



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

MÉMOIRE DE L'UMQ
PRÉSENTÉ À :

La Régie de l'énergie du Québec

dans le cadre de la demande R-3809-2012

**« 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 »**

1^{er} octobre 2012

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC	3
MISE EN SITUATION DU DOSSIER R-3809-2012.....	4
INTRODUCTION	6
SECTION 1 - MODIFICATIONS DE NATURE ÉCONOMIQUE AUX ABONNEMENTS INTERRUPTIBLES	7
1.1 - La sécurité et la continuité des approvisionnements.....	7
1.2 – La notion d'urgence.....	8
1.3 – Clarifier l'objectif visé.....	9
1.4 – Sur le caractère dissuasif d'une mesure.....	10
SECTION 2 - MODIFICATIONS DE NATURE TECHNIQUE AUX ABONNEMENTS INTERRUPTIBLES	12
RAPPEL DES RECOMMANDATIONS	15

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

À la fois expression de la diversité et de la solidarité municipale et interlocutrice privilégiée auprès de ses partenaires, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) représente, depuis sa fondation en 1919, les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. La mission de l'UMQ consiste à contribuer au progrès et à la promotion de municipalités démocratiques, dynamiques et performantes, dédiées au mieux-être des citoyens.

La structure de l'UMQ est le reflet de la mosaïque municipale québécoise avec ses communautés métropolitaines, ses grandes villes, ses cités régionales, ses municipalités de centralité, ses municipalités locales et ses MRC. Ses membres couvrent plus de 80 % du territoire, comptent 80 % de la population du Québec et représentent près de 85 % des budgets municipaux.

En plus de contribuer, par des représentations pertinentes et constructives auprès du gouvernement, à l'amélioration continue de la gestion municipale, l'UMQ dispense une gamme variée de services conçus expressément pour ses membres et adaptés à leur réalité et à leurs besoins. Elle se veut également un carrefour de la réflexion municipale québécoise et favorise la formation des élus municipaux et la diffusion de l'information.

Les interventions de l'UMQ devant la Régie de l'énergie reposent sur les principes et objectifs suivants :

- Représenter les intérêts des différentes catégories de municipalités sur tout dossier énergétique en lien avec la mission de la Régie, et ainsi mieux informer cette dernière de la situation et des intérêts municipaux.
 - Intervenir lorsque la contribution de l'UMQ peut faire une différence significative à la fois pour ses membres et pour la compréhension de la Régie (et ainsi éviter la redondance avec les autres intervenants reconnus par la Régie dans une cause).
-

MISE EN SITUATION DU DOSSIER R-3809-2012

Le 6 juillet 2012, le Distributeur « Société en commandite Gaz Métro » déposait à la Régie de l'énergie une demande de nature tarifaire visant l'année tarifaire 2012-2013. Le traitement de cette demande a été confirmé par la Régie dans sa décision D-2012-104, publiée en date du 24 août 2012.

Plusieurs éléments de la demande tarifaire font l'objet de la Phase 1 du traitement de ce dossier (les autres sujets feront l'objet de la demande « Phase 2 », qui sera déposée en novembre 2012) :

- Le plan d'approvisionnement gazier (horizon 2013-2015);
 - L'évolution historique et la valeur des « Futures » des différentiels de lieu par rapport à Henry Hub (...); sur ce point particulier, il s'agit d'un suivi apporté par le Distributeur suite à la décision D-2011-182 de la Régie qui lui demandait de fournir un tel suivi lors d'une prochaine cause tarifaire;
 - La méthode d'établissement des coûts pour les ventes de gaz naturel liquéfié (laquelle a fait l'objet d'une remarque de la Régie dans sa décision procédurale D-2012-104 à l'effet de ne retenir de ce sujet que la page 14 qui traite de la proposition de Gaz Métro de liquéfier du gaz naturel en hiver au bénéfice des clients de l'activité réglementée);
 - L'historique des achats à Dawn; il s'agit ici également d'un suivi à une décision de la Régie (D-2011-153);
 - Le projet d'approvisionnement multipoint et la stratégie de déplacement de la structure d'approvisionnement d'Empress à Dawn; il faut comprendre de ce sujet qu'il s'agit d'approches concurrentes à propos desquelles le Distributeur a tranché
-

- en faveur de la seconde et demande à la Régie l'autorisation de procéder plus avant;
- Le programme de dérivés financiers, en vigueur depuis 2001 et pour lequel le Distributeur demande une prolongation;
 - Les modifications tarifaires relatives aux interruptions;
 - L'indicateur de performance visant l'optimisation des outils d'approvisionnement.

L'UMQ a fait savoir, dans sa demande d'intervention amendée déposée en date du 4 septembre 2012, qu'elle souhaitait intervenir sur deux points précis, soit les modifications tarifaires et aux Conditions de service dans le cas des interruptions, et l'indicateur de performance. Ce second élément a cependant fait l'objet d'une modification de traitement à la suite d'une demande du Distributeur, laquelle a été agréée par la Régie¹. Le présent mémoire de l'UMQ traitera donc uniquement du premier élément. L'UMQ entend par ailleurs déposer, avant la date limite déterminée par la Régie dans la pièce A-0009 datée du 18 septembre courant, une preuve relative à l'indicateur de performance du Distributeur, visant l'optimisation des outils d'approvisionnement.

En ce qui a trait à une problématique particulière mise de l'avant par le Distributeur dans sa demande, soit la reconduction provisoire du texte des « Conditions de service et Tarif », l'UMQ a déjà fait savoir qu'elle n'entendait pas intervenir sur cet aspect du dossier, réservant ses interventions sur des éléments plus structurants liés à la demande.

¹ Voir les pièces B-0027 et A-0009 du présent dossier tarifaire.

INTRODUCTION

La cause **R-3809-2012** est fondamentale sous certains aspects, puisque selon les mots de la Régie, un « contexte de changement de paradigme (...) se dessine à travers le présent dossier »². En effet, dans cette demande, le Distributeur confirme et accélère sa stratégie de déplacement de sa structure d'approvisionnement en gaz naturel d'Empress vers Dawn, estimant pouvoir profiter au cours des prochaines années de conditions de marché favorables pour rendre encore plus concurrentiel le prix du gaz naturel à sa clientèle.

Sur un tel sujet, l'UMQ accorde sa confiance au Distributeur et à la Régie pour déterminer les meilleures voies de passage vers cette transition dans les modalités d'approvisionnement du Distributeur. L'UMQ est pleinement consciente que les municipalités consommatrices de gaz naturel bénéficieront des changements apportés en cette matière au même titre que l'ensemble des clients du Distributeur.

Par ailleurs, le Distributeur cherche également à modifier certains aspects des Conditions de service et de Tarif, éléments de la demande sur lesquels l'UMQ consacra le présent mémoire et fera quelques propositions susceptibles de rendre plus attrayantes les modifications attendues.

² Décision D-2012-104, p. 8, paragraphe 21.

SECTION 1 -MODIFICATIONS DE NATURE ÉCONOMIQUE AUX ABONNEMENTS INTERRUPTIBLES

1.1 - La sécurité et la continuité des approvisionnements

Lorsqu'il est question de protéger la sécurité des approvisionnements énergétiques, l'UMQ est d'emblée favorable à toute initiative du Distributeur qui pointe en ce sens. Dans le cas présent, l'UMQ a analysé la proposition et validé auprès d'une partie de ses membres la situation qu'ils vivent et qu'ils perçoivent eu égard à la proposition déposée par Gaz Métro.

Pour l'UMQ, l'accès à un tarif interruptible constitue pour le client l'équivalent d'un privilège qui comporte en corollaire des responsabilités. En échange d'une énergie moins chère, le client doit accepter des Conditions de service plus limitatives. C'est sur cette base que des municipalités nous ont dit avoir établi leur propre analyse, sachant que l'accès à du gaz naturel au tarif interruptible apportait en contrepartie l'obligation de prévoir une « bascule » vers l'électricité ou du mazout en cas d'interruption. Techniquement possible, cette « bascule » représenterait cependant un surcoût qui rend inintéressant l'accès au tarif interruptible.

Ce faisant, les municipalités tiennent non seulement à respecter les règles du jeu, mais également l'esprit qui préside à leur établissement. Elles entendent donc que tous les clients du Distributeur en fassent autant.

S'il s'avérait que l'accès au tarif interruptible donnait le droit d'exercer un jugement sur la seule base des économies à réaliser, les municipalités pourraient elles aussi vouloir jouer ce jeu, au bénéfice de leurs contribuables qui ont en définitive à encourir dans leur fardeau fiscal la somme des dépenses encourues pour leur offrir des services municipaux. Dans un tel cas de figure, l'UMQ est d'avis qu'il faudrait redéfinir complètement ce type de tarif, ce qui n'est pas l'objet de la demande du Distributeur dans le présent dossier.

Un principe fondamental dans la distribution d'un service public est la sécurité et la continuité d'approvisionnement. Les municipalités, même si elles ne sont pas réglementées de la même façon que les distributeurs d'énergie, exercent leurs compétences à l'intérieur des balises que leur imposent un grand nombre de lois et de règlements. Elles respectent ces obligations, même si ce respect s'accompagne souvent de coûts d'opération ou d'immobilisations plus élevés et se comportent comme des entités responsables.

La perte d'une partie ou de la totalité d'un quelconque réseau de distribution de services publics ne peut être acceptée comme conséquence de règles inadéquates, qui n'entraînent plus les conséquences recherchées. Si nul n'est à l'abri des accidents ou des caprices de la nature, personne ne peut agir de façon imprévoyante.

En conséquence, l'UMQ est d'accord en principe avec la demande du Distributeur visant à redonner un caractère dissuasif à tout retrait interdit de gaz naturel du réseau en période d'interdiction.

1.2 – La notion d'urgence

L'UMQ se questionne toutefois sur le caractère d'urgence de la demande relative aux interruptions, qui porte autant sur le Tarif (la pénalité, qui est un outil de nature économique destiné à gérer la demande) que sur les Conditions de service (l'interruption physique, qui est un outil technique de gestion de l'approvisionnement sur le réseau).

Le Distributeur dispose-t-il de moyens de déceler des évolutions de la demande entre ses différents clients pour prévoir, autrement qu'en mode « urgence », de tels changements aux règles du jeu ? À long terme, cette question mériterait d'être clarifiée, car ce n'est

probablement pas la seule fois que la situation risque de se poser³. Les mêmes causes mènent généralement aux mêmes résultats...

L'UMQ souhaiterait que le Distributeur se dote de mécanismes internes pour mieux évaluer l'évolution de la demande sur son réseau, par type de clients.

1.3 – Clarifier l'objectif visé

Dans l'intention du Distributeur, il importe de clarifier à la base s'il est plus important de rendre impraticables les retraits lors d'avis d'interruption, ou s'il suffit de les pénaliser plus fortement. Pour l'UMQ, le Distributeur, dans sa demande, n'en fait pas une preuve suffisante⁴.

« (...) Dans la mesure où, à la suite de la réception d'un avis d'interruption, des clients décidaient tout de même de continuer à consommer du gaz naturel, la capacité du réseau du Saguenay pourrait ne plus suffire à la demande des clients continus. Ceci aurait comme conséquence la perte du réseau d'une partie de cette région ».

De plus, le Distributeur utilise l'exemple d'une région particulière, négligeant de préciser l'état de situation des autres régions ou sous-régions de son immense réseau⁵. S'il s'agit d'un exemple isolé, peut-être que des solutions alternatives sont disponibles; encore faudrait-il bien poser la question. Il faut, en d'autres termes, clarifier l'intention visée par le Distributeur : s'il faut protéger un réseau sollicité à son maximum et assurer la sécurité des approvisionnements des autres clients qui ne disposent pas de sources alternatives d'énergie, il faut à toutes fins pratiques rendre impossibles les retraits lors d'avis

³ Qui avait prévu il y a cinq ans à peine la baisse fulgurante du prix du gaz naturel sur nos marchés, phénomène qui est à la base de la situation actuelle selon le Distributeur ?

⁴ Pièce B-0022, Gaz Métro 3, document 1, page 3, lignes 6 à 9.

⁵ Dans sa réponse à une demande de renseignements de la part de S.É./AQLPA (voir pièce B-0043, p. 15, question 1-14), Gaz Métro admet que c'est la première fois qu'une problématique régionale de capacité de réseau justifie une demande particulière à la Régie, sans préciser toutefois la situation dans les autres régions.

d'interruption. Cela n'a pratiquement rien à voir avec le niveau de la pénalité imposée pour de tels retraits, car ce mécanisme laisse reposer sur les épaules d'un tiers le bon fonctionnement du réseau. Pour l'UMQ, c'est cela qui semble inacceptable dans la présente situation.

1.4 – Sur le caractère dissuasif d'une mesure

Pour être efficace, une mesure dissuasive doit être bien conçue. Le fait pour l'actuelle mesure d'avoir perdu son caractère dissuasif devrait servir d'exemple. Le Distributeur, dans un document⁶, rappelle en ces mots la situation :

« Jusqu'en 2003, les volumes en retraits interdits étaient facturés à 52 ¢/m³ et cette pénalité semblait suffisamment dissuasive pour que les clients ne choisissent pas de continuer à consommer lors d'avis d'interruption. Toutefois, la situation concurrentielle a subi un revirement alors que le prix du mazout est devenu largement plus dispendieux que le prix du gaz naturel, parfois même lorsque celui-ci comprenait la pénalité pour retraits interdits. »

Pour l'UMQ, une mesure dissuasive doit exercer en toute circonstance une contrainte efficace. Elle peut, selon elle, continuer à être conçue comme un ajout au coût unitaire, mais alors il lui faudrait être très agressive, pour éviter d'être à nouveau déjouée par des évolutions de marché imprévisibles aujourd'hui. Or, en réponse à une question posée par l'UMQ en demande de renseignements (DDR)⁷, le Distributeur a admis n'effectuer aucune étude d'élasticité-prix de la demande, pour mieux mesurer l'effet dissuasif d'une pénalité, jugeant que *« les objectifs de la pénalité sont simples et qu'une étude d'élasticité n'est pas requise pour en déterminer le caractère dissuasif »*. En

⁶ Pièce B-0022, Gaz Métro 3, document 1, page 4, lignes 3 et suivantes.

⁷ Voir la pièce B-0047 (Réponse de Gaz Métro à la demande de renseignements no. 1 de l'UMQ), question 1.1.

l'occurrence, si on ne mesure pas l'efficacité des mesures en place, comment arriver assurément à nos fins ? En 2012, la question vaut d'être posée...

Pour revenir à la question qui nous préoccupe, l'UMQ serait favorable à ce que la pénalité soit majorée de façon à se situer à un niveau qui soit non pas « légèrement dissuasif » (comme le Distributeur qualifie la solution qu'il propose, à l'égard du mazout no. 2⁸), mais suffisamment dissuasive pour que le comportement des clients assujettis au tarif interruptible soit amené à changer de façon certaine.

Il n'appartient pas à l'UMQ de fixer un tel seuil de pénalité, mais si la Régie s'inspirait de l'approche préconisée par cette dernière, elle trouverait sûrement le seuil approprié. En tout état de cause, l'UMQ n'est pas en mesure de statuer si la demande de modification faite par le Distributeur à propos du premier alinéa de l'article 16.4.2.6 est optimale ou ne l'est pas, mais l'UMQ accueille avec ouverture cette demande.

L'UMQ souligne également que l'accent devrait être mis de façon très explicite sur la responsabilité légale des consommateurs bénéficiant du tarif interruptible, et sur « *(leur exposition) à des poursuites légales significatives dans la mesure où, par un non-respect d'un avis d'interruption, ils provoquaient l'interruption de la desserte des autres consommateurs de Gaz Métro* »⁹.

⁸ Pièce B-0022, p. 6, ligne 15.

⁹ Voir pièce B-0042 (réponse de GM à la demande de renseignements d'Option Consommateurs), p. 17, premier paragraphe)

SECTION 2 -MODIFICATIONS DE NATURE TECHNIQUE AUX ABONNEMENTS INTERRUPTIBLES

Pour l'UMQ, l'approche qui consiste à « pénaliser » les retraits lors d'avis d'interruptions constitue au mieux un complément aux Conditions de service qui, elles, peuvent mieux préserver l'intérêt général en permettant d'exercer le jugement du Distributeur en lieu et place de celui du consommateur qui pourrait très bien continuer à consommer lors d'avis d'interruptions¹⁰ et mettre en danger la sécurité d'approvisionnement de milliers d'autres clients.

Dans sa demande, le Distributeur soutient qu'il agit en tentant d'accentuer la communication avec un client susceptible de maintenir des retraits lors d'un avis d'interruption. **Il apparaît donc à l'UMQ que la spécification proposée à l'article 1.3 des Conditions de service est appropriée.**

En ce qui a trait à la modification demandée pour modifier l'ordre d'interruption (article 16.4.6, 1^{er} paragraphe), l'UMQ n'est pas convaincue par l'énoncé du Distributeur du besoin de se donner davantage de marge de manœuvre en cas d'enjeux opérationnels. La réponse fournie par le Distributeur à la question posée par l'UMQ sur ce sujet reste aussi vague que l'énoncé d'origine. En quoi précisément des « enjeux opérationnels » forcent-ils à modifier l'ordre des interruptions ? Cet énoncé semble vague à souhait et pourrait rendre « illisibles » les interventions du Distributeur sur ce sujet; l'équivalent d'un « chèque en blanc » que l'on préfère ne pas faire à quiconque. L'UMQ propose que l'on tente d'abord de définir le cadre des « enjeux opérationnels » avant de modifier les Conditions de service et Tarif, quitte à en inclure une définition dans l'article 1.3.

Par ailleurs, toujours sur ce sujet, l'UMQ a une suggestion à formuler, au cas où la Régie accepterait de se pencher sur une modification à l'ordre des interruptions. Le remplacement du gaz naturel par une énergie plus polluante devrait évidemment

¹⁰ Ce serait le cas par exemple s'il y avait erreur humaine, laxisme ou mauvaise volonté.

intervenir en tout dernier recours, puisque des efforts importants sont désormais fournis par plusieurs intervenants publics et privés pour améliorer le bilan environnemental de notre consommation énergétique.

En ce sens, **l'UMQ croit que le Distributeur devrait intégrer à ses critères d'interruption un paramètre lié au tonnage de GES évité.** Il s'agit en soi d'une mesure d'optimisation entre la préservation des livraisons aux autres clients, la rentabilité (ordre décroissant des prix), le nombre de jours d'interruption (respect des clauses contractuelles) et un nouveau facteur de type environnemental. Étant donné la relative nouveauté de la mesure, une telle mesure pourrait être suggérée au Distributeur sur une base de projet-pilote dans un premier temps.

Quant au pouvoir recherché par le Distributeur de pouvoir interrompre lui-même physiquement l'alimentation en gaz chez le client en question (article 16.4.6, 6^e paragraphe), l'UMQ est d'accord avec l'esprit de la mesure mais **recommanderait de la faire précéder par un nouvel avis, spécifique et transmis au client selon une procédure particulière**, afin d'écartier toute négligence potentielle de part et d'autre, et d'éviter tout impact négatif dû à une interruption brusque de l'alimentation en gaz¹¹. Certains procédés industriels pourraient souffrir d'une interruption soudaine de l'alimentation en gaz naturel, entraînant une perte de productivité dans une entreprise, ce qui n'est sûrement pas le but visé par le Distributeur.

¹¹ Dans la législation municipale, il est permis à une municipalité d'interrompre l'alimentation en eau à un client, notamment en cas d'utilisation abusive ou encore de gaspillage ou de détérioration de la qualité de cette eau, mais uniquement après un délai de 10 jours après la transmission officielle d'un avis dénonçant le problème; de plus, la somme exigée pour le service de l'eau (sauf si cette dernière est liée à la consommation réelle) demeure exigible pour la période pendant laquelle le service a été suspendu. Ce cas de figure, sans être exactement semblable au cas qui nous préoccupe ici, se rapproche du contexte de livraison de gaz naturel à un tarif interruptible (voir article 27 de la *Loi sur les compétences municipales*).

CONCLUSION

L'UMQ s'est prononcée dans ce mémoire en faveur de l'esprit de la demande que fait le Distributeur à la Régie pour modifier les Conditions de service et le Tarif pour des livraisons de gaz interruptible. L'UMQ pense que le Distributeur devrait être mieux outillé qu'il ne l'est actuellement pour protéger l'ensemble de la clientèle qui pourrait, dans certains cas particuliers, être victime d'une décision prise par un client au tarif interruptible sur une base autre que celle de la continuité et de la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel.

Puisant dans l'expérience des municipalités, l'UMQ a fait des propositions afin de rendre plus applicables les modifications demandées par le Distributeur. Elle souhaite que la Régie s'inspire de ces propositions au moment de rendre sa décision sur ce sujet.

Pour toute information relative au suivi des interventions de l'UMQ devant la Régie de l'énergie du Québec, prière de contacter M. Pierre Prévost, analyste désigné, aux coordonnées apparaissant ci-après : 514-355-1318 / prevostconseil@videotron.ca, ou encore M. Jean-Philippe Boucher, conseiller en aménagement et ressources à l'UMQ, au 514-282-7700, poste 252 / jboucher@umq.qc.ca.

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS

- 1. L'UMQ est d'accord en principe avec la demande du Distributeur visant à redonner un caractère dissuasif à tout retrait interdit de gaz naturel du réseau en période d'interdiction.**
- 2. L'UMQ souhaite toutefois que le Distributeur se dote de mécanismes internes pour mieux évaluer l'évolution de la demande sur son réseau, par type de clients, pour éviter de revivre ce type de situation.**
- 3. L'UMQ est favorable à ce que la pénalité pour des retraits pendant des avis d'interruption soit majorée de façon à se situer à un niveau qui soit assez dissuasif pour que le comportement des clients assujettis au tarif interruptible soit amené à changer radicalement (article 16.4.2.6).**
- 4. L'UMQ estime approprié l'ajout d'une définition pour le terme « retraits interdits lors d'interruptions », proposée à l'article 1.3 des Conditions de service.**
- 5. L'UMQ recommande de faire précéder l'interruption physique de l'alimentation en gaz naturel par un nouvel avis, spécifique et transmis au client selon une procédure particulière (article 16.4.6, 6^e paragraphe).**
- 6. L'UMQ ne croit pas qu'il faille obtempérer à la demande du Distributeur à l'effet de lui permettre de déroger à l'ordre des avis d'interruptions (article 16.4.6, 1^{er} paragraphe).**
- 7. L'UMQ croit que le Distributeur devrait intégrer à ses critères d'interruption un paramètre lié au tonnage de GES évité (article 16.4.6, 1^{er} paragraphe).**

