



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-3867-2013 (phase 1)

**« Demande relative au dossier générique portant sur l'allocation des coûts
et la structure tarifaire de Gaz Métro »**

25 février 2015

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC.....	3
MISE EN SITUATION DU DOSSIER R-3867-2013.....	4
INTRODUCTION	5
SECTION 1 - L'ALLOCATION DES COÛTS AU PLAN DES PRINCIPES ET CRITÈRES	7
1.1 - Allocation des coûts en milieu municipal : selon les principes comptables généralement reconnus et sans obligation quant à la causalité .	7
1.2 - Les critères et principes usuels d'allocation des coûts qui doivent être retenus pour l'industrie du gaz naturel	11
SECTION 2 – LES PROPOSITIONS DU DISTRIBUTEUR.....	17
2.1 – Objet de l'étude d'allocation des coûts.....	18
2.2 – Allocation des coûts des conduites de distribution.....	19
2.3 – Allocation des coûts des conduites de transmission.....	24
2.4 – Allocation des dépenses d'exploitation	26
2.5 – Allocation des autres éléments du coût de distribution.....	26
2.6 – Allocation des éléments de la base de tarification	28
2.7 – Autres modifications à la méthode d'allocation des coûts.....	29
CONCLUSION.....	30
ANNEXE 1	31

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

Depuis sa fondation en 1919, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) représente les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer, à l'échelle nationale, un leadership pour des gouvernements de proximité efficaces et autonomes et de valoriser le rôle fondamental des élues et élus municipaux.

Ses membres, qui représentent plus de 80 % de la population et du territoire du Québec, sont regroupés en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole.

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 éviter au maximum toute redondance avec les autres intervenants reconnus par la Régie dans une cause).

MISE EN SITUATION DU DOSSIER R-3867-2013

Lors de l'étude du dossier tarifaire R-3809-2012, le Distributeur avait annoncé qu'en suivi à une demande de la Régie à cet effet, un dossier serait bientôt déposé pour préciser sa vision tarifaire. L'UMQ s'était alors montrée ouverte à analyser les propositions du Distributeur à cet effet et demandait à la Régie de s'assurer que ce dossier chemine le plus rapidement possible, afin de respecter l'ordre logique selon lequel le retour (annoncé) du Distributeur en régime de mécanisme incitatif soit précédé par le dossier sur la vision tarifaire. L'UMQ est satisfaite de constater que le dossier portant sur la révision de la vision tarifaire a été déposé¹ à la fin de l'automne 2013 par le Distributeur et qu'il a fait depuis ce moment l'objet d'un travail en profondeur, auquel l'UMQ s'est associée.

Par sa décision procédurale D-2014-011, la Régie décidait de scinder en deux phases l'ensemble du dossier, réservant la phase 1 à l'ensemble des méthodes d'allocation des coûts et la phase 2 aux éléments touchant la structure tarifaire, l'interfinancement et la stratégie tarifaire. À l'épreuve des discussions, cette décision se trouve justifiée du fait notamment de l'élargissement de la réflexion sur l'allocation des coûts par le Distributeur², et de la teneur des échanges techniques lors des trois séances de travail tenues en avril et mai 2014³.

De l'avis général, la phase 2 pourrait être fortement influencée par les décisions qui seront prises par la Régie, suite aux audiences de la phase 1. L'UMQ est cependant confiante que les propositions faites en phase 1, guidées par le principe de causalité des coûts et faites sans arrière-pensée quant à l'impact potentiel sur les actuels paliers tarifaires, seront alors interprétées et modulées en fonction d'une nécessaire révision de la structure des tarifs et des composantes d'interfinancement, afin de conserver au gaz naturel son caractère concurrentiel.

¹ Demande R-3867-2013.

² Décision D-2014-011, par. 14.

³ Les séances se sont déroulées les 3 et 17 avril, ainsi que le 7 mai 2014.

INTRODUCTION

La cause **R-3867-2013** offre un moment de réflexion intéressant pour mettre à jour un certain nombre de principes et de méthodes d'allocation des coûts en distribution, qui guideront le travail de la Régie, du Distributeur et des intervenants pour un bon nombre d'années. L'UMQ a constaté que, globalement, l'étude et la documentation produite par le Distributeur sur l'allocation de ses coûts témoignent d'une approche sérieuse et documentée à la question, et l'en félicite d'emblée.

Dans le présent dossier, on constate d'abord que le Distributeur a été amené à élargir sa réflexion initiale et à réfléchir sur des pratiques en vigueur en matière d'allocation des coûts, notamment en ce qui touche les conduites principales⁴.

On constate ensuite que le présent débat méthodologique en matière d'allocation des coûts d'accès se cristallise entre deux approches possibles : l'intercepte 0 (approche statistique), et le réseau minimal de 2 pouces. La première approche se révèle, à l'usage, difficile d'application selon le Distributeur, qui cherche à migrer vers une allocation en fonction d'un réseau minimal, assorti de certaines conditions.

Enfin, on constate que le Distributeur tente de remplacer des facteurs basés sur les revenus par des facteurs basés sur des dépenses, là où la chose est possible, afin de corriger les biais que traînent les premiers à cause de la présence d'interfinancement.

Fidèle à son approche analytique d'entreprises réglementées qui mise, lorsque cela est possible, sur des balisages complets pour lui permettre de porter un jugement éclairé sur la performance du Distributeur, l'UMQ a voulu savoir (à l'étape des demandes de renseignements) ce que font les autres distributeurs énergétiques au Canada, qui sont normalement confrontés aux mêmes défis. L'UMQ s'est aussi demandée s'il est également possible de s'inspirer de ce que certaines municipalités font, en termes d'allocation de coûts de certaines infrastructures ou services, et ce

⁴ B-0006, GM-1, document 2, pp. 6-7.

même si les deux contextes sont différents; elle dispose de ce sujet dans la sous-section 1.1 du présent mémoire. La sous-section suivante (1.2) est consacrée à une discussion sur les principes et critères devant normalement trouver application dans l'encadrement d'une activité réglementée.

Dans la section 2 de son mémoire, l'UMQ se prête à l'analyse de la majorité des propositions du Distributeur et base ses commentaires à partir d'une grille de lecture inspirée des questions suivantes : quels sont les problèmes identifiés par GM et est-ce que les propositions faites par GM corrigent ces problèmes, tout en respectant un certain nombre de principes, au premier rang desquels celui de causalité des coûts ? Et est-ce qu'au final, l'ensemble des coûts qui réussissent à être « bien » attribués a augmenté grâce aux modifications proposées ?

L'UMQ souhaite que la conclusion du présent dossier (phases 1 et 2) permette de reprendre l'objectif qui doit être à la base d'une véritable vision tarifaire, soit les corrections à apporter à l'interfinancement entre catégories de clients et l'amélioration de la cohérence qui doit être établie entre les catégories, paliers et sous-paliers tarifaires.

SECTION 1 - L'ALLOCATION DES COÛTS AU PLAN DES PRINCIPES ET CRITÈRES

Avant de commenter chaque proposition du Distributeur sur ce sujet, l'UMQ a voulu vérifier dans quelle mesure les critères d'allocation des coûts en vigueur dans le milieu municipal québécois peuvent inspirer une réflexion utile au présent dossier. À cette fin, la sous-section 1.1 trace un bref portrait de l'encadrement législatif et des règles administratives suivies par les municipalités en matière d'allocation des coûts de leurs activités et de certains de leurs systèmes en réseaux (approvisionnement et distribution de l'eau potable; évacuation et traitement des eaux usées; distribution électrique). Par la suite, la sous-section 1.2 aborde les principes et critères d'allocation des coûts en général, pour guider les recommandations de l'UMQ dans le cas particulier du Distributeur gazier.

1.1 - Allocation des coûts en milieu municipal : selon les principes comptables généralement reconnus et sans obligation quant à la causalité

Les municipalités ne sont pas, contrairement à des entreprises réglementées, obligées de faire valider l'allocation de leurs coûts par une autorité externe. Elles détiennent une grande autonomie à cet égard et respectent les règles comptables normalement applicables en pareille matière.

Les municipalités n'ont pas non plus à respecter le principe de causalité dans l'allocation de leurs coûts. Elles sont par ailleurs soumises au respect d'autres principes, au nombre desquels le principe de représentativité (élection des dirigeants pour pouvoir imposer une charge fiscale), le principe du bénéfice reçu par l'usage ou la simple disponibilité d'un service et enfin le principe de l'équité horizontale, qui assure que deux contribuables paient le même montant de taxes à partir de la même assiette de taxation. Les paragraphes qui suivent offrent un portrait plus précis en scindant l'analyse en deux cas de figure : l'allocation des coûts au sein d'une même municipalité, et l'allocation des coûts entre municipalités.

1.1.1 - Le cas de l'allocation des coûts entre citoyens d'une même municipalité

Dans un premier cas de figure, il est intéressant de constater les principes et modalités en cause lorsqu'il s'agit d'un service ou activité offert par une municipalité à ses propres citoyens. Quatre types de services ou activités sont alors présents : les activités municipales qui ne s'appuient pas sur la présence d'un réseau physique (loisirs, par exemple), certains travaux utiles qui doivent être réalisés par la municipalité pour le bénéfice de la collectivité, les systèmes liés à l'eau (production, distribution, évacuation et traitement) qui nécessitent entre autres des réseaux (aqueducs et égouts) et enfin les systèmes de distribution électrique municipaux. On constate que plusieurs normes législatives imposent des contraintes de financement très spécifiques, dont une seule comporte un plafond évident : le fait de ne pas pouvoir contraindre un client d'un système municipal de distribution d'électricité à payer un tarif supérieur à celui exigé pour la même catégorie par HQD.

1.1.2 - Le cas de l'allocation des coûts entre municipalités

Toutefois, malgré cette très large autonomie due à des organisations dirigées par des élus, les municipalités peuvent recourir à certains encadrements légaux ou mécanismes qui fixent des règles de partage des coûts lorsque ces derniers doivent être établis sur une base intermunicipale. C'est le mécanisme des ententes intermunicipales⁵ qui régit le partage de coûts entre municipalités. Selon ce mécanisme, l'approche de partage de coûts peut reposer – ou non – sur une allocation des différents coûts entre plusieurs municipalités parties à une entente.

Il arrive que le partage des coûts repose sur des bases qui n'ont que peu à voir avec la causalité des coûts. On parle plutôt d'une approche liée au bénéfice que procure à chaque municipalité le partage de ressources, et qui est libre de négocier de gré à gré une telle entente.

Ce principe étant posé, les municipalités soient parfois assujetties à des organismes de régulation qui détiennent une autorité pour procéder, en leur nom et en cas

⁵ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ c. C-19, articles 468 et suivants.

d'incapacité ou de désaccord entre municipalités, à un partage des coûts entre ces dernières si elles ne parviennent pas à s'entendre au préalable. Ces organismes peuvent – ou non – faire reposer leurs décisions sur une allocation des coûts basée sur la causalité de ces derniers. Dans certains cas, c'est le principe de coût marginal qui est retenu, dans d'autres, c'est le coût moyen, etc. (voir l'annexe 1 pour le détail des dispositions législatives).

1.1.3 - Le cas de la tarification municipale : gérer l'offre autant que la demande

Les municipalités disposent en outre d'un pouvoir de taxation foncière (basé sur la capacité de payer) et d'un pouvoir étendu sur la tarification de leurs services. La tarification est définie comme un prix exigé de façon ponctuelle ou sous forme d'abonnement pour l'utilisation d'un bien, d'un service ou pour le bénéfice reçu d'une activité, ou encore une compensation imposée au propriétaire ou à l'occupant d'un immeuble.

La tarification municipale repose sur des bases précises, prévues à la *Loi sur la fiscalité municipale*⁶. Ces dispositions précisent qu'un tarif doit correspondre à une partie ou à la totalité du coût d'un service, mais peut excéder ce coût si cela correspond à une mesure de « saine administration ». La « saine administration » peut s'exprimer, selon les contextes, en un signal de prix plus important pour rationner/stimuler la demande (notamment de certaines catégories de clients), ou pour améliorer la gestion de l'offre.

Pour les fins qui nous occupent ici et en termes de stratégie tarifaire, il ressort de ces dispositions que les municipalités ne sont pas liées par l'allocation des coûts de leurs services sur la base de la causalité. Toutefois, il semble logique que toute stratégie de tarification, conçue comme volet d'équilibre à la taxation foncière, devrait être basée sur une connaissance précise du coût de revient unitaire à un service. Les municipalités se voient donc reconnaître le pouvoir de déroger

⁶ *Loi sur la fiscalité municipale*, RLRQ c. F-2.1, articles 244.1 à 244.10.

expressément au principe de causalité des coûts lorsque vient le temps d'établir une stratégie tarifaire :

« En somme, la municipalité a le devoir, au nom d'une saine administration, de connaître les coûts de revient de ses services municipaux. Par contre, elle a aussi le choix d'établir elle-même sa propre politique de tarifs municipaux, avec la possibilité d'inclure dans cette politique des tarifs inférieurs ou supérieurs à leur coût de revient, au nom d'objectifs d'équité et d'efficacité »⁷ (nos soulignés)

Puisqu'elles ne sont pas légalement tenues de faire correspondre exactement leurs tarifs à des coûts alloués par catégories d'usagers, les municipalités font généralement reposer leurs stratégies tarifaires sur des approches de gestion éprouvées : simplicité, efficience, faisabilité économique de la tarification. Ce sont des critères sur lesquels nous reviendrons dans la prochaine sous-section.

⁷ « Répertoire des expériences de tarification », Ministère des Affaires municipales, 1995.

1.2 – Les critères et principes usuels d'allocation des coûts qui doivent être retenus pour l'industrie du gaz naturel

Le document de réflexion relatif à l'allocation des coûts déposé par le Distributeur dans le cadre du présent dossier rappelle les principes mis de l'avant en cette matière jusqu'à maintenant et présente une discussion méthodologique sur ce sujet. Un passage en particulier est important pour la suite de l'exercice ⁸:

« Les auteurs sur le sujet s'entendent sur le fait qu'il soit difficile et peut-être impossible de développer une méthode d'allocation qui permettra de respecter l'ensemble de ces propriétés. (...) Il est important d'être conscient des propriétés qui seront priorisées et de celles qui sont sacrifiées ».

Sachant que des choix méthodologiques devront être faits, il importe de reconnaître les éléments qui seront considérés fondamentaux dans l'allocation des coûts du réseau de distribution gazière de Gaz Métro. À ce sujet, l'UMQ a cherché à connaître, à l'étape des DDR, le degré d'atteinte de chacun des principes présentés dans l'étude d'allocation des coûts, ce à quoi le Distributeur a répondu de la façon suivante :

« Gaz Métro n'est pas en mesure d'évaluer le degré d'atteinte de chacun des sept principes décrits à la page 12 de la pièce B-0006 (Gaz Métro-2, document 1) pour chacune des rubriques de l'onglet Allocation des pièces B-0039 (Gaz Métro-2, document 7) et B-0040 (Gaz Métro-2, document 8). Cet exercice constituerait un travail d'une grande envergure. Gaz Métro soumet que ces principes doivent simplement servir de balises lors de la réflexion par rapport à chacune des méthodes d'allocation proposées. » (notre souligné)

Aucune évaluation n'étant fournie de ce que pourrait représenter un « travail d'une grande envergure », l'UMQ doit prendre acte de cette réponse et accepter la logique proposée par le Distributeur à l'effet de se servir des différents principes

⁸ Pièce B-0006, GM-1, document 2, principalement la sous-section 3.2.

mentionnés, ou encore à en proposer d'autres, comme des balises encadrant une réflexion que tous souhaitent féconde.

1.2.1 - Méthode du coût complet

Dans le cas précis du distributeur gazier, un critère doit impérieusement être l'intégration de l'ensemble des coûts mis en œuvre pour rendre disponible le service : les charges d'exploitation d'un réseau et des équipements ou activités connexes; les charges d'entretien de ce réseau, un amortissement comptable et financier suffisant à garantir la pérennité du réseau en question; une rémunération suffisante du capital immobilisé dans cette activité et quelques autres charges comme la provision pour impôts, etc. Ce critère, érigé en principe, est celui dit du « coût complet ».

1.2.2 - Absence de gratuité

Complément du coût complet, l'absence de gratuité implique qu'il n'y a pas de coût orphelin. Aucun service gratuit ne saurait être accepté, dans une entreprise réglementée, ce qui renvoie toute forme de coût à un traitement en vue de son allocation. Physiquement, un réseau gazier permet l'exclusion de clients qui ne voudraient pas contribuer aux coûts (par des refus de branchements ou par des débranchements), ce qui permet d'éviter les resquilleurs.

1.2.3 - Principe de causalité

Le critère de causalité demeure⁹, selon Gaz Métro, le principe directeur sur lequel l'exercice d'allocation des coûts doit reposer, car il est « *intemporel et tout aussi juste et pertinent* » qu'il l'était à l'époque de l'établissement des principes d'allocation des coûts ayant mené à l'ordonnance G-429. Définie comme une méthode permettant de traiter de façon semblable des clients qui affectent les coûts de la même façon, la causalité réfère, en milieu municipal, au principe admis d'équité horizontale, c'est-à-

⁹ Pièce B-0016, GM-2, document 1, p. 12, lignes 4 à 14.

dire que des contribuables paient le même montant de taxes lorsque leur assiette de taxation est la même.

Dans le contexte réglementaire actuel et prévisible, **l'UMQ adhère sans réserve aux trois principes énoncés, soit le traitement du coût complet, l'absence de service gratuit et le principe de causalité et recommande à la Régie d'en faire le socle de sa réflexion.**

1.2.4 - D'autres critères utiles tirés de l'expérience municipale

De même, à partir de l'expérience municipale que nous venons de survoler, quelques critères souvent mis en application dans diverses organisations peuvent être rappelés pour qualifier ce qui fonde un bon système d'allocation des coûts, quel que soit le contexte légal dans lequel il s'exerce. Ces critères sont les mêmes que ceux que l'on s'attend à retrouver dans toute stratégie de collecte et de gestion de données opérationnelles ou stratégiques.

Ainsi, la méthode d'allocation de coûts doit idéalement répondre positivement aux critères suivants :

- La simplicité, c'est-à-dire qu'elle doit être compréhensible par le plus grand nombre sans prêter à interprétation.
- La robustesse, en ce sens que l'allocation ne repose pas sur des hypothèses trop complexes ou qui entraînent trop de variabilité en fonction des contextes.
- Le caractère peu onéreux de l'opération, au sens où la confection et la tenue à jour des données servant à allouer les coûts ne doivent pas générer des coûts substantiels.
- La comparabilité, c'est-à-dire qu'une comparaison peut être faite dans le temps au sein de la même entreprise et, de façon ponctuelle (lors de balisages, par exemple), avec des entreprises opérant des systèmes semblables.

Reprenons chacun de ces critères et examinons si les propositions sur la table y font référence ou les respectent.

Le critère de simplicité prend une importance plus grande du fait que cela peut favoriser l'allègement du processus réglementaire, objectif généralement recherché par les parties prenantes de ce processus. À cet égard, l'UMQ est d'avis que le remplacement amorcé des facteurs d'allocation basés sur le revenu (qui pourrait s'accroître en fonction des capacités futures des systèmes informatiques¹⁰) est un pas du Distributeur dans la bonne direction et elle appuie le Distributeur en ce sens.

Le critère de robustesse, quant à lui, devrait normalement mener à une stabilité plus grande des facteurs d'allocation des coûts au fil des années, ce qui rejoint un objectif déjà mentionné par l'UMQ dans une récente cause tarifaire, lorsqu'elle a été interrogée par le consultant du Distributeur quant aux objectifs du programme de dérivés financiers :

« Other customers such as municipal customers and small businesses place the emphasis on predictability. They would most like price certainty and prefer a multi-year, fixed-rate option. »

(Extrait du rapport de la firme Concentric sur les dérivés financiers¹¹
- notre souligné)

En réponse à une question de l'UMQ dans le présent dossier, le Distributeur admet que :

« l'appréciation de la stabilité des facteurs d'allocation de coûts ne pourra être effectuée que lorsque la nouvelle structure tarifaire aura été définie ».

(Extrait de la réponse à la question 30 de l'UMQ¹²)

¹⁰ Pièce B-0071, GM-3, document 7, p. 17 (réponse à la question 41 de l'UMQ).

¹¹ Cause R-3837-2013 (phase 3), pièce B-0091, GM-6, document 1, p. 18, lignes 22 à 25.

¹² Pièce B-0071, GM-3, document 7, p. 14 (réponse à la question 36 de l'UMQ).

L'UMQ recommande donc à la Régie de s'assurer de la robustesse des nouveaux facteurs proposés, en lien avec l'objectif de stabilité dans le temps.

Le caractère peu onéreux de la confection et de la tenue à jour des données servant à établir les facteurs d'allocation des coûts semble par ailleurs assuré par le fait que le Distributeur n'entend pas faire d'investissements en matière informatique pour les fins de ce besoin :

« Cependant, (...), Gaz Métro effectue un transfert des opérations liées à l'allocation des coûts du logiciel de support SAS vers Excel.»

Et

« Les changements actuellement proposés par Gaz Métro ne nécessitent pas d'investissement en matière de TI.»

(extraits des réponses apportées par le Distributeur aux questions 1 et 6 posées par l'UMQ en DDR)

L'UMQ est satisfaite de ces réponses et estime qu'elles contribuent à l'objectif.

Enfin, la question de la comparabilité des données obtenues pour procéder à l'allocation des coûts n'a pas fait l'objet de questions précises de la part de l'UMQ, mais une réponse fournie par le Distributeur à une question de la Régie¹³ permet d'illustrer certaines difficultés méthodologiques inhérentes aux comparaisons :

« Il est important de noter que le nombre total de kilomètres de conduites est difficilement comparable, car les données obtenues ne précisent pas toujours l'inclusion ou non des conduites de transmission. On sait, par exemple, que la valeur du nombre de kilomètres de conduites de FortisBC inclut les conduites de transmission, alors que pour Union Gas, il s'agit du nombre de kilomètres des conduites de distribution uniquement. »

¹³ Pièce B-0045, GM-3, document 1, p. 17 (réponse à la question 6.4).

La comparabilité doit donc porter sur deux volets. Tout d'abord sur l'éclairage que l'évolution d'un facteur d'allocation des coûts permet d'apporter au sein de l'entreprise gazière et ensuite sur la comparaison entre des entreprises semblables. Il est donc difficile de se prononcer sur ce point, autrement que de souhaiter une stabilité des méthodologies utilisées sur une période assez longue pour assurer une bonne « lecture » des évolutions sur une période de plusieurs années.

SECTION 2 – LES PROPOSITIONS DU DISTRIBUTEUR¹⁴

Le Distributeur a identifié, dans sa demande réamendée, une série de propositions. Dans le cadre de la présente section, l'UMQ a décidé de présenter ses points de vue et analyses dans l'ordre de présentation choisi par le Distributeur dans sa demande réamendée.

L'objectif de l'ensemble du dossier d'analyse de l'allocation des coûts consiste à choisir les clés d'allocation qui semblent les plus susceptibles de respecter les principes et critères discutés en section 1 de ce mémoire, au premier rang desquels le principe de causalité, par catégories de clients (dont la segmentation par catégorie risque fort de faire l'objet d'une refonte en phase 2 du présent dossier). Ce faisant, l'exercice devrait mener à une amélioration de l'allocation par le recours à des facteurs basés sur des coûts « contemporains » (période « T » plutôt que « T-1 ») ainsi que de diminuer la dépendance à des clés de répartition basées sur les revenus.

Dans son analyse des propositions du Distributeur, l'UMQ s'est volontairement tenue à l'écart des analyses trop pointues, qu'il était possible de réaliser sur les actuelles catégories tarifaires grâce aux outils de simulation fournis en cours de dossier par le Distributeur. Les résultats de l'allocation selon les méthodes proposées par le Distributeur montrent globalement¹⁵ une certaine redistribution en termes de pourcentage des coûts, mais cette dernière demeure généralement très marginale et assurément de nature à être absorbée par une révision tarifaire qui saura conserver au gaz naturel son caractère concurrentiel pour l'ensemble des catégories de clients.

¹⁴ Selon la demande réamendée de novembre 2014 (pièce B-0028).

¹⁵ Pièce B-0032, GM-2, document 8.

2.1 – Objet de l'étude d'allocation des coûts

Le Distributeur demande à la Régie de lui permettre de produire annuellement l'étude d'allocation des coûts de service, à partir des données projetées plutôt qu'à partir des données du budget de l'année antérieure.

Paragraphe 32 de la Demande réamendée :

« Gaz Métro demande donc à la Régie d'approuver que l'étude de coûts de service soit effectuée annuellement à partir des données projetées de la cause tarifaire plutôt qu'à partir des données du budget de l'année antérieure ».

En réponse à une question¹⁶ de la Régie, le Distributeur est d'ailleurs très clair quant au résultat souhaité :

« L'étude d'allocation des coûts permettrait dorénavant de déterminer l'interfinancement que produiraient les tarifs annuels proposés plutôt que l'interfinancement que produisaient les anciens tarifs. »

Le complément de preuve demandé par la Régie dans sa décision D-2014-144, basé sur les données prévisionnelles approuvées pour l'année 2013-2014, « donne des résultats similaires à ceux qui avaient été obtenus à partir du budget 2012-2013 »¹⁷ et qui avait été déposés par le Distributeur, faisant ainsi la démonstration de la faisabilité de cette approche.

L'UMQ est favorable à l'utilisation des données les plus récentes dans tout ce qui touche à la détermination de la stratégie tarifaire, dès lors que cela est possible, et appuie donc la proposition du Distributeur.

Par ailleurs, l'UMQ souhaite que la Régie, dans les directives qu'elle fournira pour encadrer le déroulement de la phase 2 du présent dossier, mentionne explicitement que l'étude d'allocation des coûts constitue la base de la future stratégie tarifaire.

¹⁶ Pièce B-0045, GM-3, document 1, p. 10, réponse à la question 5.1.

¹⁷ Pièce B-0030, GM-2, document 6, p. 6, lignes 1 à 3.

2.2 – Allocation des coûts des conduites de distribution

Composante « Accès »

Le contexte décrit par l'étude de l'allocation des coûts, appuyé sur les remarques faites par le Dr Overcast, trace un portrait préoccupant de la sous-estimation potentielle de la composante « accès », qui voit sa part dans la répartition des coûts s'éroder graduellement (passant de 63 % en 1987 à 45 % aujourd'hui)¹⁸. Une réflexion s'imposait donc, au terme de laquelle le Distributeur a fait deux propositions majeures.

- Modifier l'approche de répartition des coûts pour passer du concept statistique de « l'intercepte 0 » à celui du « réseau minimal 2 pouces en plastique ».

Paragraphe 34 et 35 de la demande réamendée :

« Gaz Métro demande à la Régie d'approuver l'utilisation de l'approche du « réseau minimal modifiée », plutôt que l'approche de « l'intercepte zéro », aux fins de l'estimation de la composante accès du coût des conduites principales. »

Et :

« Gaz Métro demande à la Régie d'approuver que le réseau minimal soit défini comme étant composé de conduites en plastique de deux pouces (60,3 mm) de diamètre. »

L'UMQ reçoit avec ouverture la demande du Distributeur dans la mesure où le concept de taille minimale de réseau est une méthode bien comprise par la Régie qui l'applique déjà dans le cas du distributeur¹⁹ d'électricité; l'UMQ y voit l'occasion d'une cohérence forte dans les décisions de l'organisme tout autant que de meilleure compréhension pour l'ensemble des parties intéressées par ces questions.

¹⁸ Pièce B-0016, GM-2, document 1, pp. 14-15.

¹⁹ R-3905-2014, pièce B-0042, HQD-12, document 3 (HQD).

De plus, aux dires du Distributeur, le principe de causalité des coûts en sera renforcé²⁰:

« L'approche du réseau minimal permet une application plus juste du principe de la causalité des coûts ». (p. 20, lignes 8-9)

Enfin, le Distributeur identifie certaines difficultés méthodologiques propres à l'application de la méthode de « l'intercepte 0 » (rapportées par le Distributeur dans son étude, de même qu'en réponse à la DDR no. 1 de la Régie²¹) :

« L'effet de l'approximation statistique est donc négligeable dans l'approche du réseau minimal alors qu'elle peut être significative dans l'approche du diamètre zéro pour un même niveau de précision statistique de la régression. » (extrait de la réponse fournie à la question 3.1)

Et :

« Outre les difficultés énoncées à la réponse 3.1 de la méthode de l'intercepte zéro, le nombre d'observations pour certaines régions est également très faible, ce qui diminue la qualité statistique du résultat de la régression. » (extrait de la réponse fournie à la question 7.1)

Pour l'UMQ, un facteur important à retenir est que l'application de la méthode du réseau minimal, parce qu'elle est répandue chez les autres distributeurs nord-américains²², facilitera à l'avenir les exercices de balisage du Distributeur.

L'UMQ insiste, à toutes les occasions qui lui sont fournies de le faire, pour que ce type d'exercice soit réalisé par le Distributeur et entend donc que la tâche lui soit facilitée, surtout si ce dernier retourne dans un avenir prochain en régime incitatif.

²⁰ Pièce B-0016, GM-2, document 1, p. 20.

²¹ Voir à ce sujet les réponses fournies à la DDR no. 1 de la Régie (pièce B-0045, GM-3, document 1, question 3.1, p. 7 et question 7.1, p. 20).

²² Idem, question 1.1, p. 1.

Quant aux caractéristiques choisies pour déterminer le réseau minimal proposé par le Distributeur, la proposition d'un réseau de conduites de 2 pouces en plastique semble logique, sachant que ce diamètre représente les conduites les plus petites installées par le Distributeur, qui détient non seulement des données précises sur les coûts encourus, mais qui évite de faire du « double comptage » pour attribuer à un client une part du coût de capacité. Cependant, face à des débats méthodologiques complexes illustrés par les échanges entre la Régie et le Distributeur en DDR²³, l'UMQ se contente de prendre acte de la proposition du Distributeur.

- S'assurer que la composante « accès » soit effectuée sur la base du nombre de branchements plutôt que du nombre de « clients ».

Paragraphe 36 de la demande réamendée :

« Gaz Métro demande à la Régie d'approuver que la composante accès du coût des conduites principales soit allouée sur la base du nombre de branchements plutôt que sur la base du nombre de clients. »

Ici également, l'UMQ se range aux arguments du Distributeur, puisqu'elle conçoit fort bien (en se référant à l'expérience municipale en la matière) qu'en définitive, pour un exploitant de réseau, c'est le nombre de branchements physiques qui est le critère le plus important de conception et d'exploitation d'un réseau de distribution énergétique. Ce changement reflète les exigences de logique de développements urbains qui se feront désormais de plus en plus en mode de densification des habitats, avec la construction de formes de logements collectifs. L'extrait de réponse suivant²⁴ illustre à nouveau cette question :

« Dès qu'un branchement est relié à une conduite principale, alors l'accès au gaz naturel est disponible pour les immeubles qui utilisent ce

²³ Pièce B-0045, GM-3. Document 1, pp. 25 à 32, réponse à la question 10.1.

²⁴ Pièce B-0065, GM-3, document 3, p. 15, réponse à la question 2.2.1 de la FCEI.

branchement comme point de desserte. Il y a donc un lien étroit entre les branchements et les conduites principales. »

L'UMQ est d'accord avec le Distributeur pour dire que le principe de causalité doit pencher vers cette modification dans l'allocation des coûts vers les branchements plutôt que vers les clients.

Composante « Capacité »

- Changement de la capacité attribuée et utilisée (CAU) pour la capacité attribuée (CA) seulement.

Paragraphe 38 de la demande réamendée :

« Gaz Métro demande à la Régie d'approuver que la composante capacité soit allouée sur la base de la capacité attribuée (CA) tenant compte de la pointe non coïncidente de la clientèle interruptible, estimée à partir de leur demande horaire maximale, plutôt que de leurs volumes consommés. »

Cette proposition du Distributeur fait également suite à une observation du Dr Overcast. L'UMQ prend acte de cette proposition et note qu'elle n'aura en définitive que « *peu d'effet sur l'allocation du coût des conduites* »²⁵ (hormis pour les clients interruptibles).

- Changement de la méthode d'allocation pour les conduites d'alimentation, afin qu'elle soit la même que celle utilisée pour les conduites de distribution.

Paragraphe 41 de la demande réamendée :

« Gaz Métro demande à la Régie d'approuver que la méthode d'allocation des conduites d'alimentation soit la même que celle des conduites de distribution. »

²⁵ Pièce B-0016, GM-2, document 1, p. 50, lignes 1 à 3.

Touchant près de 1000 clients, cette situation particulière est néanmoins commune aux réseaux municipaux de distribution d'eau ou d'évacuation d'eaux usées, où certains clients sont branchés directement sur des conduites « principales » à plus haut débit, (avec, parfois, l'installation de valves spéciales pour réduire la pression), sans que les municipalités ne traitent différemment ces clients au plan de la tarification²⁶.

En fait, l'UMQ considère qu'il s'agit ici de problématiques de conception des réseaux qui priment et qui imposent la logique de « double fonction » aux conduites d'alimentation, et non pas les clients eux-mêmes, qui ne peuvent pas être responsabilisés pour leur localisation par rapport au réseau de distribution gazière. Il en coûterait ultimement plus cher de construire des conduites de distribution dédiées pour servir ces quelques clients qui sont directement branchés sur les conduites d'alimentation, ce qui fait que la clientèle globale du réseau gazier verrait sa facture augmenter. Le Distributeur illustre très bien cette situation dans l'extrait suivant²⁷ :

« Il n'y a pas de volume minimal pour qu'un client puisse se raccorder sur une conduite d'alimentation. Les deux raisons où un tel raccordement est possible sont :

- lorsqu'il n'existe pas de réseau de distribution à l'endroit où le client souhaite se raccorder et qu'une extension du réseau de distribution n'est pas économiquement viable en raison de la distance à couvrir, mais qu'une conduite d'alimentation se trouve à proximité. »

²⁶ L'exception à considérer sur ce point nous semble être les réseaux de transmission d'électricité, qui ne peuvent accepter que des clients ne se branchent directement sur les conduites de transmission sans que des équipements particulièrement coûteux ne soient installés pour diminuer le voltage de l'onde électrique.

²⁷ Pièce B-0045, GM-3, document 1, p. 33, en réponse à la question 11.2 de la Régie.

L'UMQ est donc d'accord avec la proposition du Distributeur visant à traiter l'allocation des coûts de ces conduites de la même façon que pour les conduites de distribution.

- Le passage de l'utilisation des données régionales à l'ensemble des données de la franchise.

Paragraphe 43 de la demande réamendée :

« Gaz Métro demande à la Régie d'approuver que le calcul des composantes accès et capacité du coût des conduites principales se fasse sur la base de données se rapportant à l'ensemble de la franchise plutôt que sur la base de données régionales. »

Cette proposition permettrait dans un premier temps de simplifier les méthodes d'allocation des coûts²⁸. Dans un deuxième temps, ce passage accentuerait la robustesse des données qui seraient observées et non plus estimées (spécifiquement dans le cas du passage à la méthode du réseau minimal).

Puisque la raison historique particulière (l'expansion rapide en régions du réseau de Gaz Métro et, conséquemment, le besoin de protéger la clientèle de la région montréalaise des coûts de développement du réseau dans ces nouvelles régions) n'est plus aussi présente, l'UMQ comprend et appuie la proposition du Distributeur à l'effet d'utiliser les données de l'ensemble du réseau comme base d'allocation des coûts.

2.3 – Allocation des coûts des conduites de transmission

- Introduire un facteur d'allocation distinct basé sur la capacité allouée et utilisée (CAU).

²⁸ Pièce B-0016, GM-2, document 1, p. 58, lignes 3 à 9.

Paragraphe 45 de la demande réamendée :

« Gaz Métro demande à la Régie d'approuver l'allocation des coûts relatifs au réseau de transmission à l'aide d'un facteur d'allocation distinct basé sur la capacité allouée et utilisée (CAU) et de maintenir le facteur CONDPRIN tenant compte de l'importance relative du réseau de transmission par rapport au réseau de distribution pour l'allocation des coûts liés à la fois aux conduites de transmission et aux conduites de distribution. »

Le réseau de transmission représente une petite proportion de l'ensemble des conduites du Distributeur (7,6 % du total des mètres linéaires²⁹). L'UMQ prend acte de la proposition du Distributeur, qui ne suit pas précisément les recommandations du Dr Overcast sur ce point³⁰ mais ne se prononce pas, les distinctions méthodologiques étant trop fines pour qu'elle puisse y porter un jugement éclairé.

- Maintenir le *statu quo* pour les clients branchés directement sur des conduites de transmission.

Paragraphe 48 de la demande réamendée :

« Gaz Métro (...) propose de maintenir l'approche actuelle relativement à l'allocation du coût des conduites principales pour les clients raccordés directement à une conduite de transmission. »

Cette proposition revient à dire que ces clients soient répartis au sein des catégories tarifaires actuelles et non pas regroupés dans une catégorie tarifaire distincte qui les exempterait de se voir imputer les coûts des conduites de distribution. Le Distributeur explique bien que la situation actuelle fait ressortir que des clients sont branchés sur ces conduites de transmission en fonction de la proximité de ces

²⁹ Pièce B-0006, GM-1, document 2, p. 23.

³⁰ Pièce B-0016, GM-2, document 1, p. 63, lignes 1 à 4.

dernières, et non pas parce qu'ils forment une clientèle ayant des particularités propres.

Le raisonnement fourni plus haut à l'égard des clients qui se retrouvent branchés directement sur des conduites d'alimentation qui ne leur sont pas exclusivement dédiées prévaut ici aussi, l'expérience municipale en témoigne d'ailleurs parfois pour des réseaux de distribution d'eau potable ou d'évacuation d'eaux usées (dynamique propre à la conception de ces réseaux). L'UMQ se rallie donc ici aussi à la proposition du Distributeur.

2.4 - Allocation des dépenses d'exploitation

La proposition du Distributeur concerne le changement de regroupements pour les dépenses d'exploitation.

Paragraphe 50 de la demande réamendée :

« Gaz Métro demande à la Régie d'approuver les nouveaux regroupements proposés des dépenses d'exploitation ainsi que les facteurs d'allocation associés à ces regroupements. »

Cette proposition repose sur un changement d'approche quant à la répartition des coûts, qui passeraient d'une répartition selon leur nature à une répartition selon leur fonction/activité, ce qui respecterait davantage l'approche causale dans la répartition de certains coûts comme par exemple, les salaires du personnel. **L'UMQ appuie cette proposition.**

2.5 - Allocation des autres éléments du coût de distribution

Parmi les neuf modifications figurant dans le coût de distribution, et tels que présentés de façon succincte au paragraphe 52 de la demande réamendée, l'UMQ a choisi de commenter les cinq éléments suivants :

- L'utilisation des facteurs FS21 et FS22 en remplacement des facteurs FS21A et FS22A pour les dépenses d'amortissement liées aux branchements et appareils de mesurage : en se référant à un document³¹ qui décrit les méthodes et calculs des facteurs d'allocation produit antérieurement à la présente cause, l'UMQ comprend de cette proposition que le remplacement des deux facteurs désignés « A » (pour « amortissements » vise à simplifier l'approche en se reposant sur les facteurs FS21 et FS22 qui font une allocation directe, ce qui est le but recherché en allocation des coûts, comme en témoigne la réponse³² fournie par le Distributeur à une question de l'UMQ en DDR :

« Bien que l'allocation directe soit la plus souhaitable, la majorité des dépenses d'une gazière ne peut être allouée de façon directe ».

De plus, le Distributeur confirme par l'extrait suivant l'inutilité du maintien des facteurs « A » en réponse à une question de la Régie³³ à ce sujet :

« Autrement dit, ni les coûts directs ni l'amortissement de chaque branchement ne sont inscrits spécifiquement dans le livre des immobilisations. Par conséquent, les coûts des branchements doivent être estimés par catégorie de clients. Comme il n'y a qu'un taux d'amortissement pour la catégorie des actifs « branchements » et que les coûts des branchements sont estimés, le résultat du facteur FS21-A serait exactement le même que FS21.

Il n'y a donc pas lieu de conserver deux facteurs aux résultats identiques. » (notre souligné)

- La répartition du trop-perçu et de l'écart de revenu alloué, dorénavant selon le facteur BASETARD plutôt que l'actuel facteur basé sur le revenu requis (REVREQ est acceptable à l'UMQ dans la mesure où l'existence d'un certain niveau

³¹ Cause R-3837-2013, pièce B-0166, GM-14, document 4, pp. 17-18.

³² Pièce B-0071, GM-3, document 7, question 38.

³³ Pièce B-0072, GM-3, document 8, réponses fournies aux questions 1.2 (FS21-A) et 2.2 (FS22-A).

d'interfinancement provoque des distorsions dans les résultats obtenus à partir de facteurs basés sur les revenus³⁴. L'UMQ appuie donc cette proposition.

- La répartition des taxes foncières pour les places d'affaires selon le facteur EXPLOITD : sachant que le facteur EXPLOITD est très majoritairement constitué de salaires et d'avantages sociaux, le fait de répartir les taxes foncières sur la même base apparaît logique et rejoint la recommandation faite par le Dr. Overcast à cet égard³⁵.
- La répartition de l'impôt sur le revenu lié au rendement selon le facteur BASETARD : l'UMQ est d'accord avec la proposition du Distributeur de remplacer le facteur utilisé jusqu'ici (REVNETD) parce qu'il est préférable de compter sur un facteur qui n'est pas basé sur des revenus.
- La répartition des taxes sur le réseau selon le facteur CONDPRIN : l'UMQ est d'emblée d'accord avec le Distributeur pour corriger la répartition de ce type de dépense sur la base d'un facteur qui lui semble davantage approprié qu'un facteur (REVBRUTD) basé sur les revenus.

L'UMQ est donc favorable aux cinq propositions du Distributeur relatives à l'allocation des autres éléments du coût de distribution qu'elle a analysées ci-haut.

2.6 – Allocation des éléments de la base de tarification

Les modifications suggérées à la méthode d'allocation de certains éléments de la base de tarification sont regroupées au tableau 28 de la pièce B-0016, et font l'objet d'une proposition apparaissant au paragraphe 54 de la demande réamendée, tel que ci-après :

³⁴ Le Distributeur faisait déjà part de cette réflexion dans un document déposé lors de la cause tarifaire R-3752-2011 (pièce B-0354, GM-13, document 8, p. 27).

³⁵ Pièce B-0038, GM-2, document 6, p. 11 (lignes 5 à 9).

« Gaz Métro demande à la Régie d'approuver les changements à la méthode d'allocation de certains éléments de la base de tarification. »

Ces modifications constituent, selon la compréhension de l'UMQ, un élément de concordance à assurer, mais ne dispose pas d'assez d'éléments d'analyse pour se prononcer sur ce sujet. **L'UMQ prend donc acte de cette proposition.**

2.7 – Autres modifications à la méthode d'allocation des coûts

Le Distributeur demande à la Régie de retirer le facteur FS 13.

Paragraphe 55 de la demande réamendée :

« Gaz Métro demande à la Régie d'approuver le retrait du facteur FS13 de la méthode d'allocation des coûts. »

Tel qu'expliqué par le Distributeur en réponse à une question³⁶ de l'UMQ, « le facteur FS13 continue d'utiliser les revenus comme clé de répartition primaire pour établir les revenus de pénalités et de chèques sans provision. » Le Distributeur mentionnait également dans cette réponse que le développement du système informatique pourrait éventuellement permettre d'allouer les coûts déterminés par le facteur FS13 de façon directe.

L'UMQ comprend donc que la proposition du Distributeur de retirer le facteur FS13 est conséquente avec une orientation de long terme qui était envisagée sous une autre forme. Son remplacement par le facteur FB09³⁷ ne semble pas occasionner d'effet indésirable et contribue à une certaine simplification. **L'UMQ appuie donc cette proposition.**

³⁶ Pièce B-0071, GM-3, document 7, question 34.

³⁷ Lequel alloue les coûts selon la répartition budgétaire des revenus totaux par tarifs et sous-tarifs (voir pièce B-0058, GM-3, document 2, p. 6).

CONCLUSION

En participant au processus d'étude des propositions du Distributeur à l'égard de l'allocation de ses coûts, l'UMQ a voulu contribuer au processus de révision tarifaire de ce dernier, sachant que « *l'allocation des coûts doit produire le reflet le plus juste de la causalité des coûts* » (et que d'autres éléments) seront pris en considération lors de l'établissement des tarifs »³⁸, suite à la phase 2 du présent dossier.

C'est au nom des municipalités clientes du Distributeur gazier que l'UMQ s'est prêtée à l'exercice, dans un esprit de neutralité par rapport à l'impact que ces divers changements pourraient éventuellement apporter à la structure tarifaire. L'UMQ souhaite néanmoins que la révision de la structure tarifaire (phase 2) maintienne le caractère concurrentiel du gaz naturel pour les différentes catégories de clientèle, car il s'agit d'une forme d'énergie indispensable dans plusieurs contextes et pour une majorité de régions du Québec.

L'UMQ souhaite que les commentaires qu'elle a déposés soient utiles à la Régie pour la suite de cet important et complexe dossier. En définitive, elle a accueilli très positivement l'ensemble des propositions du Distributeur et espère qu'elles trouveront un écho positif de la part de la Régie.

Pour toute information relative au suivi des interventions de l'UMQ devant la Régie de l'énergie du Québec, prière de contacter M. Jean-Philippe Boucher, Directeur des politiques à l'UMQ, au 514-282-7700, poste 252 / jboucher@umq.qc.ca.

³⁸ Pièce B-0071, GM-3 document 7, p. 11, en réponse à la question 25 de l'UMQ.

ANNEXE 1 – TABLEAU DES SITUATIONS OÙ DES ORGANISMES DE RÉGULATION DÉTIENNENT DES COMPÉTENCES À L'ENDROIT DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

Objet	Organisme	Modalités
Installations ou travaux d'utilité publique	Commission municipale	L'article 22 de la <i>Loi sur la Commission municipale</i> , RLRQ c. C-35, permet à celle-ci d'ordonner les travaux à exécuter et de faire la répartition du coût. De plus, la <i>Loi sur certaines installations d'utilité publique</i> , RLRQ, c. I-13, donne toute latitude à la CMQ pour partager aux conditions qu'elle détermine, les coûts et modalités d'utilisation partagée de ces installations (poteau, tour, conduit souterrain, tranchée, etc.).
Vente d'eau ou service d'égout	Commission municipale	Selon l'article 34 de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> , RLRQ c. Q-2, la CMQ fixe le tarif de vente d'eau en respectant les dispositions de la LCV quant au partage des coûts : <ul style="list-style-type: none"> • Immobilisations (art. 468.5 LCV) : en proportion de la capacité maximum • Exploitation (art. 468.6 LCV) : en proportion de la consommation réelle
Distribution d'électricité	Régie de l'énergie Commission municipale	La Régie peut déterminer, à défaut d'une entente entre les municipalités visées, le partage des dépenses requis par l'exécution en commun de travaux sur des systèmes de distribution électrique municipaux, ainsi que sur toutes les conditions du partage d'un tel système. (art. 12, 3 ^e alinéa et art. 13, 2 ^e alinéa de la <i>Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité</i> , RLRQ, c. S-41). Lors de l'assujettissement d'une municipalité à la CMQ, c'est cette dernière qui détient tous les pouvoirs pour administrer un tel système de distribution d'électricité (art. 14 de la même loi).

