

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

*Demande d'approbation du plan
d'approvisionnement et de modification des
Conditions de service et Tarif de Société en
commandite Gaz Métro à compter du
1^{er} octobre 2012*

No : R-3809-2012 Phase 1b

SOCIÉTÉ EN COMMANDITE GAZ METRO

Demanderesse

-et-

OPTION CONSOMMATEURS

Intervenante

PLAN D'ARGUMENTATION D'OPTION CONSOMMATEURS

I. Participation d'Option consommateurs en l'instance

1. Option consommateurs (« **OC** ») s'est efforcée de cibler son intervention en fonction des intérêts qu'elle défend.
2. OC a retenu les services de *Econalysis Consulting Services* afin de l'assister dans ses interventions devant la Régie et de produire un mémoire d'organisme pour OC, dans le but d'éclairer la Régie sur les enjeux qui pourraient affecter les consommateurs résidentiels, particulièrement ceux à faible revenu.
3. OC appuie les propos et les recommandations de *Econalysis Consulting Services*, tels qu'élaborés dans le mémoire de Mme Brigid Rowan (C-OC-0019), dans les réponses d'OC à la demande de renseignements de la

Régie (C-OC-0038), dans la présentation Powerpoint (C-OC-0041) utilisée lors du témoignage oral de Mme Rowan, ainsi que dans la réponse à l'engagement no. 1 d'OC (C-OC-0043).

4. Le mémoire de Mme Rowan (le « **Rapport d'OC** ») ainsi que son témoignage oral se penchent sur trois (3) sujets. OC invite la Régie à prendre en considération les conclusions du Rapport d'OC et à adopter ses recommandations quant aux sujets suivants :

- (i) le caractère acceptable de l'indicateur de performance visant l'optimisation des outils d'approvisionnement proposé par Gaz Métro pour 2014-2018 (lequel constitue un « GPIM¹ global » selon le Rapport NRRI en Annexe au Rapport d'OC);
- (ii) le caractère acceptable d'un indicateur de performance intérimaire portant sur les transactions d'optimisation pour 2013 (un « GPIM ciblé »);
- (iii) les recommandations d'OC quant à l'application d'un mécanisme incitatif visant les approvisionnements gaziers.

5. Lors de son témoignage oral, Mme Rowan a également commenté sur :

- (i) l'importance d'inclure de la fourniture dans un GPIM global;
- (ii) une recommandation alternative pour un nouveau GPIM comportant un étalon de référence prospectif « forward-looking benchmark » pour remplacer l'année de base historique;
- (iii) des recommandations quant au déroulement des séances de travail requises pour modifier l'indicateur de performance proposé ou concevoir un nouvel indicateur.

¹ Gas Procurement Incentive Mechanism.

OC appuie les remarques et recommandations de Mme Rowan. Les commentaires et recommandations d'OC sur ce sujet seront formulés ci-dessous.

6. Dans la réponse à l'engagement no. 1 d'OC en date du 12 mars, Mme Rowan a également commenté sur un scénario de bonification pour l'année tarifaire 2013 en fonction de l'optimisation de transactions opérationnelles en transport (identifiées à A-108). OC a ainsi spécifié davantage sa position quant aux avantages et désavantages d'un tel GPIM ciblé. Les commentaires et recommandations d'OC sur ce sujet seront résumés ci-dessous.

II. L'indicateur de performance visant l'optimisation des outils d'approvisionnement proposé par Gaz Métro pour 2014-2018

7. OC recommande que la Régie rejette la proposition de GM concernant l'indicateur de performance car cette proposition est profondément déficiente pour toutes les raisons indiquées à la Section 3.2 du Rapport d'OC.
8. La déficience principale, soit le choix de l'année étalon 2010 (antérieure au déplacement de la structure d'approvisionnement à Dawn) fait en sorte qu'il serait impossible de modifier la proposition de Gaz Métro afin de concevoir un GPIM acceptable et conforme aux meilleures pratiques telles qu'énoncées dans le Rapport NRRRI (Annexe 1 du Rapport OC, p. 17, *Recommended GPIM Design Principles and Characteristics*).
9. OC soumet que l'indicateur proposé par GM contient des lacunes fondamentales qui ne peuvent être corrigées par les propositions d'amélioration faites par GM et d'autres intervenants, sont les suivantes :
 - (i) changer la grille de bonification telle que proposée par Gaz Métro;

- (ii) remplacer l'année de base 2010 par une autre année historique, par exemple 2012, (qui ne refléterait pas l'optimisation de la structure d'approvisionnement car le déplacement à Dawn sera seulement complété pendant l'année tarifaire 2016);
 - (iii) l'utilisation d'une année étalon mobile;
 - (iv) l'utilisation de l'année étalon 2010 jusqu'au déplacement à Dawn pour ensuite utiliser 2016 à la suite du déplacement à Dawn.
10. Selon OC, aucune de ces modifications résultera en une proposition acceptable pour un GPIM global et conforme aux meilleures pratiques car, présentement, l'utilisation d'une année historique de base (que ce soit 2010 ou 2012) ne pourra refléter le changement profond dans la structure d'approvisionnement de Gaz Métro qui suivra le déplacement à Dawn. De plus, plusieurs des modifications suggérées par d'autres participants résulteraient en une trop grande complexité.
11. À la lumière de la preuve versée au dossier, OC recommande deux alternatives de GPIM global à la Régie. Ces deux alternatives impliquent le rejet des propositions de GM tant au niveau de l'indicateur de performance pour 2014-2018 qu'au niveau de la reconduction des modalités prévues au mécanisme incitatif expirées relatives aux transactions d'optimisation financières en 2013.
12. Alternative no. 1 qui suit la recommandation contenue dans le Rapport d'OC (Section 4.2) :
- (i) Retarder l'implantation d'un GPIM global jusqu'à ce que le déplacement vers Dawn soit complété;
 - (ii) Comme 2016 est la première année tarifaire du déplacement vers Dawn, 2016 pourrait être choisie comme une année historique de base et GM pourrait débiter l'application d'un GPIM global en 2017;

(iii) Tel que présenté à la Réponse d'OC à la DDR de la Régie (C-OC-0038), dans le cas d'un retard dans l'approbation d'un GPIM global, la Régie pourrait explorer un GPIM ciblé pour l'optimisation des transactions, similaire à celui utilisé par *Enbridge Gas Distribution* en Ontario.

13. Alternative no. 2 qui suit la recommandation du témoignage oral de Mme Rowan (C-OC-0041, pp. 14 et 17) :

(i) Si la Régie désire implanter un GPIM plus tôt que 2017, OC recommande un GPIM caractérisé par un étalon de référence prospectif (« forward-looking benchmark ») pour remplacer l'année historique qui est problématique avant le déplacement vers Dawn;

(ii) Un tel étalon aurait les qualités suivantes : il serait :

i. simple;

ii. global (incluant les services de fourniture et de compression, ainsi que le transport et l'équilibrage);

iii. pas trop facile à battre;

(iii) OC recommande que le GPIM alternatif devrait :

i. prendre en compte le partage de risques entre GM et ses clients;

ii. être conforme avec les *Recommended GPIM Design Principles and Characteristics* contenus dans le Rapport NRRI (Annexe 1 du Rapport OC, p. 17), et avec d'autres meilleures pratiques nord-américaines qui pourraient être explorées avec l'assistance d'un expert lors des séances techniques à venir;

(iv) Tel que présenté à la réponse à la DDR de la Régie (C-OC-0038), dans le cas d'un retard dans l'approbation d'un GPIM global, la Régie pourrait explorer un GPIM ciblé pour l'optimisation des transactions, tel que celui utilisé par *Enbridge Gas Distribution* en Ontario. Je reviendrai sur cette question plus tard en ce qui concerne la Réponse d'OC à l'engagement no. 1 de la Régie (C-OC-0043).

14. Afin de pouvoir valider ces alternatives visant la conception d'un nouvel indicateur de performance, OC appuie des suggestions qui ont été élaborées dans une lettre de la Régie (A-106). Lors de son témoignage oral, Mme Rowan a répondu à cette lettre (C-OC-0041, pp. 15-17). Elle a également fait des recommandations quant au déroulement efficace et utile des séances techniques évoquées dans la lettre de la Régie. Ses recommandations incluent la participation d'un expert pour représenter les intervenants, la présence du personnel de la Régie, l'importance d'orientations claires de la Régie quant à la nature et la structure de ces rencontres, ainsi que d'autres mesures qui faciliteraient la participation optimale des intervenants. OC appuie les recommandations de son analyste à ce sujet et souligne que ces séances de travail devraient se pencher notamment sur la possibilité d'implanter l'alternative no. 2 élaborée ci-haut.

III. Justifications économiques et juridiques pour l'inclusion de la fourniture dans un GPIM global

15. Au début de l'audition, la Régie nous a demandé de nous prononcer sur la question suivante :

« La Régie est-elle habilitée par la Loi d'évaluer la performance du distributeur dans son plan d'approvisionnement, en prenant en compte les coûts de fourniture, de compression, de transport et d'équilibrage pour ensuite bonifier le distributeur sur la base de cette performance? »

[N.S. 11 mars 2013, vol. 6, pp. 10 et 11]

16. OC est d'avis que la Régie a non seulement le pouvoir de faire une telle évaluation, elle est interpellée à le faire afin d'effectuer une juste évaluation de la performance globale de GM lui permettant de la bonifier sur cette base.

17. En effet, tel qu'expliqué par Mme Rowan lors de sa présentation [C-OC-0041, p. 10], un GPIM global, qui prendrait notamment en considération les coûts de fourniture² en plus des coûts de transport et d'équilibrage, est la meilleure façon d'encourager l'amélioration de la performance globale puisque les décisions concernant les volets fourniture, compression, transmission et équilibrage sont tous inter-reliées.
18. En conséquence, si la Régie exclut les volets fourniture et compression de l'indicateur de performance, elle court un risque réel de créer des distorsions dans les incitatifs concernant les services de transmission et d'équilibrage.
19. Le but ultime d'un mécanisme incitatif est de réduire les coûts totaux des approvisionnements gaziers (le prix du gaz livré en franchise pour citer M. Otis de l'ACIG). L'inclusion de la fourniture favorise la prise de décisions optimales quant à tous les services reflétés dans les tarifs de GM, ce qui est essentiel pour réduire les coûts totaux du gaz.
20. De plus, nous portons à l'attention de la Régie le fait que l'inclusion de la fourniture est une pratique commune dans plusieurs GPIMs nord-américains, comme indiqué par Mme Rowan lors de son témoignage oral. Cette inclusion donne un incitatif aux distributeurs gaziers de baisser leurs coûts d'approvisionnement en achetant au coût le plus bas (que ce soit dans le temps ou aux endroits moins dispendieux).
21. En effet, plusieurs des mécanismes incitatifs ayant fait l'objet de l'analyse de Costello et Wilson prennent en considération la fourniture (« commodity ») : voir l'annexe de C-OC-0019 et plus particulièrement l'Appendix 1 de l'article du NRRI, deuxième section « Scope ».

² Bien que Mme Rowan n'a pas mentionné l'inclusion des coûts de compression explicitement, ces coûts font aussi partie des coûts globaux d'approvisionnement. Si le coût de la fourniture est inclus, le gaz de compression devrait également être inclus. Le montant de gaz de compression découle directement de la quantité de gaz qui est transportée en franchise.

22. En outre, OC est d'avis que les préoccupations soulevées par GM concernant les pouvoirs de la Régie en la matière (B-113, p. 9, Q 4.3) ne sont pas fondées.
23. D'abord, nous soumettons que la Régie est habilitée à prendre en compte *inter alia* les coûts de fourniture (et de compression) en vertu de l'article 49 (4) de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (la « **Loi** ») qui enjoint la Régie à favoriser des mécanismes incitatifs visant à améliorer la performance d'un distributeur de gaz naturel et la satisfaction des besoins des consommateurs. Pour les raisons expliquées ci-haut, l'inclusion du volet fourniture (et de compression) fait partie intégrante de tout mécanisme incitatif visant à améliorer la performance globale d'un distributeur et à satisfaire les besoins des consommateurs. Le corollaire de ce constat est que si la Régie ne considère pas ces volets (fourniture et compression) dans un GPIM global, elle risquerait de créer des distorsions dans les incitatifs concernant les services de transmission et d'équilibrage, qui se refléteraient dans tous les tarifs.
24. La deuxième objection juridique soulevée par GM concerne l'article 52 de la Loi qui stipule que le tarif de fourniture doit refléter le coût réel d'acquisition. GM énonce la crainte qu'une bonification accordée sur la fourniture aurait pour effet de contrevenir à l'article 52 de la Loi.
25. OC est d'accord que GM doit être tenue indemne quant aux fluctuations du marché affectant le coût d'acquisition. Cependant, il est possible de pallier à cette nécessité en ajustant (true-up) l'étalon de référence d'un GPIM global à la fin de l'année afin de refléter les coûts réels d'acquisition. Ceci aurait pour effet de rendre neutre le GPIM global quant aux coûts d'acquisition et ainsi respecter l'article 52 de la Loi.

26. Par ailleurs, Mme Rowan a indiqué, lors de son témoignage oral, qu'un GPIM qui comprend la fourniture doit être neutre quant au prix d'acquisition du gaz sur marché et qu'un étalon de référence requièrerait un ajustement (true-up) en fin d'année (voir C-OC-0041, p. 10).
27. Finalement, selon les *Recommended GPIM Design Principles and Characteristics* (Rapport d'OC, Appendix 1, p. 17), Costello et Wilson préconisent le suivant :
- « Define the Benchmark to Adapt to Uncertain External Conditions:** The goal should be to provide incentives for actions under utility control while avoiding undue exposure to uncertainties outside of utility control, such as load levels and market prices. That would lead to undeserved “windfall” awards or large penalties, and the exposure to risk could adversely affect utility decision-making. »
28. Ainsi, la pratique de rendre neutre un GPIM global quant aux fluctuations du marché est préconisée dans les meilleures pratiques chez d'autres distributeurs. Et nous soumettons que cette meilleure pratique permettrait le respect de l'article 52 de la Loi, tout en créant les meilleurs incitatifs pour améliorer la performance de GM dans les approvisionnements gaziers. Il est donc possible de concilier l'article 52 avec un mécanisme incitatif global qui inclut le volet fourniture.
29. En résumé, pour OC, il ne s'agit pas d'un problème juridique; il s'agit plutôt d'un problème technique concernant le fonctionnement d'un mécanisme incitatif qui pourrait être résolu dans le cadre de réunions techniques avec, le cas échéant, l'assistance d'experts.

30. La Régie devrait être prudente avant d'écarter le volet fourniture du mécanisme incitatif, l'inclusion de ce volet étant une pratique courante en Amérique du Nord.

IV. Recommandations concernant un GPIM ciblé intérimaire portant sur l'optimisation des transactions (pour 2013 et possiblement jusqu'à l'implantation d'un GPIM global)

31. OC est en accord avec la position de GM et de la majorité des intervenants dans ce dossier à l'effet qu'un GPIM global est de loin préférable à un GPIM ciblé, et ce, principalement en raison des distorsions qui peuvent résulter d'incitatifs ciblés sur différents éléments de l'approvisionnement. De plus, un incitatif global serait conforme aux meilleures pratiques, tel qu'expliqué dans le Rapport NRRI de Costello et Wilson. La création de distorsions résultant de GPIM ciblés sur différents volets de l'approvisionnement a été discutée en détail dans la Réponse d'OC à la DDR de la Régie (C-OC-0038).
32. Ainsi, un GPIM ciblé devrait seulement servir comme solution intérimaire pour 2013 (ou possiblement jusqu'à l'implantation d'un GPIM global).
33. Comme indiqué ci-haut, OC s'oppose à la proposition intérimaire de Gaz Métro pour mettre en place en 2013 un GPIM ciblé pour les transactions d'optimisation financières (par le biais de la reconduction des modalités prévues au mécanisme incitatif). Les raisons qui soustendent notre opposition sont contenues dans le Rapport d'OC (Section 3.3) et dans la présentation Powerpoint de Mme Rowan (C-OC-0041, p. 11).
34. Tel que suggéré à la Réponse d'OC à la DDR de la Régie (C-OC-0038, pp. 8-9), dans le cas d'un retard dans l'approbation d'un GPIM global, la Régie

pourrait explorer un GPIM ciblé pour l'optimisation des transactions, similaire à celui utilisé par *Enbridge Gas Distribution* en Ontario³.

35. La Réponse d'OC explique le mode de partage associé au GPIM ciblé d'Enbridge qui nous paraît plus juste compte tenu des attributs de ces transactions.
36. Dans sa réponse à l'engagement no. 1, OC a élaboré sur les avantages et désavantages d'un scénario de bonification pour l'année tarifaire 2013 en fonction des économies réalisées pour les transactions identifiées à A-108. En d'autres termes, le scénario propose un GPIM ciblé pour l'optimisation des transactions opérationnelles concernant le service de transport (C-OC-0043).
37. Selon OC, un tel GPIM ciblé peut comporter des avantages (incitatifs pour encourager la performance impressionnante déjà prévue pour 2013 en optimisant davantage les transactions opérationnelles concernant les services de transport). De plus, le scénario présenté par la Régie pourrait être cohérent avec la suggestion d'OC dans C-OC-0038 (pp. 8-9) concernant l'opportunité d'instaurer un GPIM ciblé intérimaire pour l'optimisation des transactions, inspiré par un examen des incitatifs sur les *Transaction Services* en Ontario.
38. Par contre, OC est aussi préoccupée par le risque de créer des distorsions dans un tel scénario qui ne résulteraient pas en une minimisation du prix du gaz livré en franchise.
39. OC est cependant ouvert à un GPIM ciblé du type présenté dans le scénario si la Régie était convaincue que :

³ EB-2011-354, Exhibit C1, Tab 4, Schedule 1, pp. 1-5 (see in particular pp. 4-5 for TS Sharing Methodology), 2012-01-31.

- (i) des distorsions potentielles et dispendieuses pourraient être mitigées rapidement et facilement;
 - (ii) le GPIM ciblé incite une bonne performance à l'avenir;
 - (iii) le fardeau réglementaire qui y est associé n'est pas démesuré.
40. Si la Régie vise à mettre en place un GPIM global pour l'année tarifaire 2014, il y aura seulement six (6) mois de l'année tarifaire 2013 dans lesquels le GPIM ciblé du scénario serait applicable. OC s'inquiète de la possibilité que l'implantation d'un tel GPIM ciblé imposerait un fardeau réglementaire indu pour une si courte période.
41. Si la Régie décide d'implanter le scénario, OC offre plusieurs suggestions afin de mitiger les distorsions potentielles et d'encourager l'optimisation sur les transactions opérationnelles pour le reste de l'année tarifaire 2013 (et potentiellement jusqu'à l'implantation d'un GPIM global) (voir réponse à l'engagement no. 1 de la Régie, p. 5).
42. En conclusion, OC est d'avis que s'il n'est pas possible d'implanter un GPIM ciblé sans effets pervers, la Régie devrait attendre qu'un GPIM global soit développé. Quoique OC appuierait un GPIM global conforme à l'Alternative 1 ou 2, nous soulignons que le Distributeur n'a pas forcément besoin d'un incitatif sur ses approvisionnements gaziers. Nous préférons de loin vivre sans GPIM (global ou ciblé) qu'avec un GPIM défectueux qui :
- (i) ne sert pas à encourager la performance future de GM (mesurée principalement par la minimisation du prix de gaz livré en franchise);
 - (ii) crée des incitatifs pervers résultant en un transfert inéquitable de ressources des consommateurs vers les actionnaires; et
 - (iii) augmente le fardeau réglementaire.

V. Conclusions

43. Option consommateurs demande à la Régie d'adopter les recommandations présentées par l'intervenante dans le cadre du présent dossier.

Le tout respectueusement soumis.

Montréal, le 14 mars 2013

(s) Belleau Lapointe, s.e.n.c.r.l.

BELLEAU LAPOINTE, S.E.N.C.R.L.
Procureurs d'Option consommateurs