléas inévitables. Ces décisions affectent les résultats de fin d'année et génèrent des gains ou des pertes de productivité réels mesurables.

[74] La Régie partage l'avis de Groupe de travail quant au fait que les erreurs de prévisions dites « volontaires » ne devraient pas être prises en compte dans le calcul des gains de productivité servant à déterminer la bonification de Gaz Métro. Ne pas faire cette distinction aurait pour conséquence de récompenser ou de pénaliser de « faux » gains ou pertes de productivité et d'alourdir le dossier tarifaire.

[75] Cependant, la Régie juge que le distributeur a le devoir de gérer son entreprise en cours d'année, au meilleur de sa connaissance. Il est important qu'il soit responsable des décisions qu'il prend et de leurs conséquences. Ces décisions, qui vont souvent dans l'intérêt de tous, autant du distributeur que des clients, peuvent générer des gains de productivité réels. La Régie juge que de telles décisions sont souhaitables et méritent d'être bonifiées.

[76] La Régie ne peut donc souscrire à la vision du Groupe de travail. Elle considère qu'il est réducteur d'attribuer l'ensemble des trop-perçus et des manques à gagner uniquement aux erreurs de prévisions, comme si le distributeur n'avait aucune décision à prendre pour gérer l'entreprise en cours d'année.

²² *Bluefield Water Works and improvement Co. v. Public Service Commission of West Virginia*, 262 U.S. 679 (1923).

[77] La Régie est cependant consciente qu'il est difficile, lors de l'examen du rapport annuel, de distinguer les différents types d'erreurs prévisionnelles et les différentes sources de gains ou pertes de productivité.

[78] La Régie considère que la relation rendement-risque préside chacune des décisions d'affaires et financières que prend une entreprise. Le remboursement aux clients de la totalité des trop-perçus et des manques à gagner a pour conséquence de garantir le rendement de base de l'actionnaire et de le soustraire aux aléas et aux risques de court terme qu'il assume normalement. La Régie est d'avis qu'une telle garantie pourrait affecter la nature des décisions de gestion que le distributeur doit prendre en cours d'exercice.

[79] **La Régie juge que tant le cadre réglementaire que l'intérêt des différents acteurs requièrent que le rendement de base de Gaz Métro ne soit pas garanti.** Bien que la probabilité de non-réalisation du rendement de base ait historiquement été faible au cours des dernières années, **la Régie considère que ce risque de non-réalisation doit demeurer et qu'il est le gage d'une saine gestion. En ce sens, la Régie considère qu'une garantie pour le distributeur de réaliser à chaque année le rendement de base autorisé par la Régie irait à l'encontre de l'intérêt public.**

[80] Enfin, la Régie précise qu'en vertu du Mécanisme, le distributeur n'a pas cette garantie quant à l'atteinte de son rendement de base, puisqu'il est prévu, lors de l'examen du rapport annuel, que les pertes, le cas échéant, soient partagées en parts égales entre l'actionnaire et les clients²³. La Régie ne peut conclure que le risque assumé par l'actionnaire serait équivalent avec le Mécanisme proposé.

2.1.6 OPEX

[81] Le Mécanisme proposé inclut un indicateur de création de valeur associé au contrôle des dépenses d'exploitation, ou OPEX. Cet indicateur est basé sur le principe de plafonnement des coûts par client. La valeur créée par Gaz Métro est déterminée en calculant l'écart entre les charges d'exploitation réelles par client, en fin d'année, et un plafond préétabli des charges d'exploitation. Le Groupe de travail propose que ce plafond soit déterminé initialement et qu'il soit ensuite indexé annuellement, en tenant compte d'un facteur d'inflation et d'un gain de productivité attendu (facteur X).

²³ Décision D-2007-47, dossier R-3599-2006, Annexe-Mécanisme incitatif, page 19.

[82] Le Groupe de travail propose une mesure de l'inflation basée sur l'indice à pondération fixe de la rémunération horaire moyenne pour l'ensemble des salariés du secteur des utilités publiques au Québec de Statistique Canada²⁴ et sur l'indice implicite des prix du produit intérieur brut (PIB) pour le Québec de Statistique Canada²⁵. Ces deux indices seraient utilisés pour déterminer l'inflation à l'aide de la dernière donnée disponible au 30 septembre de chaque année. Afin d'obtenir un indice d'inflation qui reflète la réalité de Gaz Métro, les deux indices seraient pondérés en tenant compte du pourcentage des salaires dans le total des charges d'exploitation, soit 65 %.

[83] La Régie juge que l'utilisation des indices retenus par le Groupe de travail pour déterminer l'inflation soulève deux préoccupations principales. D'une part, la disponibilité, au 30 septembre, de l'indice implicite du PIB pour le Québec²⁶ correspondant à la période visée n'est pas assurée. D'autre part, la grande volatilité de l'indice de la rémunération horaire moyenne pour l'ensemble des salariés du secteur des utilités publiques au Québec²⁷ pourrait compromettre la stabilité et la prévisibilité des tarifs.

[84] Le Groupe de travail propose de fixer le facteur X à 0,75 %, ce qui correspond à la borne inférieure de la fourchette proposée par l'expert retenu par le Groupe de travail. Après avoir mesuré la croissance de la productivité des dépenses d'exploitation de Gaz Métro et mené une analyse prospective de la productivité attendue, tenant compte des économies d'échelle et des changements technologiques attendus, l'expert recommande une cible de productivité annuelle pour les opérations de Gaz Métro allant de 0,75 % à 1,55 %. Le Groupe de travail retient la borne inférieure proposée, pour tenir compte des gains de productivité déjà réalisés par le distributeur depuis la mise en place du Mécanisme en 2000.

²⁴ Statistique Canada, tableau 281-0039, Indice à pondération fixe de la rémunération horaire moyenne pour ensemble des salariés (EERH), excluant le temps supplémentaire, estimations non désaisonnalisées, pour une sélection d'industries selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), mensuel (indice, 2002=100).

²⁵ Statistique Canada, tableau 384-0036, Indices implicites de prix, produit intérieur brut (PIB), comptes économiques provinciaux, annuel (indice, 2002=100).

²⁶ *Supra* note 24.

²⁷ *Supra* note 25.

[85] Dans son rapport, l'expert évalue à 1,55 % la productivité attendue au niveau des opérations²⁸. Il estime à 1,16 % les gains attendus provenant des changements technologiques et à 0,39 % les gains provenant des économies d'échelle²⁹.

[86] Dans son mémoire, la FCEI utilise une approche basée sur les données du plan de développement pour estimer ces économies d'échelle.

[87] Bien que l'évaluation de l'ampleur des économies d'échelle et les approches utilisées par la FCEI et l'expert diffèrent, ces dernières mènent toutes deux à l'établissement d'un facteur X, pour l'OPEX, plus élevé que ce qui a été retenu par le Groupe de travail.

[88] **La Régie estime qu'un facteur X de 0,75 %, correspondant à la borne inférieure de la fourchette proposée par l'expert du Groupe de travail, sous-estime la capacité du distributeur à réaliser des gains de productivité dans l'avenir. La Régie juge que cette sous-estimation a pour conséquence d'identifier des gains de productivité à partager pour un seuil minimal de productivité attendue, ce qui ne requiert pas d'effort particulier de la part du distributeur. La Régie juge que la sous-estimation du facteur X contrevient aux effets recherchés d'un mécanisme incitatif.**

2.1.7 CAPEX

[89] Un des incitatifs ciblés soumis par le Groupe de travail est le CAPEX. Cette appellation est tirée du terme anglais *capital expenditures*. Cet incitatif vise l'amélioration du contrôle des dépenses de capital³⁰.

[90] La réglementation sur la base du coût de service constitue en soi un incitatif à surinvestir et à maximiser les additions à la base de tarification, puisque cette dernière sert d'assise au calcul du rendement autorisé.

²⁸ *Forward looking productivity target.*

²⁹ Pièce B-25, Gaz Métro-2, document 1, tableau 10.

³⁰ Pièce B-48, Gaz Métro-1, document 2, page 15, révisée le 15 février 2012.

[91] Selon le Groupe de travail, l'objectif d'un incitatif de type CAPEX est d'optimiser les investissements au moment du déboursé, puisque cela n'est plus possible par la suite. Ce principe est non seulement applicable aux mécanismes incitatifs ciblés, tels que le Mécanisme proposé, mais également applicable aux mécanismes incitatifs de type global, tels que le Mécanisme qui est actuellement en vigueur³¹.

[92] Le Groupe de travail affirme que tout incitatif visant l'optimisation des dépenses en capital aura à la fois des effets sur le comportement à court terme du distributeur, par l'optimisation des dépenses en capitaux, et un effet à la baisse sur les tarifs à long terme, tenant compte de la durée de vie totale des équipements³².

[93] Un CAPEX est un assemblage complexe de plusieurs paramètres. La cible du CAPEX correspond, de façon simplifiée, au niveau des dépenses en capital à l'année 0 divisé par le nombre de clients. Le niveau réel des additions à la base de tarification est mesuré à la fin de chaque année. Ce résultat est comparé à la cible, ajustée pour tenir compte de la croissance de la clientèle, de l'inflation et de l'amélioration attendue de la productivité. Si le résultat réel est inférieur à la cible, les clients versent une bonification au distributeur. Dans le cas contraire, le distributeur remet un montant aux clients.

[94] Plus précisément, le CAPEX proposé par le Groupe de travail :

- repose sur l'amortissement de certains comptes (immobilisations, frais de développement informatique et programmes commerciaux);
- partage l'incitatif, qu'il soit positif ou négatif, moitié-moitié avec les clients;
- utilise un facteur de productivité (ou facteur X spécifique à cet indicateur) correspondant à 50 % de l'inflation;
- est limité par des bornes inférieure et supérieure de 2 M\$ chacune. La bonification peut donc varier de -1 M\$ à 1 M\$.

[95] Le Groupe de travail a choisi l'amortissement comme indicateur des dépenses en capital plutôt que les additions aux immobilisations. Deux raisons expliquent ce choix. Tout d'abord, il ne voulait pas que l'incitatif conduise Gaz Métro à ne pas procéder aux investissements en sécurité du réseau anticipés dans les prochaines années. Ensuite, il désirait un incitatif stable, d'une ampleur limitée, qui ne soit pas affecté par les grandes variations possibles lorsqu'on utilise les additions à la base de tarification.

³¹ Pièce B-37, Gaz Métro-6, document 1, page 4.

³² *Supra* note 31.

[96] En audience, le Groupe de travail affirme que le choix de l'amortissement a un impact sur le contrôle des programmes commerciaux qui sont amortis sur 5 ou 10 ans. Les immobilisations de réseau (conduites et autres) sont amorties sur une période généralement supérieure à 40 ans. Un mécanisme incitatif calculé sur l'amortissement incite à contrôler les additions aux programmes commerciaux plus que les additions aux infrastructures. L'impact sera moins important sur les activités d'investissement que sur les postes comptables dont la durée d'amortissement est courte.

[97] Le Groupe de travail constate aussi une augmentation des additions totales à partir de l'année tarifaire 2010 qui, selon lui, n'est pas stabilisée³³. En effet, les additions passent de 112 M\$ en 2010 à 131 M\$ en 2011 et sont prévues à 139 M\$ lors de l'année tarifaire 2012, soit l'année 0 du Mécanisme proposé. Le Groupe de travail ne présente aucune prévision des additions sur la durée du Mécanisme proposé.

[98] Le Groupe de travail précise que le lien entre l'amortissement et les additions est direct mais pas unique. Dans le cas où Gaz Métro double ses dépenses en programmes commerciaux et en capital dans les autres activités, l'effet sera beaucoup plus important sur l'amortissement des programmes commerciaux. Cette affirmation vaut aussi pour toutes les additions amorties sur une courte période.

[99] Questionné en audience sur la possibilité que la limitation de la bonification puisse faire disparaître l'effet incitatif du CAPEX³⁴, le Groupe de travail affirme que malgré la limitation proposée, il est possible de constater l'effet incitatif du CAPEX, sous certaines conditions. Dans une simulation soumise par le Groupe de travail, l'effet incitatif se confirme lorsqu'aucun gain de productivité n'est constaté pour l'année précédente, ce qui se produit à l'an 1 du Mécanisme proposé seulement³⁵.

[100] Le Groupe de travail indique avoir fixé une limitation au CAPEX, pour que Gaz Métro ne soit pas incitée à rogner sur la sécurité du réseau pour obtenir une bonification alléchante³⁶. Il affirme que cette limitation assure que l'indicateur ne fasse pas dérailler l'ensemble du Mécanisme proposé, en cas de situation extrême³⁷.

³³ Incluant les additions aux immobilisations ainsi que les additions aux comptes de frais reportés. L'amortissement retenu pour l'incitatif exclut une partie de ces montants.

³⁴ Dans le cadre d'une simulation portant sur une variation de 2 M\$ à la hausse ou à la baisse de l'amortissement.

³⁵ Pièce A-30-2, page 30.

³⁶ Pièce B-32, Gaz Métro-5, document 8, page 26.

³⁷ Pièce B-39, Gaz Métro-5, document 4, page 5.

[101] Questionné sur une possible objection à utiliser les additions aux immobilisations au lieu de l'amortissement, le Groupe de travail indique que ce choix ferait en sorte que les dépenses en programmes commerciaux, en flotte de véhicules ou en mobilier seraient aussi importantes que les investissements en réseau. Il importe au Groupe de travail d'inciter Gaz Métro à « *faire les bonnes dépenses aux bons endroits* » et, à cette fin, sa proposition lui semble la meilleure³⁸.

[102] Par exemple, si Gaz Métro décidait de réduire significativement, pendant un an, les additions à la base de tarification et que celles-ci passaient de 140 M\$ à 110 M\$, le potentiel de bonification serait de l'ordre de 15 M\$³⁹. Le Groupe de travail affirme que l'utilisation de l'amortissement crée un incitatif moins volatil⁴⁰.

[103] Selon l'expert retenu par le Groupe de travail, un CAPEX doit porter sur les dépenses en capital⁴¹. L'incitatif présenté par le Groupe de travail n'est donc pas un CAPEX selon lui, mais plutôt un incitatif lié à l'amortissement⁴². L'expert affirme de plus que les limitations proposées risquent d'affaiblir le CAPEX⁴³.

[104] Dans sa dissidence, la FCEI constate une réduction importante, voire une disparition quasi-complète de l'incitatif à optimiser les investissements en amélioration du réseau, comparativement à ce qui est actuellement appliqué dans le Mécanisme.

[105] L'intervenante considère que le CAPEX proposé incite faiblement à optimiser les dépenses en capital, dans le contexte où Gaz Métro est confrontée à un vieillissement de ses infrastructures qui pourrait impliquer des investissements importants⁴⁴.

[106] Selon la FCEI, les incitatifs naturels à la performance ne disparaissent pas lors de la mise en place d'un mécanisme incitatif.

[107] En audience, la FCEI dépose un tableau selon lequel le nombre de situations d'urgence par millier de clients a diminué entre 2001 et 2011⁴⁵. L'intervenante en conclut que les investissements en sécurité du réseau n'ont pas été négligés pendant cette période.

³⁸ Pièce A-30-2, page 51.

³⁹ Soit 50 % d'une variation de 30 M\$.

⁴⁰ Pièce A-30-2, page 19.

⁴¹ Pièce A-20, page 30.

⁴² Pièce A-20, page 70.

⁴³ Pièce A-20, page 163.

⁴⁴ Pièce C-2-6, page 3.

⁴⁵ Pièce C-2-16-FCEI. Ce nombre passe de 81 à 55 au cours de cette période.

[108] La Régie considère qu'un incitatif qui vise à contrôler la croissance de la base de tarification est important. Un tel incitatif doit se retrouver au cœur de tout mécanisme incitatif et doit être calibré de façon à contrer la tendance au surinvestissement. Le lien entre les objectifs du CAPEX, à savoir le contrôle des additions aux immobilisations, et l'incitatif proposé pour y arriver doit être solide.

[109] La Régie constate que les additions à la base de tarification lors de l'année tarifaire 2011 s'élèvent à 131 M\$, dont 27 % sont amorties sur une courte période⁴⁶.

[110] Comme le Groupe de travail, la Régie se préoccupe de la sécurité du réseau. Elle constate cependant que le Groupe de travail a retenu un CAPEX dont l'effet incitatif se limite à une faible portion des additions aux immobilisations. De plus, les bornes fixées pour cet incitatif peuvent, sur la durée du Mécanisme proposé, lui faire perdre son efficacité.

[111] La Régie considère que le Groupe de travail n'a pas démontré le lien entre le contrôle des additions aux immobilisations et le CAPEX proposé. Elle juge que les paramètres du CAPEX proposé par le Groupe de travail présentent plusieurs lacunes. La Régie en conclut que le CAPEX retenu par le Groupe de travail ne constitue pas un incitatif à gérer les additions à la base de tarification.

2.1.8 UTILISATION DU COÛT MOYEN PAR CLIENT

[112] Actuellement, dans le Mécanisme, la croissance des revenus repose essentiellement sur la croissance des consommations. En audience, le Groupe de travail indique que la plus grande lacune de ce Mécanisme provient de cet élément et que le nombre de clients serait une variable plus appropriée aux fins de ce calcul⁴⁷.

⁴⁶ Pièce A-27. Sont inclus les programmes commerciaux, les installations générales et le développement informatique. Le pourcentage associé à ces additions varie cependant de 32 % à 36 % entre 2008 et 2010.

⁴⁷ Pièce A-30-1, page 17.

[113] **La Régie partage l'avis du Groupe de travail soutenant que la croissance du nombre de clients est un facteur explicatif plus significatif de la croissance des coûts d'un distributeur que la croissance des volumes vendus.** En effet, la structure de coût de Gaz Métro est composée en grande majorité de coûts fixes, qui sont indépendants des volumes consommés. De plus, la Régie observe que la consommation unitaire par client diminue d'année en année. L'utilisation du nombre de clients permet de tenir compte de cette tendance. **Pour ces motifs, la Régie juge pertinent d'utiliser le nombre de clients comme variable dans l'évaluation des gains de productivité.**

[114] La formule proposée par le Groupe de travail pour le CAPEX et l'OPEX repose essentiellement sur le principe de plafonnement des coûts par client. La création de valeur est déterminée en évaluant l'écart entre un coût réel par client en fin d'année et un coût plafond par client. Dans cette mesure, l'ensemble des coûts spécifiques de certains postes comptables est divisé par le nombre de clients de l'ensemble de l'entreprise, soit le nombre de clients « global ». La valeur créée, ainsi calculée, est partagée et permet d'identifier la bonification octroyée à Gaz Métro au moment du rapport annuel.

[115] Le Groupe de travail a été questionné sur le fait que cette méthode de calcul puisse surestimer la valeur créée liée au raccordement des clients dont le coût marginal est inférieur au coût moyen « global » identifié (les clients de plus petite consommation) et sous-estimer la valeur créée liée aux raccordements des clients dont le coût marginal serait supérieur au coût moyen « global » identifié (les clients de plus grande consommation). Le Groupe de travail a aussi été questionné sur un possible recours au nombre de clients par catégorie tarifaire plutôt qu'au nombre de clients « global ».

[116] Le Groupe de travail confirme que la méthode de calcul sur la base du nombre de clients « global » pourrait entraîner une surestimation ou une sous-estimation de la valeur créée par rapport à la méthode de calcul sur la base du nombre de clients par catégorie tarifaire. Il souligne cependant qu'il faut avoir une vision holistique du Mécanisme proposé et qu'il faut tenir compte des autres indicateurs économiques. Le Groupe de travail mentionne aussi que les facteurs X spécifiques à l'OPEX et au CAPEX ont été évalués à partir de la tendance historique. Selon le Groupe de travail, si cette tendance se maintient, l'impact devrait être marginal⁴⁸.

⁴⁸ Pièce A-30-2, pages 77 et 78.

[117] Le Groupe de travail explique que l'utilisation d'un nombre de clients par catégorie tarifaire impliquerait l'évaluation d'un facteur X par catégorie tarifaire, ce qui n'a pas été fait. De plus, il mentionne qu'une telle segmentation serait complexe à calculer, dans la mesure où il faudrait avoir recours aux données de l'étude d'allocation du coût de service, qui sont relativement volatiles⁴⁹.

[118] En ce qui a trait aux caractéristiques du réseau de distribution de Gaz Métro, l'expert retenu par le Groupe de travail mentionne dans son rapport :

« It is challenging to calculate elasticity shares that are appropriate for Gaz Metro using data on the operations of U.S. utilities. This is chiefly due to the fact that Gaz Metro has an extraordinarily low number of residential customers relative to the extensiveness of its system⁵⁰. » [nous soulignons]

[119] En réponse à une demande de renseignements, le Groupe de travail fournit des données quant à la composition de la clientèle du distributeur et quant à l'étendue et aux coûts des conduites principales pour les cinq grandes régions de la franchise⁵¹.

[120] La Régie constate que ces données illustrent bien l'hétérogénéité de la clientèle du distributeur, en termes de consommation par client, de densification du réseau et de coût des conduites principales par région. Par exemple, la région *Montréal, Laurentides, Montérégie* regroupe 85 % des clients, dessert 68 % des volumes consommés et représente 57 % des coûts des conduites principales pour 60 % des kilomètres de ces conduites.

[121] En ce qui a trait aux consommations moyennes par client, la Régie compile le tableau suivant.

Tableau 1 – Caractéristiques de consommation

Tarif	D ₁			D _M	D ₃	D ₄	D ₅	Total
	0-10 950 m ³	10 950 - 36 500 m ³	36 500 m ³ et plus					
Volume consommé (10 ³ m ³)	347 534	360 754	1 142 828	825 278	31 633	1 392 109	944 450	5 044 586
	7%	7%	23%	16%	1%	28%	19%	100%
# de clients	153 319	19 303	11 594	1 708	38	78	160	186 200
	82%	10%	6%	1%	0%	0%	0%	100%
Volumes par clients (m ³ /client)	2 267	18 689	98 571	483 184	832 447	17 847 551	5 902 813	27 092

Source : pièce B-39, Gaz Métro-5, document 8, page 5

⁴⁹ Pièce A-30-2, pages 77 à 82.

⁵⁰ Pièce B-25, Gaz Métro-2, document 1, page 50.

⁵¹ Pièce B-39, Gaz Métro-5, document 8, pages 5 et 6.

[122] La Régie constate que la consommation du client moyen du distributeur est de 27 092 m³/an. Cependant, le volume consommé par client au premier palier du tarif D₁, qui représente 82 % des clients du distributeur, est de 2 267 m³/an. Par ailleurs, le volume moyen des clients du tarif D₄ est de 17 847 551 m³/an, soit un volume moyen 7 873 fois plus élevé que celui du premier palier du tarif D₁. Enfin, les clients au tarif D₄ consomment 28 % des volumes distribués par Gaz Métro.

[123] En raison des caractéristiques du réseau de Gaz Métro, de sa faible densification, de l'hétérogénéité marquée de la clientèle et de l'importance de la concentration de clients à grande consommation, **la Régie juge que l'utilisation du nombre de clients « global », tel que proposé par le Groupe de travail, induirait un biais important dans l'évaluation de la valeur créée.** Un tel biais pourrait inciter le distributeur à favoriser indûment le développement du marché des clients à faible consommation, au détriment des clients à grande consommation, indépendamment de la rentabilité des clients.

[124] Considérant le contexte dans lequel évolue Gaz Métro, la Régie ne peut retenir l'utilisation de la moyenne « globale » du nombre de clients car **elle juge que cet indicateur ne mesure pas adéquatement les gains de productivité réels créés pour les différentes catégories tarifaires et, par conséquent, induirait une bonification inadéquate.**

2.1.9 FIXATION DES TARIFS

[125] En ce qui a trait à la fixation des tarifs, le Groupe de travail mentionne que :

« L'idée ce n'est pas d'avoir les tarifs les plus bas possible en début d'année dans ce cadre de ce mécanisme-là, c'est d'avoir les tarifs les plus bas au réel. Parce que demain matin si je veux faire des tarifs bas, j'ai juste besoin d'arriver puis de vous mettre plus de volume que ce que j'avais prévu puis je me ramasse avec des tarifs bas. Mon objectif ce n'est pas d'avoir des faux tarifs bas, c'est d'avoir des vrais tarifs bas⁵². »

⁵² Pièce A-30-1, pages 202 et 203.

[126] Plus loin, il précise :

« Mais, nous, on dit "écoutez, ce processus-là de fixer les tarifs en début de l'année, on le met de côté pour s'assurer qu'à la fin de l'année, s'il y a de la valeur qui est créée, ça va être de la vraie valeur, indépendamment des variations qu'il peut y avoir à l'intérieur d'une année sur les dépenses d'opération et puis toutes les dépenses d'amortissement"⁵³. »

[127] La Régie comprend qu'en utilisant les données réelles pour évaluer la création de valeur, le Groupe de travail donne la priorité à ce qu'il identifie comme le « tarif réel », c'est-à-dire les revenus unitaires moyens réels constatés en fin d'année. L'importance de la fixation des tarifs affichés au *Texte des Conditions de service et Tarif* est mise de côté.

[128] La Régie rappelle que le terme « tarif » ne doit référer qu'aux taux affichés au *Texte des Conditions de service et Tarif* approuvés lors des dossiers tarifaires, puisque ces taux représentent le prix du service rendu. Les revenus unitaires constatés en fin d'année réfèrent, quant à eux, au revenu réalisé. Il s'agit de deux concepts distincts qui ne doivent pas être confondus.

[129] La Régie est préoccupée par le peu d'importance que prend la fixation des tarifs dans le Mécanisme proposé. Elle considère que cet exercice est au cœur de la Loi et qu'il constitue le rôle premier d'un régulateur.

[130] Le tarif constitue le signal de prix transmis au client quant au coût du service qu'il reçoit. Ce concept est fondamental : c'est le signal de prix qui induit chez le client un comportement efficient en termes de consommation.

[131] Il est très important pour la Régie que les tarifs soient fixés de la manière la plus juste et la plus rigoureuse possible. Il n'y a pas lieu, sous prétexte de la mise en place d'un mode de réglementation incitative, de banaliser l'exercice de fixation des tarifs et encore moins de ramener les écarts constatés en fin d'année à une simple erreur de prévision.

⁵³ Pièce A-30-1, pages 205 et 206.

2.1.10 MODE DE PARTAGE

[132] Tel que rapporté à la section 2.1.5, le Mécanisme proposé comporte une assurance pour Gaz Métro d'atteindre son rendement de base à chaque année. Il ne comporte donc aucun risque de court terme pour le distributeur.

[133] Par ailleurs, en ce qui a trait au mode de partage de la création de valeur, le Groupe de travail propose des modes de partage différents pour les cinq indicateurs économiques. Par exemple, pour ce qui est des indicateurs OPEX et CAPEX, le Groupe de travail propose de partager la valeur créée en parts égales entre Gaz Métro et les clients.

[134] Questionné sur l'apparente asymétrie entre le partage des risques et le partage de la création de valeur pour l'OPEX et le CAPEX, le Groupe de travail répond que la question doit être examinée selon une approche holistique qui tient compte simultanément des cinq indicateurs économiques du Mécanisme proposé⁵⁴.

[135] La Régie considère que la relation risque-rendement est une notion incontournable dans l'établissement du taux de rendement de base de l'avoir propre de l'actionnaire. Elle est d'avis que cette relation doit être transposée à la notion de partage des gains de productivité qui servira à déterminer la bonification du rendement sur l'avoir propre. Ainsi, il doit exister une symétrie entre les risques assumés par les clients et le distributeur et le mode de partage des gains de productivité créés.

[136] **Le Groupe de travail n'a pas démontré, à la satisfaction de la Régie, que le mode de partage de la valeur créée était en lien avec les risques assumés par l'actionnaire et par les clients.** La Régie considère plutôt qu'il existe une asymétrie à cet égard, dans la mesure où le distributeur n'assume aucun risque quant à l'atteinte de son rendement de base, alors que les clients assument 100 % de ce risque.

⁵⁴ Pièce A-30-1, pages 177 et 178.

2.1.11 CONCLUSION

[137] Pour l'ensemble des motifs énoncés dans les sections 2.1.1 à 2.1.10, la Régie ne retient pas le Mécanisme proposé par le Groupe de travail. Elle considère que, dans son ensemble, le Mécanisme proposé ne respecte pas les principales directives de la décision D-2010-116 et, qu'à certains égards, il pourrait aller à l'encontre de l'intérêt public. **La Régie rejette donc le Mécanisme proposé.**

2.2 GROUPE DE TRAVAIL

[138] Dans la décision D-2010-116, la Régie demande au Groupe de travail d'aborder les négociations autour de cinq thèmes :

- « - les gains de productivité en distribution;
- la remise des gains ou pertes de productivité;
- les trop-perçus et les revenus d'optimisation;
- l'efficacité énergétique;
- la clause relative à la révision pour événement majeur⁵⁵. »

[139] La Régie demande également au Groupe de travail de déposer un rapport distinct traitant de chacun de ces thèmes.

[140] Les lignes directrices adoptées dans cette même décision prévoient notamment que :

« La Régie acceptera l'entente décrite dans le rapport final du Groupe de travail si elle juge que l'entente, pour chacun des grands thèmes, 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.

[...]

⁵⁵ Décision D-2010-116, page 23, paragraphe 62.

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 devra l'en informer par écrit et lui communiquer toute considération jugée utile⁵⁶. » [nous soulignons]

[141] Or, le Groupe de travail indique que le Mécanisme proposé :

« [...] ne retient plus le concept de "gains de productivité" Il s'agit plutôt, sur le plan conceptuel, d'un coût de service avec des bonifications basées sur la création de valeur⁵⁷. »

[142] Il ajoute que :

« [...] le concept de création de valeur à la base de ce nouveau mécanisme incitatif est donc défini, pour cette entente, par un concept plus large qui vise à favoriser l'atteinte de l'optimum économique dans une vision de développement durable. Cette atteinte se fait nécessairement par des gains de productivité. [...]»⁵⁸

[143] La Régie constate que le Groupe de travail a modifié la structure fondamentale du Mécanisme proposé par rapport à celui qui est actuellement appliqué. Ainsi, le Mécanisme proposé n'est pas construit autour des cinq grands thèmes identifiés, contrairement aux instructions données dans la décision D-2010-116. La Régie ne peut donc pas s'appuyer strictement sur les lignes directrices pour déterminer les prochaines étapes à suivre.

[144] Par ailleurs, la Régie prend acte du montant élevé dépensé jusqu'à présent pour établir le cadre réglementaire du mécanisme incitatif à la performance de Gaz Métro.

⁵⁶ Décision D-2010-116, page 51.

⁵⁷ Pièce B-25, Gaz Métro-1, document 4, page 2.

⁵⁸ Pièce B-32, Gaz Métro-5, document 2, page 10.

[145] Pour ces motifs, tenant compte du rejet du Mécanisme proposé, de l'ampleur des modifications à y apporter et des montants dépensés à ce jour dans ce dossier, **la Régie juge qu'il irait à l'encontre de l'intérêt public de retourner le Groupe de travail à la table de négociation. La Régie met donc fin au Groupe de travail et définit à la section suivante le déroulement d'une phase 3, encadrant la suite du dossier.**

3. SUITE DU DOSSIER

3.1 MÉCANISME INCITATIF POUR LES ACTIVITÉS DE DISTRIBUTION

3.1.1 OBJECTIFS ET RÈGLES DU MÉCANISME INCITATIF

[146] La Régie est d'avis qu'un mécanisme incitatif équilibré et bien calibré, comparé à une réglementation basée sur le coût de service, constitue un réel avantage pour le distributeur, les clients et la Régie. **En conséquence, la Régie demande au distributeur de concevoir et proposer un mécanisme incitatif à la performance qui respecte les règles décrites dans la présente section. Ces règles découlent en grande partie des sections précédentes. La proposition de Gaz Métro devra prévoir une mise en place à compter du 1^{er} octobre 2013.**

[147] La Régie juge important que le prochain mécanisme repose sur des objectifs précis visant à rendre le distributeur plus efficace dans ses activités de distribution. Des éléments périphériques peuvent également y être ajoutés pour favoriser l'atteinte d'autres objectifs⁵⁹. Cependant, l'élément crucial de ce mécanisme doit demeurer la génération de gains de productivité dans l'activité de distribution. Ces gains de productivité pourront être partagés entre les clients et Gaz Métro.

⁵⁹ Par exemple, le Plan global en efficacité énergétique pour l'efficacité énergétique ou le compte d'aide au soutien social pour le soutien aux clients à faible revenu.

[148] La Régie fixe les objectifs du prochain mécanisme. Dans un contexte de développement durable, celui-ci devra :

- **favoriser la réalisation de gains de productivité dans les activités de distribution de Gaz Métro, sans que ne soit compromise la qualité du service à la clientèle ou la sécurité du réseau;**
- **permettre le partage de ces gains de productivité entre les clients et le distributeur;**
- **conduire à l'établissement de tarifs justes et raisonnables qui permettent à Gaz Métro de récupérer ses coûts de capital et d'exploitation;**
- **être caractérisé par sa clarté et sa transparence, être facile à mettre en application et à administrer et contribuer à l'allègement du fardeau réglementaire pour toutes les parties concernées;**
- **permettre à Gaz Métro d'atteindre les objectifs fixés par le gouvernement en matière d'efficacité énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre.**

[149] De plus, le texte de ce mécanisme devra inclure une section intitulée « Objectifs et orientations » qui identifie et décrit spécifiquement les objectifs visés ainsi que les orientations de mise en œuvre retenues par le distributeur.

3.1.2 PRINCIPES À RESPECTER

[150] La Régie souhaite que le prochain mécanisme tienne compte des principes suivants :

- **une bonification de rendement doit découler de gains de productivité réels dans l'activité de distribution;**
- **un comportement générateur de gains de productivité ne peut conduire qu'à une seule bonification de rendement;**
- **le distributeur doit assumer un risque d'affaires normal et, en conséquence, le rendement sur l'avoir propre ne peut être garanti;**
- **le mode de partage des gains de productivité doit être en lien avec les risques assumés.**

[151] **La Régie demande que le prochain mécanisme incitatif à la performance repose sur une formule de plafonnement des revenus (*revenue cap*) par client, modulée par catégorie tarifaire.** Les catégories tarifaires devraient être les mêmes que celles qui sont actuellement identifiées dans le Mécanisme.

[152] La Régie considère qu'une approche modulée par catégorie tarifaire permettra de tenir compte plus spécifiquement de l'hétérogénéité de la clientèle du distributeur et de la faible densité de son réseau. Un plafonnement des revenus par catégorie tarifaire évitera de devoir recourir à l'étude de répartition des coûts. Enfin, contrairement aux affirmations du Groupe de travail et à la lumière d'expériences dans d'autres juridictions, la Régie ne croit pas qu'il soit nécessaire d'identifier un facteur X distinct pour chacune des catégories tarifaires.

[153] La Régie note que l'approche par plafonnement des revenus faisait partie des recommandations de l'expert retenu par le Groupe de travail. En effet, dans son rapport, l'expert présente deux approches de modélisation d'un mécanisme incitatif basé sur le plafonnement des revenus. La première approche se décline à partir des facteurs inducteurs des revenus, tandis que la seconde est construite sur la base des facteurs inducteurs des coûts de production. L'expert propose un mécanisme incitatif de plafonnement des revenus basé sur les facteurs inducteurs des coûts de production⁶⁰.

[154] Dans sa principale recommandation, l'expert propose que la croissance des coûts soit fonction de la croissance du prix des intrants, d'un facteur X et de la croissance du nombre de clients. Ce dernier élément est le principal facteur inducteur des coûts de production. L'expert suggère que l'indice implicite de prix du PIB au prix du marché (demande finale) soit utilisé pour refléter la croissance des prix des intrants. Sur la base de son évaluation du potentiel de gains de productivité, il propose un facteur X se situant entre 1,11 % et 1,67 %, ainsi qu'un dividende-client situé entre 0,2 % et 0,5 %. L'expert suggère que l'indice implicite de prix du PIB propre au Québec soit utilisé dans l'établissement de la croissance du revenu requis.

[155] **La Régie demande au distributeur de tenir compte, dans sa proposition, des recommandations de l'expert retenu par le Groupe de travail quant au facteur X et au dividende-client.**

⁶⁰ Pièce B-25, Gaz Métro-2, document 1, pages 12 et 13.

[156] Par ailleurs, à la suite de recherches sommaires, la Régie observe que l'indice de prix retenu par l'expert est publié sur une base annuelle, en novembre de chaque année. Le Groupe de travail prévoyait utiliser « *la dernière donnée disponible au 30 septembre de chaque année*⁶¹ ». Ce choix a pour conséquence qu'au 30 septembre de l'année t, l'indice de prix disponible est celui de l'année t-2, puisque l'indice de l'année t-1 n'est publié qu'en novembre.

[157] La Régie est d'avis que les taux d'inflation utilisés pour établir la croissance du revenu requis doivent correspondre le plus possible à la période visée par le dossier tarifaire. Ainsi, la Régie considère qu'il est plus approprié d'utiliser le taux d'inflation pour le Canada, produit sur une base trimestrielle, plutôt que le taux d'inflation produit pour le Québec. Ce taux correspond davantage à la période visée. L'expert réfère d'ailleurs à cette possibilité⁶².

[158] **La Régie demande également au distributeur de combiner au plafonnement des revenus un mécanisme de découplage**, du même type que ceux auxquels l'expert faisait référence dans son témoignage⁶³. Ainsi, les revenus reconnus au distributeur en fin d'année pourraient être évalués sur la base du nombre de clients réels par catégorie tarifaire.

[159] Un tel mécanisme de découplage permettrait de comparer les coûts réellement encourus en fin d'année avec les revenus reconnus au distributeur dans le cadre du rapport annuel. L'écart entre ces revenus et ces coûts pourrait faire l'objet d'un partage entre Gaz Métro et les clients. L'écart entre les revenus réellement générés par les tarifs et les revenus reconnus au distributeur serait entièrement assumé par les clients, qu'il soit positif ou négatif.

[160] La Régie considère qu'un mécanisme incitatif doté de telles modalités aurait pour avantage de dissocier la mesure des gains de productivité des données prévisionnelles établies lors du dossier tarifaire. Le bien-fondé de ce principe a d'ailleurs été reconnu par le Groupe de travail. Un mécanisme de découplage assurerait une meilleure garantie au distributeur quant au revenu auquel il peut s'attendre en fin d'année, tout en lui laissant la marge de manœuvre nécessaire pour gérer les coûts en cours d'année et pour générer des gains ou pertes de productivité dans ses activités de distribution.

⁶¹ Pièce B-25, Gaz Métro-1, document 2, page 14, lignes 26 à 28.

⁶² Pièce A-20, page 63.

⁶³ Pièce B-25, Gaz Métro-2, document 1, page 12.

[161] Le distributeur n'aurait pas accès à un rendement garanti, mais son risque par rapport au revenu attendu serait diminué, puisque ce dernier ne serait plus tributaire des volumes vendus mais plutôt du nombre de clients desservis.

[162] La Régie est consciente qu'un tel type de mécanisme modifie le cadre réglementaire dans lequel évolue le distributeur, puisque ce sera le nombre de clients desservis qui déterminera le revenu qui lui sera octroyé pour opérer son réseau. Dans cette nouvelle perspective, la Régie considère qu'il y a lieu de réexaminer l'utilité de chacun des comptes de frais reportés (CFR) autorisés au cours des dossiers précédents.

[163] La Régie demande donc au distributeur de présenter, en même temps qu'il déposera une proposition de mécanisme incitatif à la performance, les informations suivantes pour chacun des CFR existants :

- la description du CFR;
- les montants annuels imputés à ce CFR au cours des cinq dernières années;
- la justification du maintien ou de l'abandon de ce CFR.

3.1.3 ÉVALUATION DES RÉSULTATS

[164] La Régie juge important que l'évaluation future du mécanisme qui sera autorisé à l'issue de la phase 3 du présent dossier soit confiée à un tiers externe. Celui-ci sera chargé de compiler les indicateurs retenus, d'en faire une analyse et de rédiger un rapport. Les intervenants et Gaz Métro recevront cette évaluation initiale, la compléteront et proposeront des orientations relatives au renouvellement du mécanisme.

[165] La Régie retient l'explication avancée par le Groupe de travail quant à l'importance d'accorder à l'expert retenu la liberté de choisir la méthodologie qu'il juge la mieux adaptée, tenant compte du fait que l'évaluation d'un mécanisme incitatif est un exercice complexe qui requiert un niveau d'expertise élevé⁶⁴.

[166] La Régie convient que les paramètres de la grille d'évaluation soient précisés par l'expert, dans le cadre de l'exercice de son mandat. Afin d'assurer l'objectivité requise lors de l'exercice d'évaluation⁶⁵, la tierce partie retenue pour l'évaluation future du mécanisme sera mandatée par la Régie.

⁶⁴ Pièce A-30-2, page 181.

⁶⁵ Décision D-2010-116, page 39, paragraphe 130.

[167] À cet égard, la Régie établit, dès à présent, les grandes lignes du mandat d'évaluation du mécanisme à venir. Notamment, l'évaluation devra répondre aux questions suivantes :

- Le mécanisme a-t-il permis la réalisation de gains de productivité dans l'activité de distribution?
- Les gains de productivité ont-ils été partagés équitablement entre les clients et le distributeur de sorte que tous y ont trouvé un avantage?
- La qualité des services et la sécurité du réseau ont-elles été maintenues?
- Le mécanisme incitatif a-t-il permis au distributeur de faire les investissements requis pour le maintien et le développement du réseau?
- Le mécanisme a-t-il favorisé l'allègement des procédures réglementaires?
- Le mécanisme a-t-il permis l'atteinte des objectifs fixés par le gouvernement en matière d'efficacité énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre?

3.1.4 INDICE DE QUALITÉ DE SERVICE

[168] La Régie juge primordial que des indices de mesure de la qualité du service accompagnent toute proposition de mécanisme incitatif à la performance. De tels indices permettent de s'assurer que la recherche des gains de productivité ne se fera pas au détriment de la qualité du service offert à la clientèle du distributeur. Dans la présente section, la Régie examine les indices de qualité de service proposés par le Groupe de travail.

Choix et pondération des indices

[169] Le Groupe de travail propose dix indicateurs de qualité ayant les poids suivants⁶⁶ :

⁶⁶ Pièce B-25, Gaz Métro-1, document 2, page 34.

Tableau 2 – Pondération des indices de qualité de service

Indice de qualité de service	Poids
Entretien préventif et contrôle de la végétation	10 %
Procédure de recouvrement et d'interruption de service	10 %
Rapidité de réponse aux appels téléphoniques	10 %
Fréquence de lecture des compteurs	10 %
Partage de l'information	5 %
Rapidité de réponse aux urgences	20 %
ISO 14001	10 %
Élaboration d'une stratégie globale menant à la certification BNQ 21000	5 %
Satisfaction de la clientèle des tarifs D ₁ et D ₃	15 %
Satisfaction de la clientèle des tarifs D ₄ et D ₅	5 %

[170] Le Groupe de travail propose de fondre l'entretien préventif et le contrôle de la végétation en un seul indice de qualité, dont le poids serait de 10 %⁶⁷. Le contrôle de la végétation sera assuré par une firme accréditée qui attestera du territoire couvert au cours de l'année.

[171] Le Groupe de travail propose que l'indice relatif aux procédures de recouvrement et d'interruption de service reflète les étapes spécifiées au document *Conditions de service et Tarif*, suivant certaines conditions spécifiques⁶⁸.

[172] Il propose également que la segmentation actuelle des clients (privilèges, affaires et résidentiels) qui est appliquée aux indices mesurant la rapidité de réponse aux appels téléphoniques et la fréquence de lecture des compteurs soit remplacée par une segmentation basée sur les volumes, conformément à la segmentation utilisée dans le texte des *Conditions de service et Tarif*⁶⁹.

⁶⁷ Pièce A-30-2, page 39.

⁶⁸ Pièce B-25, Gaz Métro-1, document 2, page 31.

⁶⁹ Petites consommations : de 0 à 999 m³; moyennes consommations : de 1 000 à 9 999 m³; grandes consommations : de 10 000 à 74 999 m³; très grandes consommations : 75 000 m³ et plus.

[173] Le Groupe de travail propose l'ajout d'un indice de partage de l'information qui pénalisera Gaz Métro dans les circonstances où le distributeur refuserait de répondre à des demandes de renseignements qui seraient, après examen, jugées légitimes par la Régie. Cet indice vise à favoriser l'allègement réglementaire. Un poids de 5 % est alloué à cet indice de qualité de service.

[174] Le Groupe de travail explique que le poids accordé à chacun des autres indices a été déterminé à partir des valeurs actuellement utilisées dans le Mécanisme. Il précise ne pas avoir procédé à une analyse de ces différents indices à partir d'une grille d'évaluation des impacts chiffrés⁷⁰. De plus, il indique ne pas être en mesure de donner une évaluation des coûts de maintien de la certification ISO 14001, ni de la mise en place de la norme BNQ 21000.

[175] La Régie considère qu'un indice de qualité de service doit avoir pour but premier d'inciter au maintien de la qualité du service et de la sécurité du réseau. Ainsi, l'ajout d'indices qui ne sont pas directement liés à ces deux éléments diluent et affaiblissent l'effet de l'ensemble des autres indices. **Pour cette raison, la Régie ne retient pas l'indice de partage de l'information.**

[176] La Régie note que les deux indices de performance environnementaux proposés totalisent un poids de 15 %. Ce pourcentage représente la part de bonification que le distributeur pourrait ne pas obtenir si ces indices ne sont pas atteints et que tous les autres le sont parfaitement. Ainsi, dans un scénario où la bonification annuelle du distributeur atteignait un potentiel de 10 M\$, ce dernier pourrait se voir pénalisé d'un montant de 1,5 M\$ si les indices environnementaux n'étaient pas rencontrés. La Régie ne peut pas établir de lien entre le coût associé à la mise en place de la mesure et le potentiel de gain de 1,5 M\$.

[177] **La Régie considère que la pondération accordée à chacun des indices de qualité de service doit être en lien avec les coûts et les conséquences, autant pour le distributeur que pour les clients, de ne pas atteindre le seuil minimal de cet indicateur. La Régie demande donc à Gaz Métro de revoir la pertinence de chacun des indices de qualité de service et d'en justifier la pondération.**

⁷⁰ Pièce A-30-2, page 169.

Modalités de calcul des pourcentages de réalisation

[178] Le Groupe de travail propose que la bonification de rendement constatée au rapport annuel soit conditionnelle à l'atteinte d'un pourcentage global de réalisation des indices de qualité de service. Ce pourcentage global de réalisation correspond à la moyenne pondérée des pourcentages de réalisation des indices de qualité.

[179] Les conditions d'accès proposées à la bonification sont les suivantes :

- En bas du seuil minimal de 85 % de pourcentage global de réalisation, Gaz Métro n'a droit à aucune bonification;
- Entre 85 % et 100 % de pourcentage global de réalisation, le pourcentage de la bonification conservé par Gaz Métro correspond au pourcentage global de réalisation.

[180] Le Groupe de travail propose de conserver les modalités actuelles de calcul des pourcentages de réalisation individuels. Ainsi, lorsque le résultat individuel est de plus de 50 %, le pourcentage de réalisation de chaque indice⁷¹ est déterminé à partir d'une équation fournie par le Groupe de travail⁷². Lorsque le résultat individuel est de 50 % ou moins, le pourcentage de réalisation est fixé à 0 %. Le Groupe de travail propose de fixer à 85 % le résultat cible de chaque indice, sauf l'indice de satisfaction de la clientèle des tarifs D₄ et D₅, dont la cible serait de 75 %.

[181] Après un examen des résultats historiques des différents indices de qualité, la Régie constate que le résultat cible proposé de 85 % est peu contraignant pour les indices liés à l'entretien préventif, à la rapidité de réponse aux urgences, à la rapidité de réponse aux appels téléphoniques et à la fréquence de lecture des compteurs. Elle estime que le fait de fixer le même résultat cible pour ces indices de qualité ne tient pas compte de leurs particularités et affaiblit la protection que devrait procurer les indices de qualité de service.

[182] La Régie demande à Gaz Métro que les résultats cibles utilisés pour le calcul des pourcentages de réalisation de chacun des indices soient révisés en tenant compte des résultats individuels historiques.

⁷¹ À l'exception des indices ISO 1400, l'élaboration d'une stratégie globale en développement durable et le partage de l'information.

⁷² Pièce B-25, Gaz Métro-1, document 2, page 35.

3.2 INCITATIF POUR LES ACTIVITÉS DE TRANSPORT ET D'ÉQUILIBRAGE

[183] La Régie indique, dans sa décision D-2010-116, qu'un nouvel incitatif devrait être envisagé pour optimiser, en début d'année, les outils de transport et d'équilibrage en fonction du coût global de fourniture, de transport et d'équilibrage. Cet incitatif pourrait être intégré au Mécanisme proposé ou plus tard pendant la durée du nouveau mécanisme incitatif, compte tenu de la complexité du sujet⁷³.

[184] Le Groupe de travail propose d'inclure au Mécanisme proposé un indicateur basé sur l'optimisation des coûts totaux de fourniture, de compression, de transport et d'équilibrage. Toutefois, en conformité avec la décision D-2010-116 de la Régie, cet indicateur sera développé et inclus ultérieurement.

[185] Le Groupe de travail propose les modalités d'une bonification portant sur les revenus d'optimisation provenant des transactions opérationnelles et financières au cas où ce nouvel incitatif ne serait pas encore en place lors de la première année d'application du Mécanisme proposé.

[186] Des rencontres techniques portant sur cet incitatif ont eu lieu et il est prévu que cette question sera traitée lors de la phase 1 du dossier tarifaire 2013.

[187] La Régie considère que la phase 1 du dossier tarifaire 2013 est le forum approprié pour traiter, s'il y a lieu, des modalités de bonification des transactions d'optimisation au cas où le nouvel incitatif ne serait pas mis en place.

3.3 ÉLÉMENTS PÉRIPHÉRIQUES

[188] La proposition du Groupe de travail comprend des éléments que la Régie qualifie de périphériques, c'est-à-dire des éléments qui peuvent être mis en place, indépendamment du mécanisme approuvé.

⁷³ Décision D-2010-116, page 29, paragraphe 87.

[189] La Régie inclut dans cette catégorie les éléments suivants :

- l'incitatif à l'efficacité énergétique;
- le compte d'aide au soutien social (CASS);
- le CASEP;
- l'incitatif à la réduction des émissions de gaz à effet de serre;
- l'incitatif à l'injection de biométhane.

3.3.1 INCITATIF À L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

[190] Le Groupe de travail propose, tel que demandé par la Régie dans sa décision D-2010-116, une modification à l'incitatif à l'efficacité énergétique⁷⁴.

[191] En vue d'une application dès l'année tarifaire 2013, la Régie retient, tel que proposé par le Groupe de travail, un incitatif à l'efficacité énergétique à deux paliers. Elle retient également la proposition du Groupe de travail, en ce qui a trait aux objectifs annuels d'économie d'énergie à atteindre pour chacun de ces paliers. Ainsi, l'objectif du premier palier est fixé à 28 millions de m³/an et celui du second palier à 32 millions de m³/an⁷⁵.

[192] Cependant, en se basant sur les résultats du Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ) et du FEÉ observés depuis 2006⁷⁶, la Régie ajuste le montant de la bonification associé à chacun de ces paliers. **L'atteinte du premier objectif de 28 millions de m³/an donnera droit à une bonification de 250 000 \$. Cette bonification est associée à l'atteinte complète de ce premier objectif et n'est donc pas proportionnelle aux résultats obtenus.**

[193] Les résultats situés dans l'intervalle de 28 à 32 millions de m³/an permettront à Gaz Métro d'obtenir une bonification annuelle supplémentaire de 750 000 \$, proportionnelle à l'atteinte de ces résultats.

⁷⁴ Pièce B-48, Gaz Métro-1, document 2 révisé, pages 22 à 25; décision D-2010-116, pages 37 et 38.

⁷⁵ Pièce B-48, Gaz Métro-1, document 2 révisé, page 22.

⁷⁶ Décisions D-2007-76, dossier R-3618-2006; D-2008-067, dossier R-3654-2007; D-2009-078, dossier R-3680-2008 et D-2010-091, dossier R-3717-2009. Voir aussi le dossier R-3782-2011.

[194] La bonification annuelle maximale associée à l'efficacité énergétique est donc de 1 M\$.

[195] La performance en efficacité énergétique de Gaz Métro sera mesurée en fin d'année financière uniquement, à partir de données réelles⁷⁷.

[196] Par ailleurs, le Groupe de travail propose que l'admissibilité aux programmes d'efficacité énergétique destinés à la clientèle résidentielle à faible revenu soit étendue aux propriétaires de logements locatifs qui paient la facture de gaz naturel et dont les locataires sont des ménages à faible revenu⁷⁸.

[197] La Régie considère que le présent dossier n'est pas le forum approprié pour traiter de cette proposition. En effet, les paramètres des programmes, dont leurs conditions d'admissibilité, sont habituellement soumis à l'approbation de la Régie dans le cadre de l'examen du PGEÉ, lors des dossiers tarifaires. La Régie invite donc le distributeur à présenter, s'il le souhaite, une proposition mieux définie, dans le cadre d'un prochain dossier tarifaire.

3.3.2 COMPTE D'AIDE AU SOUTIEN SOCIAL

[198] Pour soutenir les ménages à faible revenu, le Groupe de travail propose la création d'un CASS, financé par les clients et par Gaz Métro. L'objectif du CASS est d'alléger les frais de recouvrement pour les ménages à faible revenu en difficulté de paiement et d'offrir une aide d'urgence pour le règlement des factures de gaz naturel. Le Groupe de travail propose également d'inclure au CASS une aide additionnelle aux ménages à faible revenu pour l'encouragement à l'implantation de mesures d'efficacité énergétique disponibles par les programmes du PGEÉ de Gaz Métro. L'aide serait accessible par l'entremise des organismes du milieu, dont les coûts d'opération seraient compensés par le CASS⁷⁹.

⁷⁷ Pièce B-48, Gaz Métro-1, document 2 révisé, page 24.

⁷⁸ Pièce B-48, Gaz Métro-1, document 2 révisé, pages 24 et 25.

⁷⁹ Pièce B-25, Gaz Métro-1, document 2, pages 26 et 27.

[199] La Régie reconnaît le bien-fondé d'un outil permettant à Gaz Métro d'alléger les frais de recouvrement des ménages à faible revenu et d'éviter à ces derniers de tomber en difficulté de paiement. Cependant, il importe que les aspects opérationnels d'un tel outil soient précisés, qu'il s'agisse de son budget annuel et total, de son contenu ou de ses paramètres d'application. La proposition du Groupe de travail apparaît incomplète selon la Régie et ne peut donc être retenue telle quelle.

[200] La Régie considère également que le dossier du Mécanisme incitatif n'est pas le forum adéquat pour traiter de cet élément. En effet, le dossier tarifaire serait plus approprié, tenant compte, notamment, des liens et des références communes entre le CASS et le PGEÉ. Il importe à la Régie d'éviter les double-emplois entre ces deux outils.

[201] La Régie invite donc le distributeur, s'il le souhaite, à présenter, dans le cadre d'un prochain dossier tarifaire une proposition semblable au CASS, dont les modalités seraient clairement définies.

3.3.3 COMPTE D'AIDE À LA SUBSTITUTION D'ÉNERGIES PLUS POLLUANTES

[202] Le Groupe de travail propose le maintien du CASEP dans sa forme actuelle et réaffirme l'objectif du programme de favoriser le remplacement de formes d'énergie plus polluantes par du gaz naturel.

[203] Il propose en plus de porter le budget annuel du programme à 2 M\$ et de rendre admissibles les projets de plus de 1,5 M\$. Finalement, il demande l'ajout au CASEP d'un volet « branchements efficaces » afin de permettre l'octroi de subventions à des projets où l'implantation de mesures d'efficacité énergétique occasionne une réduction de la rentabilité en dessous du coût du capital prospectif du distributeur.

[204] Le Groupe de travail indique que l'augmentation du budget de 1 à 2 M\$ permettra d'aider financièrement des projets de plus de 1,5 M\$. En audience, il précise que cette augmentation se justifie par le fait qu'il y a un bon potentiel de projets dans le secteur CII.

[205] Le Groupe de travail explique que, dans le cadre du volet « branchements efficaces », le CASEP pourrait subventionner des projets de nouvelles constructions en considérant des volumes économisés plutôt que des volumes déplacés. La Régie comprend que le nouveau volet proposé pourrait rendre admissibles des projets où il n'y a pas substitution d'énergies plus polluantes.

[206] La FCEI se dit d'accord avec le principe de favoriser la réduction des émissions de CO₂ mais considère que ces réductions ne devraient pas être faites à n'importe quel prix. L'intervenante estime que les subventions CASEP versées à un projet devraient être limitées à la valeur des réductions de CO₂ que ce dernier permet d'obtenir.

[207] Le Groupe de travail s'oppose à la proposition de plafonnement de la FCEI. Il explique que le fait de lier la subvention à la valeur des réductions de CO₂ obtenues aurait pour effet de limiter l'accès au programme aux clients ayant de grands volumes de consommation. Il indique également que, dans le contexte où le marché du carbone n'est pas encore organisé au Canada et au Québec, il est difficile d'établir une valeur économique précise pour les crédits de carbone⁸⁰. En outre, il précise que l'objectif du CASEP ne se limite pas à une réduction des émissions de CO₂ mais qu'il permet aussi une réduction d'autres polluants, comme les émissions de particules dans le cas où la forme d'énergie substituée est du bois.

[208] La Régie ne partage pas l'avis du Groupe de travail et considère qu'il y a lieu de maintenir le CASEP dans sa forme actuelle. Elle juge que l'objectif du programme doit demeurer le remplacement d'énergies plus polluantes par le gaz naturel.

[209] Dans ce contexte, la Régie considère que le CASEP ne devrait pas inclure un volet « branchements efficaces » qui rendrait admissibles des projets où il n'y a pas de substitution d'énergies polluantes.

[210] La Régie constate qu'en plus du CASEP, la clientèle du distributeur supporte un ensemble de coûts qui sont liés à des bénéfices environnementaux. Le Fonds vert, le PGEÉ et le maintien de la certification ISO 14001 en sont des exemples. Elle note également que le marché potentiel de substitution s'est effrité dans les dernières années même si, comme l'explique le Groupe de travail, il reste encore des poches de marché accessibles. D'ailleurs, Gaz Métro a confirmé observer cet effritement, pour ce qui est du marché résidentiel, lors du dernier dossier tarifaire⁸¹ et pour les marchés résidentiel et CII dans le dossier d'examen du rapport annuel au 30 septembre 2011⁸². **La Régie considère donc qu'il n'est pas justifié d'augmenter le budget du CASEP et en maintient le montant annuel à 1 M\$.**

⁸⁰ Pièce B-25, Gaz Métro-1, document 2, page 24.

⁸¹ Dossier R-3752-2011, pièce A-0040, page 216.

⁸² Dossier R-3782-2011, pièce B-0107, pages 6 et 7.

[211] Dans la mesure où le volet « branchements efficaces » est exclus du CASEP, la Régie comprend que le rehaussement de la limite de 1,5 M\$ imposée à l'ampleur des projets subventionnés vise essentiellement des projets de substitution dans le secteur CII. Elle note qu'il est moins nécessaire de subventionner des projets du secteur CII où le volume de gaz naturel en jeu est important parce que ces projets présentent des taux de rendement plus élevés⁸³. Elle note également que, dans certains cas, les projets dans le secteur CII peuvent bénéficier d'aide provenant de programmes comme ceux du Plan d'action sur les changements climatiques (PACC).

[212] Même si le Groupe de travail mentionne que malgré les subventions du PACC il y a des projets qui demeurent non rentables et qui ne pourront se faire qu'avec une subvention CASEP, la Régie juge que la limite actuelle de 1,5 M\$ imposée à la valeur des projets admissibles au programme offre suffisamment de marge de manœuvre au distributeur pour réaliser tous les projets de substitution disponibles. **Pour ces motifs, la Régie limite l'admissibilité au CASEP aux projets de moins de 1,5 M\$.**

[213] Par ailleurs, la Régie reconnaît que la valeur des bénéfices environnementaux liés au CASEP est difficile à évaluer actuellement. **Elle ne retient donc pas la proposition de la FCEI d'imposer un plafond de subvention lié à la valeur des réductions de CO₂ obtenues.**

3.3.4 INCITATIF À LA RÉDUCTION DES ÉMISSIONS DE GAZ À EFFET DE SERRE

[214] Le Groupe de travail propose de mettre en place un incitatif à la réduction d'émissions de gaz à effet de serre (GES). Il soutient que la réduction des émissions de GES permet de créer une valeur environnementale et économique et propose un mode de partage en parts égales, entre Gaz Métro et les clients, des revenus associés à la réduction des GES.

[215] Selon la proposition du Groupe de travail, Gaz Métro valoriserait les crédits de carbone qu'elle pourrait faire reconnaître, peu importe qu'ils proviennent de ses propres émissions, des conversions ou des mesures d'efficacité énergétique pour lesquelles les clients lui auraient cédé leurs crédits. Les coûts associés à l'obtention et la vente des crédits de carbone ne seraient pas comptabilisés dans les dépenses d'exploitation, mais seraient ajoutés aux tarifs de Gaz Métro. Les revenus constatés en fin d'année serviraient

⁸³ Dossier R-3752-2011, pièce A-0045, page 43.

d'abord à compenser les clients pour les coûts encourus durant l'année et les revenus excédentaires seraient partagés entre Gaz Métro et sa clientèle.

[216] Le Groupe de travail mentionne qu'actuellement, le marché du carbone est à l'étape de développement au Canada et au Québec et qu'il est difficile d'établir la valeur des crédits d'émission. En audience, il précise qu'il ne connaît pas la valeur des crédits et ajoute que le marché pour ceux-ci dépendra du *Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre*⁸⁴ du gouvernement du Québec, mais qu'il existe également des possibilités d'accéder à d'autres marchés, notamment en Europe.

[217] La Régie reconnaît que la mise en place d'un incitatif à la valorisation des crédits d'émissions est intéressante pour les clients et le distributeur. Elle constate cependant qu'il existe actuellement beaucoup d'incertitude quant aux prix et aux modalités de fonctionnement du nouveau règlement auquel le Groupe de travail réfère. Elle note que ce nouveau règlement ne devrait vraisemblablement s'appliquer aux activités de Gaz Métro qu'à compter du 1^{er} janvier 2015.

[218] Conséquemment, la Régie considère qu'il est prématuré de mettre en place un incitatif lié à la réduction des GES.

3.3.5 INCITATIF À L'INJECTION DE BIOMÉTHANE

[219] Le Groupe de travail demande que soit mis en place un incitatif à l'injection de biométhane dans le réseau de Gaz Métro. Considérant les avantages environnementaux de cette ressource, le Groupe de travail s'entend sur l'importance d'inciter Gaz Métro à maximiser l'injection de biométhane dans son réseau.

[220] Il propose d'accorder au distributeur une bonification de 0,03 \$ par mètre cube de biométhane injecté au-delà d'un seuil. Ce seuil est établi sur la base de la moyenne mobile des volumes injectés au cours des trois dernières années.

⁸⁴ L.R.Q., c. Q-2, a. 31, 1^{er} al., par. b, c, d, e.1, h et h.1, a. 46.1, 46.5, 46.6 et 46.8 à 46.16.

[221] L'objectif du Groupe de travail est d'inciter Gaz Métro à s'assurer que le biogaz produit soit transformé en biométhane pour être injecté dans le réseau. L'avantage par rapport à l'utilisation directe de biogaz dans une installation dédiée réside dans le fait que le réseau permet l'équilibre entre le volume produit et le volume consommé, en servant de tampon pour palier les écarts.

[222] En réponse à une demande de la Régie, le Groupe de travail confirme que l'incitatif proposé n'a aucune incidence directe sur la rentabilité d'un éventuel projet de production de biométhane, ni sur le tarif de réception que le producteur devra payer pour son injection dans le réseau. Il vise à encourager Gaz Métro à travailler de concert avec les promoteurs et à créer des conditions favorables à l'injection du biométhane.

[223] Le Groupe de travail indique également que les subventions accordées aux projets par le gouvernement font partie des facteurs qui ont un impact sur le volume de biométhane qui sera injecté dans le réseau.

[224] En audience, le Groupe de travail explique que les efforts qui seront faits par le distributeur pour favoriser l'injection de biométhane vont impliquer des coûts supplémentaires au niveau des ventes, de la publicité et de plusieurs autres dépenses d'exploitation. Il se dit cependant incapable d'identifier et d'évaluer ces coûts actuellement.

[225] La Régie constate qu'elle n'est pas en mesure d'établir un lien de causalité entre la bonification proposée et le bénéfice qui pourrait en résulter pour la clientèle, que ce soit au niveau économique ou environnemental.

[226] D'une part, selon la proposition du Groupe de travail, les clients paieraient une bonification qui n'a pas d'impact direct sur la décision d'un promoteur de réaliser un projet de biométhanisation, puisqu'elle n'aurait pas d'effet sur la rentabilité du projet. Qui plus est, le promoteur pourrait être incité à réaliser son projet par une subvention du gouvernement via le PACC, qui est lui-même financé par le Fonds vert, assumé en partie par la clientèle du distributeur.

[227] D'autre part, le Groupe de travail n'a pas évalué les coûts supplémentaires liés aux efforts que le distributeur devra consentir pour favoriser l'injection de biométhane. La Régie ne peut donc pas apprécier le lien entre ces coûts et la bonification proposée.

[228] **En conséquence, la Régie refuse la mise en place de l'incitatif à l'injection de biométhane proposé par le Groupe de travail.**

4. L'ANNÉE TARIFAIRE 2013

4.1 LE DOSSIER TARIFAIRE 2013

[229] La Régie note qu'il n'y a pas eu d'examen complet du coût de service de Gaz Métro depuis l'année tarifaire 2000, soit depuis plus de 12 ans. Durant toutes ces années, l'établissement du revenu requis a été confié à un Groupe de travail dans le cadre d'un PEN. Dans la mesure où un nouveau mécanisme incitatif à la performance des activités de distribution doit être mis en place, la Régie juge souhaitable de faire un examen complet et détaillé du revenu requis du distributeur avant d'implanter ce mécanisme.

[230] **Dans ce contexte, la Régie ne retient pas la proposition du Groupe de travail d'utiliser, comme point de référence d'un nouveau mécanisme, les données prévisionnelles ou réelles de l'année tarifaire 2012,** dans la mesure où ces données ont aussi fait l'objet d'une négociation dans le cadre du Mécanisme actuellement en place.

[231] La Régie considère qu'un examen complet et détaillé du revenu requis 2013 devra être effectué lors du dossier tarifaire. Ces données prévisionnelles pourront alors servir de base pour l'établissement du prochain mécanisme qui devrait entrer en vigueur dès l'année tarifaire 2014. **En conséquence, la Régie décide que le dossier tarifaire 2013 sera traité sur la base d'un coût de service.**

[232] La Régie est consciente que cette approche réglementaire, applicable uniquement pour l'année 2013, n'a pas été analysée dans le présent dossier et qu'aucune proposition relativement au mode de partage des trop-perçus ou manques à gagner n'a fait l'objet de discussion. **Pour ces motifs, la Régie juge que ce débat devra avoir lieu dans le cadre du dossier tarifaire 2013 et demande au distributeur de faire une proposition en ce sens.**

4.2 FEÉ

[233] Dans la décision D-2010-116, la Régie a exclu le maintien des activités du FEÉ des négociations relatives au Mécanisme incitatif⁸⁵.

[234] La Régie demandait également que le Groupe de travail soumette, à la fin du Mécanisme en cours et dans le cadre du dossier tarifaire 2012, un plan d'action prévoyant la dissolution du FEÉ. Ce plan d'action devait, notamment, inclure une proposition de règles applicables à la réallocation des sommes cumulées aux clients ayant contribué au FEÉ et, le cas échéant, une proposition relative au transfert de certains programmes au PGEÉ⁸⁶.

[235] **La Régie prend note que les programmes et activités du FEÉ seront évalués, puis lui seront présentés dans un dossier préalable au dossier tarifaire 2013, afin d'obtenir l'approbation pour le transfert de programmes au PGEÉ⁸⁷.**

[236] En ce qui a trait à la réallocation du solde du FEÉ aux clients y ayant contribué, **la Régie constitue tout d'abord une réserve de 750 000 \$ permettant d'assumer les dépenses requises durant l'année tarifaire 2013, afin de compléter la fermeture du FEÉ et de finaliser les dossiers engagés avant le 30 septembre 2012.**

[237] La Régie reconnaît, tout comme le Groupe de travail, que le solde du FEÉ appartient en totalité aux groupes de clients qui y ont contribué, à savoir les clients des tarifs D₁ et D₃. Ainsi, le solde du FEÉ en date du 30 septembre 2012, moins la réserve de 750 000 \$ prévue, sera réparti entre ces clientèles⁸⁸.

⁸⁵ Page 35.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Pièce B-48, Gaz Métro-1, document 2 révisé, pages 43 et 44. Le dossier R-3790-2012 déposé par Gaz Métro le 3 avril 2012, soit après la prise en délibéré du présent dossier, traite de ce sujet.

⁸⁸ *Ibid.*, page 44.

[238] À cette fin, la Régie retient la proposition de l'UC à l'effet que la remise du solde du FEÉ aux clientèles contributives se fasse par un ajustement tarifaire applicable lors du dossier tarifaire 2013, au prorata des revenus de distribution générés par les clients des tarifs D₁ et D₃. Une telle approche avait déjà été retenue dans le cadre du dossier R-3690-2009⁸⁹.

[239] Le cas échéant, un second ajustement tarifaire applicable lors du dossier tarifaire 2014 réallouera le solde de la réserve de 750 000 \$ selon les mêmes modalités.

5. CALENDRIER PROCÉDURAL DE LA PHASE 3

[240] **La Régie demande au distributeur de déposer une proposition d'un nouveau mécanisme qui rencontre les exigences de la présente décision au plus tard le 1^{er} octobre 2012.** Par la suite, la proposition du distributeur sera soumise au processus d'audience habituel. La Régie fixera ultérieurement le déroulement de la phase 3 du présent dossier.

6. FRAIS DES INTERVENANTS POUR LA PHASE 2

6.1 LÉGISLATION ET PRINCIPES APPLICABLES

[241] Selon l'article 36 de la Loi, la Régie peut ordonner à Gaz Métro de payer des frais aux personnes dont elle juge la participation utile à ses délibérations.

[242] L'article 35 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*⁹⁰ prévoit qu'un intervenant, autre qu'un distributeur, peut réclamer le remboursement de tels frais.

⁸⁹ Pièce A-30-3, pages 42 à 54.

⁹⁰ (2006) 138 G.O. II, 2279.

[243] La Régie détermine que les demandes de remboursement de frais du présent dossier sont encadrées par le *Guide de paiement des frais des intervenants 2009* de la Régie (le Guide), soit le Guide qui prévalait au moment du dépôt du dossier. Elle ajuste donc, en conséquence, les demandes de frais admissibles. Ce Guide ne limite cependant pas le pouvoir discrétionnaire de la Régie de juger du caractère nécessaire et raisonnable des frais encourus et de l'utilité de la participation des intervenants à ses délibérations.

6.2 FRAIS RÉCLAMÉS ET FRAIS ADMISSIBLES

[244] L'ACIG, la FCEI, le GRAME, OC, le ROEE, le RNCREQ, S.É./AQLPA, l'UC et l'UMQ déposent une demande de remboursement de frais. Les frais demandés portent sur l'ensemble du déroulement de la phase 2, excluant les frais relatifs à la négociation de l'entente. Ces derniers frais ont déjà fait l'objet d'un remboursement, conformément à la décision D-2010-116.

[245] Le 13 avril 2012, Gaz Métro commente les demandes de remboursement de frais des intervenants. Le distributeur souligne l'importance du montant des frais engagés depuis l'ouverture du dossier, qu'il évalue à près de 1,1 M\$.

[246] Aucun intervenant ne réplique à ces commentaires.

[247] En vertu de l'article 36 de la Loi, et après avoir appliqué le Guide, la Régie analyse les demandes de remboursement de frais en fonction de l'utilité de la participation des intervenants à ses délibérations.

[248] La Régie juge que les intervenants ont été utiles à ses délibérations et, en conséquence, leur accorde le remboursement de l'ensemble des frais admissibles, tels que présentés au tableau suivant.

TABLEAU 3 FRAIS RÉCLAMÉS ET FRAIS ACCORDÉS (taxes incluses)		
Intervenants	Frais réclamés (\$)	Frais admissibles et accordés (\$)
ACIG	20 466,62	20 466,62
FCEI ⁽¹⁾	59 642,48	59 662,14
GRAME	12 197,82	12 197,82
OC ⁽²⁾	20 030,61	17 168,70
RNCREQ	1 803,02	1 803,02
ROEE	13 400,31	13 400,31
S.É./AQLPA	18 626,68	18 626,68
UC	23 530,52	23 505,29
UMQ	11 734,28	11 734,28
TOTAL	181 432,34	178 564,86

(1) Ajustement des taxes pour le procureur

(2) Le taux horaire de l'analyste a été réduit en fonction du Guide 2009

[249] **VU** ce qui précède;

[250] **CONSIDÉRANT** la *Loi sur la Régie de l'énergie* et le *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*;

La Régie de l'énergie :

REJETTE le Mécanisme proposé par le Groupe de travail;

MET FIN au Groupe de travail;

FIXE le déroulement de la phase 3 tel que présenté à la section 5;

ORDONNE à Gaz Métro de se conformer à l'ensemble des autres éléments décisionnels contenus dans la présente décision;

OCTROIE aux intervenants les frais présentés au tableau 3 de la section 6;

ORDONNE à Gaz Métro de payer aux intervenants, dans un délai de 30 jours, les montants octroyés par la présente décision.

Gilles Boulianne
Régisseur

Louise Rozon
Régisseur

Marc Turgeon
Régisseur

Représentants :

- Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG) représentée par M^e Guy Sarault;
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI) représentée par M^e André Turmel;
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) représenté par M^e Geneviève Paquet;
- Option consommateurs (OC) représentée par M^e Stéphanie Lussier;
- Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ) représenté par M^e Franklin S. Gertler;
- Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M^e Annie Gariépy;
- Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro) représentée par M^e Vincent Regnault;
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA) représenté par M^e Dominique Neuman;
- TransCanada Energy Ltd. (TCE) représentée par M^e John Hurley;
- Union des consommateurs (UC) représentée par M^e Hélène Sicard;
- Union des municipalités du Québec (UMQ) représentée par M^e Steve Cadrin.