



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-3879-2014 (phases 3 et 4)

« 12^e demande réamendée 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 2014 »

20 juillet 2015

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC.....	3
MISE EN SITUATION DU DOSSIER R-3879-2014	4
INTRODUCTION	5
SECTION 1 - LE CODE DE CONDUITE ET L'ÉTUDE D'ALLOCATION ENTRE LES ACTIVITÉS RÉGLEMENTÉES ET NON-RÉGLEMENTÉES DU DISTRIBUTEUR.....	9
SECTION 2 - LE PLAN DE BALISAGE ET LE CALENDRIER DE RÉALISATION	11
2.1 – Les principes de sélection des activités à soumettre au balisage	12
2.2 – La sélection des sources de balisage	12
2.3 – Le calendrier de réalisation proposé	13
2.4 – Le suivi à prévoir au plan de balisage	14
SECTION 3 - LA PROPOSITION D'ALLÈGEMENT RÉGLEMENTAIRE	16
3.1 – Le point de départ.....	18
3.2 – La neutralisation des trois éléments.....	20
3.3 – La croissance en fonction du taux d'inflation	21
SECTION 4 - LA STRATÉGIE TARIFAIRE	27
4.1 – Les hausses tarifaires combinées dans certaines catégories.....	28
SECTION 5 - LA GESTION DES ACTIFS ET LE PLAN D'ENTRETIEN PRÉVENTIF.....	31
SECTION 6 - COMMENTAIRES RELATIFS À DEUX AUTRES SUJETS DE LA PREUVE DU DISTRIBUTEUR	34
6.1 – Disposition du compte de frais reportés du projet d'extension de la Côte- Nord.....	34
6.2 – Abandon par le Distributeur du suivi à l'égard de l'application de la FAA	36
CONCLUSION.....	37
RAPPEL DES RECOMMANDATIONS	38

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-3879-2014

La cause **R-3879-2014** constitue la troisième demande de nature tarifaire du Distributeur en régime de coût de service, après une décennie passée sous un régime de mécanisme incitatif¹.

En mars 2014, Société en commandite Gaz Métro (le Distributeur, dans ce texte) déposait à la Régie de l'énergie une demande de nature tarifaire visant l'année tarifaire 2014-2015. Cette demande s'accompagnait d'une proposition d'allègement réglementaire, destinée à combler le retard réglementaire accumulé au fil des dernières années. Après plusieurs décisions de différentes natures², incluant une demande de révision portant sur l'inclusion de la proposition d'allègement réglementaire, la phase 3 (scindée depuis en phase 3 et en phase 4) du dossier tarifaire a graduellement pris un visage plus complet par les décisions D-2015-029 (20 mars 2015), D-2015-045 (8 avril 2015), D-2015-048 (14 avril 2015) et D-2015-105 (7 juillet 2015).

L'UMQ avait demandé et obtenu d'être reconnue comme intervenante dans ce dossier, pour les phases 1 et 3, telles qu'initialement convenues. En bonne partie en fonction du cheminement de la Régie eu égard à la recevabilité de la proposition d'allègement réglementaire, l'UMQ a mis fin à sa participation à la phase 1³ et s'est concentrée sur la phase 3. La phase 4 (dossier tarifaire pour l'année 2016) s'est par la suite ajoutée à ce dossier. L'UMQ participe également à titre d'intervenante à cette 4^e phase.

¹ Dans sa décision D-2013-063 (dossier R-3693-2009), la Régie cessait l'examen de la demande de renouvellement du mécanisme incitatif alors en vigueur.

² Le dossier a finalement été scindé en quatre phases et a déjà donné lieu à plus d'une douzaine de décisions procédurales, interlocutoires ou finales, selon les phases.

³ Pièce C-UMQ-0007 datée du 20 juin 2014.

INTRODUCTION

En guise d'introduction à sa contribution à l'examen de la preuve du Distributeur dans ce dossier, l'UMQ entend fournir des commentaires préliminaires sur deux plans : celui des dépenses d'exploitation et celui du processus réglementaire lui-même. L'UMQ estime que ces commentaires permettent de bien cadrer la portée de son intervention.

Les dépenses d'exploitation

Dans sa preuve relative aux deux premiers dossiers tarifaires en coût de service, l'UMQ s'était montrée sévère envers le Distributeur⁴, estimant que les intervenants et la Régie manquaient d'informations fondamentales pour juger de la performance globale du Distributeur. Cela démontre, si besoin est, que l'information constitue une donnée fondamentale du processus réglementaire. Ce sont les dépenses d'exploitation du Distributeur que l'UMQ abordait dans son analyse, puisque ces dépenses forment l'essentiel des coûts sur lesquels un distributeur d'énergie exerce un contrôle immédiat. En effet, ce dernier ne peut contrôler que très partiellement le coût de la fourniture en gaz ou les coûts de transport, équilibrage et perte de ce gaz.

L'UMQ concluait chacune de ses deux analyses précédentes à l'égard des dépenses d'exploitation du Distributeur par le sentiment que ce dernier n'avait pas fourni tous les efforts nécessaires pour limiter la croissance des « autres dépenses d'exploitation ». Cette conclusion excluait les charges relatives aux retraites et autres avantages sociaux, pour lesquelles l'UMQ reconnaissait qu'un contexte défavorable forçait le Distributeur à accroître ses coûts, sans que ce dernier ne puisse, à court terme du moins, les influencer. Donc, l'UMQ estimait que le Distributeur n'arrivait pas à justifier des hausses de ses dépenses d'exploitation supérieures à l'inflation. Ce défaut de preuve, selon l'UMQ, était notamment

⁴ Voir les dossiers R-3809-2012, phase 2, Mémoire de l'UMQ (pièce C-UMQ-0025) et R-3837-2013, phase 3, Mémoire de l'UMQ (pièce C-UMQ-0017).

attribuable au fait que le Distributeur ne parvenait pas à démontrer qu'il s'alignait sur les meilleures pratiques de l'industrie, car ses efforts de balisage étaient incomplets et ne se déroulaient pas dans le cadre d'un plan de balisage exhaustif.

C'est cette lecture de la situation du Distributeur qui a amené l'UMQ à suggérer à la Régie de maintenir ce dernier pour quelques années en régime de coût de service avant de songer à revenir à un régime de mécanisme incitatif. Autrement dit, l'allègement (préssumé) du processus réglementaire ne devait pas prendre le dessus sur une compréhension en profondeur des éléments de coûts sur lesquels le Distributeur devrait s'avérer performant, balisage à l'appui. L'UMQ maintient cette appréciation des choses, mais remarque avec plaisir que les coûts de distribution sont (enfin) à la baisse pour 2015⁵ et 2016⁶, ce qui contraste avantageusement avec les années précédentes. Les conclusions qu'elle tire de l'analyse de la preuve s'inspirent de ce contexte.

Le processus réglementaire

L'UMQ s'est également montrée très préoccupée, dans ses récentes preuves, par la question du retard pris par le calendrier réglementaire. Ce retard engendre des problématiques pour la clientèle, tel le gonflement de trop-perçus ou de manques à gagner. Cela nuit de façon générale à l'exercice d'un choix éclairé par la clientèle, en fonction du coût véritable des alternatives énergétiques à sa disposition. La Régie, le Distributeur et l'ensemble des intervenants semblent d'ailleurs partager ce sentiment et cherchent des moyens de combler ce retard.

C'est dans ce contexte que le Distributeur dit avoir puisé l'idée de sa proposition d'allègement réglementaire qui consiste essentiellement à fixer à l'inflation (IPC), pour la période 2015 à 2017, le niveau des dépenses d'exploitation une fois le niveau de départ déterminé. Évidemment, ce qui semble parfois trop simple est tout bonnement...trop simple! Il s'agit en fait, à plusieurs égards, d'une approche

⁵ Pièce B-0417, GM-15, document 1, p. 4, ligne 22.

⁶ Pièce B-0441, GM-102, document 1, p. 8, ligne 22.

semblable à celle qui prévaut dans un mécanisme incitatif à la performance (croissance des dépenses à l'IPC, moins un facteur « X » à déterminer, pour prendre en compte les améliorations à la performance). Il manque toutefois à la présente proposition du Distributeur l'équivalent du facteur « X », ce qui n'est pas un détail.

Autrement dit, le Distributeur s'astreindrait à une croissance de ses dépenses d'exploitation au niveau de l'inflation, sans se commettre sur une cible de performance dérivée de ses efforts de bonne gestion. Or, dans une cause impliquant le transporteur et le distributeur d'électricité en 2013, la Régie avait clairement statué⁷ qu'un mécanisme de traitement des écarts de rendement n'équivalait pas à un mécanisme incitatif et ne pouvait pas être tenu pour tel. Sachant cela, il faut en déduire, en dépit de contextes différents pour les distributeurs de gaz naturel et d'électricité, que la Régie semble avoir abandonné le sentier de l'examen en mode « coût de service » traditionnel pour emprunter un sentier différent, celui d'un examen « allégé et temporaire » des dépenses d'exploitation, sans contrainte d'améliorations à la performance du distributeur autre que celle de limiter à l'inflation la hausse des dépenses d'exploitation. L'UMQ aura l'occasion de faire des propositions à cet effet dans le cadre de la présente preuve.

Comble d'ironie, cette proposition d'allègement réglementaire a elle-même engendré un débat assez costaud qui a contribué au retard du traitement de la cause tarifaire en cours⁸, lequel sera toutefois repris grâce à l'examen conjoint pour deux années tarifaires (2014-2015 et 2015-2016) par la Régie, en vertu des pouvoirs que la Loi lui confie d'initier un dossier tarifaire (article 48). L'UMQ avait reçu positivement la proposition de la Régie à cet effet⁹.

Au vu de cette situation et à la lecture de la preuve déposée, l'UMQ a donc pris acte de la situation créée par les décisions précédentes de la Régie et résolu d'analyser

⁷ Décision D-2014-033, paragraphe 126 (dossier R-3842-2013).

⁸ Rejetée de l'examen de la présente cause tarifaire par la Régie dans une décision procédurale rendue en phase 1 (D-2014-102, paragraphe 32), réintégrée à l'examen par une décision en révision (D-2014-214, dossier R-3901-2014) et remise à l'ordre du jour par la décision procédurale D-2015-029).

⁹ Voir la pièce C-UMQ-0011 (lettre datée du 5 mars 2015).

un certain nombre d'éléments de la preuve du Distributeur dont la nomenclature, fournie ci-après, correspond aux objets pour lesquels l'UMQ avait obtenu le statut d'intervenante dans ce dossier :

- Le code de conduite et l'étude d'allocation entre les activités réglementées et non-réglémentées du Distributeur (section 1).
- Le plan de balisage et le calendrier de réalisation (section 2).
- La proposition d'allègement réglementaire (section 3).
- La stratégie tarifaire (section 4).
- La gestion des actifs et le plan d'entretien préventif (section 5).

L'ensemble de ces sujets recouvre les intérêts des clients municipaux du Distributeur. Une sixième section a été ajoutée pour traiter brièvement de certains commentaires que l'UMQ souhaitait fournir à propos de deux éléments qui ne figuraient pas dans sa demande d'intervention originale (datant du printemps 2014), mais qui correspondent étroitement à l'intérêt des clients municipaux, soit le projet Côte-Nord et la question du maintien du calcul de la FAA.

SECTION 1 - Le code de conduite et l'étude d'allocation entre les activités réglementées et non-réglementées du Distributeur

L'UMQ a pris connaissance de la proposition du Distributeur résultant de l'étude d'allocation des coûts et des bénéfiques AR/ANR¹⁰. Sur ce sujet particulier, elle fournira les deux commentaires suivants, assortis de recommandations.

Le premier commentaire consiste à remarquer que, dans la proposition de modification soumise par le Distributeur, aucun mécanisme de validation (par utilisation de ratios ou d'analyses comparatives) de l'application de sa méthodologie n'est fourni.

Un tel mécanisme différerait du Code de conduite proposé par le Distributeur¹¹, qui fournit un cadre essentiel certes, mais insuffisant aux transactions entre entités. En fait, le Code de conduite élabore une série de définitions, nomme des personnes responsables et établit des obligations de moyens (diffusion, contrôle, etc.); il ne constitue pas, ou ne prévoit pas, un instrument de rétroaction de l'application de ce Code.

L'UMQ recommande à la Régie d'ordonner au Distributeur de développer une telle méthode de validation de sa méthodologie à l'égard des coûts de service support, qui sont des coûts indirects pour lesquels les clés de partage sont plus difficiles à établir et sujettes à interprétation, et de la déposer lors du prochain dossier tarifaire.

(recommandation # 1)

L'UMQ entrevoit que le Distributeur devrait démontrer de l'ouverture face à une telle suggestion, puisque ce dernier reconnaîtra facilement qu'un tel exercice a un caractère évolutif et que des améliorations peuvent sans doute encore être apportées au fil du temps, comme en témoigne l'extrait suivant :

¹⁰ Pièce B-0423, GM-21, document 13.

¹¹ Pièce B-0189, GM-21, document 12.

« De façon plus spécifique, l'analyse effectuée en vue d'établir un coût complet a permis :

de raffiner, en ce qui concerne les salaires et avantages sociaux, l'identification des employés qui consacrent une partie de leur temps à des sociétés apparentées et/ou à des activités non réglementées de Gaz Métro ;

d'identifier d'autres éléments de coûts liés à l'employé, à inclure dorénavant dans la recharge avec le passage à la méthode du coût complet;

(...)

(Pièce B-0189, p. 4 – notre souligné)

Le second commentaire de l'UMQ sur la question de l'allocation des coûts et bénéfices entre AR/ANR est à l'effet de reconnaître le principe du coût complet comme base d'allocation de ces coûts, ce qui prêche en faveur de l'inclusion de certains coûts indirects, comme le demande le Distributeur. Le coût complet doit, au quotidien, se conjuguer avec le principe de causalité des coûts. Ainsi, dans quelle proportion peut-on légitimement attribuer certains coûts aux activités non-réglementées, dès lors que ces coûts sont déjà requis aux activités réglementées (et *vice versa*) ?

L'UMQ recommande donc à la Régie de s'assurer que le Distributeur utilise en tout temps, aux fins de l'allocation des coûts et bénéfices entre ses activités réglementées et non-réglementées, les mêmes facteurs d'allocation qui seront utilisés (après révision) dans le cadre du dossier générique de révision tarifaire présentement en cours¹².

(recommandation # 2)

¹² Dossier R-3867-2013.

SECTION 2 – Le plan de balisage et le calendrier de réalisation

L'UMQ a été très satisfaite de la décision de la Régie qui forçait le Distributeur à présenter, dès le présent dossier tarifaire, un plan complet de balisage accompagné d'un calendrier de réalisation¹³. Elle recevait donc avec espoir le plan de balisage du Distributeur et le calendrier de réalisation qui l'accompagnait.

Rappelons ce que l'UMQ mentionnait déjà¹⁴ dans sa preuve déposée dans le cadre du dossier tarifaire 2014 du Distributeur :

« (...) le balisage est un exercice très structuré de recherche et d'analyse d'informations externes à une organisation, applicable à des processus spécifiques, choisis pour leur importance dans le bilan global d'une organisation, et qui intervient dans le cadre d'une initiative visant à permettre à cette organisation de se classer parmi les plus performantes d'un secteur donné. »

(nos soulignés)

En d'autres mots, le balisage fournit une information stratégique de positionnement par rapport à des comparables, et amène une organisation à cibler ses efforts d'amélioration de sa performance.

En conséquence, il est convenu que ce sont les activités et processus d'affaires les plus « lourds » qui doivent être priorisés au sein d'une organisation, et qu'un processus clair soit mis en place pour assurer que les suivis requis soient priorisés. L'UMQ analyse et soumet ses commentaires et recommandations dans les sous-sections suivantes.

¹³ Décision D-2014-077, par. 302.

¹⁴ Pièce C-UMQ-0017 (dossier R-3837-2013 phase 3), p. 40.

2.1 – Les principes de sélection des activités à soumettre au balisage

L'UMQ a pris connaissance des propositions du Distributeur à ce sujet et s'en déclare globalement satisfaite. Il est convenu qu'il faut prioriser les grosses « pointes de tarte » et privilégier les activités sous contrôle direct du Distributeur, et c'est ce à quoi visent les principes soumis par le Distributeur. À la fin du plan de balisage, ce seront 73 % des charges d'exploitation du Distributeur qui auront fait l'objet d'un balisage, ce qui est significatif pour un premier plan de balisage. L'UMQ aurait cependant souhaité que le Distributeur explique pourquoi les 27 % restants des charges d'exploitation ont été exclus de ce plan de balisage.

2.2 – La sélection des sources de balisage

L'UMQ avait fortement insisté dans sa preuve et en témoignage lors de la cause tarifaire précédente pour faire de nécessaires distinctions méthodologiques, afin d'éviter les amalgames entre la recherche de meilleures pratiques, l'adoption d'améliorations aux divers processus et le balisage comme tel. De plus, elle avait signalé au Distributeur et à la Régie qu'un organisme tel que *l'American Gas Association* ne pouvait pas jouer le rôle d'un « organisateur de balisage », car cela est jusqu'à un certain point contraire à sa fonction de regroupement volontaire d'intérêts. Or, dans sa première « mouture » du plan de balisage (pièce B-0205), le Distributeur n'excluait pas que des associations sectorielles pouvaient jouer le rôle de sources de balisage.

À cet égard, il est rafraîchissant de lire dans la preuve du Distributeur¹⁵ déposée dans le dossier tarifaire 2016 (phase 4) l'opinion suivante :

« L'AGA n'a pas été retenu dans la liste des organisateurs potentiels du prochain balisage de la SAC pour les raisons suivantes :

o le balisage de l'AGA comporte une clause de non-divulgence des résultats à tout organisme réglementaire;

¹⁵ Pièce B-0499, GM-109, document 20, p. 6, lignes 1 à 5.

o l'accompagnement ainsi que le processus de validation des données ne sont pas assez rigoureux. »

(notre souligné)

L'UMQ accueille donc avec satisfaction l'évolution dont a fait preuve le Distributeur sur ce sujet entre le moment de déposer sa preuve tarifaire 2015 (pièce B-0205, GM-21, document 28) et le moment de déposer sa preuve tarifaire 2016 (pièce B-0499, GM-109, document 20).

2.3 – Le calendrier de réalisation proposé

En matière de calendrier, l'UMQ estime cependant que le Distributeur ne démontre pas un sentiment d'urgence en étalant sur les trois années postérieures au présent dossier tarifaire (2017, 2018 et 2019) le dépôt des analyses de balisage dans des processus importants.

En particulier, il est difficile de comprendre pourquoi il faudrait que la Régie et les intervenants attendent aussi loin qu'en 2017 (cause tarifaire 2018) pour prendre connaissance d'un balisage sur la gestion de la flotte. Ce type d'information peut être généré à partir de très nombreux équivalents (secteur public ou privé) et il est étonnant de vouloir attendre un tiers (un organisme d'utilité publique, selon le Distributeur¹⁶) pour le réaliser. Que se passera-t-il si cet organisme tiers se désiste ou modifie ses intentions en fonction des besoins qui sont les siens ? Le principe qui consiste à attendre qu'un autre organisme « organise » un exercice de balisage est à proscrire. Le balisage fait partie intégrante des coûts des organisations les plus performantes et sa rentabilité ne doit pas être remise en cause. De plus, sur le même sujet, le Distributeur entend consacrer dès l'année tarifaire 2016 une somme de 700 000 \$ pour développer un outil informatique qui vise l'optimisation et l'intégration des outils de planification et d'entretien de la flotte de véhicules¹⁷.

¹⁶ Pièce B-0499, GM-109, document 20, p. 5, ligne 21.

¹⁷ Pièce B-0458, GM-107, document 3, p. 10.

De plus, il est décevant de devoir attendre jusqu'à cette date pour obtenir le résultat d'un balisage de l'activité « Service à la clientèle » (SAC), alors qu'un projet existait déjà mais avait dû être reporté par la direction SAC, tel que rapporté dans le dossier tarifaire 2014 du Distributeur¹⁸, pour des activités précises comme le « Centre de contact-clients », la « gestion des comptes à recevoir » et la « gestion de la facturation ».

Bien qu'elle l'eût souhaité (en conformité avec la recommandation qu'elle faisait à cet égard dans R-3837-2013 phase 3), l'UMQ ne croit pas qu'il serait raisonnable, à ce stade, d'imposer au Distributeur de ramener son calendrier sur une seule année; aussi, sa suggestion est-elle plutôt à l'effet de devancer à 2016 (année tarifaire 2017) le dépôt des résultats des deux balisages prévus en 2017 (année tarifaire 2018) et de ramener en 2017 (année tarifaire 2018) le dépôt des deux balisages prévus pour 2018 (année tarifaire 2019). L'UMQ estime que cette suggestion est raisonnable, puisque le Distributeur affirme dans sa preuve que les mandats sont déjà confiés pour les deux exercices prévus pour dépôt en 2016 (année tarifaire 2017)¹⁹.

L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie de forcer le Distributeur à déposer les résultats de l'ensemble des exercices de balisage figurant à son plan au cours des deux prochains exercices tarifaires (2017 et 2018).

(recommandation # 3)

2.4 – Le suivi à prévoir au plan de balisage

En réponse à des questions posées par l'UMQ²⁰, le Distributeur admet ne pas avoir pris de décision quant à la reconduction du plan de balisage qui lui a été imposé par une décision de la Régie, et de ne pas avoir posé de gestes pour traduire dans son organisation interne une telle orientation.

¹⁸ R-3837-2014 (phase 3), pièce B-0152, GM-11, document 28, p. 1.

¹⁹ Pièce B-0499, GM-109, document 20, p. 5, lignes 5 et 14.

²⁰ Pièce B-0547, GM-112, document 9, p. 13 (réponses aux questions 17 et 18).

L'UMQ croit que la Régie serait bien avisée de demander au Distributeur de fournir un aperçu, lors du prochain dossier tarifaire, des moyens d'analyse et de suivi internes au plan de balisage en cours. N'oublions jamais que le meilleur plan de balisage, s'il n'est pas complété par une stratégie d'adaptation aux résultats obtenus, ne peut produire à lui seul des changements significatifs dans une organisation.

L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie de demander au Distributeur de déposer une preuve, lors du prochain dossier tarifaire, sur ses intentions et initiatives de suivi liées au plan de balisage en cours.

(recommandation # 4)

SECTION 3 – La proposition d'allègement réglementaire

Dans ce dossier, la proposition d'origine²¹ du Distributeur à l'égard d'un allègement réglementaire comportait les éléments suivants :

- Fixation à 193,4 M \$ des dépenses d'exploitation pour l'année tarifaire 2015.
- Hausse à l'inflation québécoise pour les années tarifaires 2016 et 2017.
- Modification de la règle de partage des TP/MAG.

Pour le Distributeur, cette proposition constituait un tout à prendre ou à laisser, comme en témoigne l'extrait suivant :

« Subsidiairement, advenant que la Régie refuse d'autoriser des dépenses d'exploitation de 193,4 M\$ pour l'année tarifaire 2015 et/ou d'autoriser des dépenses d'exploitation augmentées en fonction du taux d'inflation québécoise pour les années tarifaires 2016 et 2017, tel que plus amplement décrit dans cette preuve et/ou de modifier la règle de partage des trop-perçus et des manques à gagner, Gaz Métro demande à la Régie d'ordonner qu'elle dépose son coût de service pour l'année tarifaire 2015 aux fins de détermination des tarifs. »

(Pièce B-0008, p. 11 – nos soulignés)

En parallèle à cette proposition, le Distributeur demandait à la Régie de modifier le taux de rendement applicable, en suspendant à nouveau l'application de la FAA²².

Au gré d'un parcours réglementaire parsemé d'embûches²³, la proposition a été « segmentée ». Ainsi, la modification du mécanisme de traitement des écarts de rendement²⁴ ne correspond pas intégralement à la demande d'origine du

²¹ Pièce B-0008, GM-3, document 1

²² Pièce B-0007, GM-2, document 1.

²³ Nous avons déjà référé à ces péripéties en introduction à ce mémoire (voir p. 7).

²⁴ Décision D-2015-045, par. 23.

Distributeur. Le MTÉR applicable à ce dernier pour les prochaines années, qui seront déterminées sous un mode réglementaire « allégé et temporaire » selon l'expression utilisée par la Régie²⁵, correspond à celui en vigueur pour le transporteur et le distributeur d'électricité. Par contre, le taux de rendement²⁶ a été maintenu pour les années visées à 8,9 %, tel que demandé par le Distributeur.

Ainsi, une partie des débats a été tranchée par des décisions rendues dans le cadre du présent dossier. Pour citer le Distributeur :

« Seules les modalités de cet allégement réglementaire demeurent à débattre et celles-ci sont constituées d'un point de départ, lui-même composé de dépenses d'exploitation réelles constatées au Rapport annuel 2014, d'ajustements spécifiques et d'éléments devant être neutralisés, ainsi que d'un taux d'inflation. »

(pièce B-0441, p. 4, lignes 9 à 13 – notre souligné)

Dans sa 12^e demande réamendée²⁷, le Distributeur fixe ainsi ses demandes :

« AUTORISER les mesures d'allégement réglementaire proposées pour les années tarifaires 2015, 2016 et 2017, soit ;

a. un point de départ des dépenses d'exploitation de 188,27 M\$ et le cas échéant, la neutralisation des trois éléments demandés à l'égard, des comptes de frais reportés, de la méthodologie de détermination du montant prévu de recharge aux activités non réglementées ainsi que les ajustements liés aux régimes de retraite;

b. une croissance du point de départ en fonction du taux d'inflation déterminé selon la moyenne historique 12 mois de l'indice de prix à la consommation (IPC) pour le Canada publié au mois d'août et basé sur les données de juillet;

²⁵ Décision D-2015-045, par. 23.

²⁶ Décision D-2015-076, par. 23.

²⁷ Pièce B-0433.

AUTORISER des dépenses d'exploitation de 191,1 M\$ pour l'année tarifaire 2015;

AUTORISER, pour les années tarifaires 2016 et 2017, des dépenses d'exploitation augmentées en fonction du taux d'inflation déterminé selon la même méthodologie que l'année tarifaire 2015, tel que décrit à la pièce Gaz Métro-3, Document 1; »

(Pièce B-0433, p. 19-20 de la 12^e demande réamendée du Distributeur)

Les éléments précisés dans cet extrait seront commentés par l'UMQ dans les sous-sections qui suivent.

3.1 – Le point de départ

C'est, de l'avis de l'UMQ, l'élément central du débat résiduaire (dans la mesure où le Distributeur a déjà obtenu que l'approche qu'il proposait soit acceptée). Puisque la proposition ne porte que sur trois années tarifaires, et que nous traversons une période où les taux d'inflation sont historiquement très bas, au point de devenir pratiquement « accessoires » au débat, c'est donc le point de départ qui importe le plus selon l'UMQ.

À cet effet, l'UMQ rappelle certains passages des éléments mis en preuve par le Distributeur :

« GM partage l'avis de l'expert et est convaincue que la proposition d'allègement réglementaire entraîne inéluctablement une révision du mode de partage en raison de l'augmentation du risque réglementaire que le Distributeur assume. Cet élément s'ajoute au fait que les caractéristiques du mode de partage actuel ne peuvent satisfaire les besoins, ni des clients, ni du Distributeur. »

(Pièce B-0391, GM-3, document 1, p. 14, lignes 1 à 5 – nos soulignés)

Il appert que le risque du Distributeur n'est pas amoindri par la décision de la Régie eu égard au mécanisme de traitement des écarts de rendement, qui lui fait toujours assumer 100 % des écarts négatifs. Or, le Distributeur s'est pourtant rallié à cette

proposition²⁸. Que faut-il comprendre de ce ralliement ? Que le rattrapage réglementaire pèse plus lourd pour le Distributeur que le niveau du risque qu'il assume ou que l'argument du risque qu'il encourt par sa proposition d'allègement réglementaire n'était finalement pas aussi important qu'annoncé ?

De plus, le nouveau mode de partage n'est que marginalement plus incitatif que celui qu'il remplace. En effet, rien n'est changé pour les premiers 50 points de base (partage à 50/50). Or, c'est cette tranche qui est la plus susceptible d'être atteinte et utilisée. Par contre, la modification à la tranche supérieure à 50 points de base (50 % à GM VS 0 %) et à celle de plus de 100 points de base (25 % à GM VS 0 %) est plus conséquente. Si ces tranches sont atteintes au cours des années visées par la décision, ce serait l'illustration que l'UMQ avait raison dans ses preuves antérieures²⁹ à l'effet que le Distributeur est capable d'atteindre des gains d'efficience importants dans son organisation au prix d'un certain effort de gestion.

Ceci nous amène à réitérer l'importance de fixer adéquatement le niveau de départ qui s'appliquera pour l'année 2015 (191,1 M \$ selon la demande du Distributeur). Selon le Distributeur³⁰, ce point de départ serait le niveau constaté des dépenses d'exploitation au rapport annuel 2014, soit 186,2 M \$, chiffre ajusté d'un montant global de 2,1 M \$ supplémentaire, pour totaliser 188,3 M \$. Ce montant est légèrement inférieur à celui qui figurait dans la demande originale³¹ (190,0 M \$).

L'analyse des éléments budgétaires des dépenses d'exploitation³² et les explications fournies pour leur évolution confirment à l'UMQ que des marges de manœuvre devraient exister au sein de l'organisation (existence de postes vacants; création anticipée de nouveaux postes, report possible de certains projets (comme celui de signalisation MTQ, dont les échéanciers ne dépendent pas du Distributeur), etc.).

²⁸ Pièce B-0399, lettre datée du 30 mars 2015, p. 3, 1er paragraphe.

²⁹ Voir pièces C-UMQ-0017 du dossier R-3837-2013 phase 3, et pièce C-UMQ-0025 du dossier R-3809-2012 phase 2.

³⁰ Pièce B-0391, GM-3, document 1, p. 7 (tableau).

³¹ Pièce B-0008, GM-3, document 1, p. 5 (tableau).

³² Pièces B-0424 et B-0491, respectivement pour 2015 et 2016.

De plus, au vu du programme d'entretien préventif déposé³³, le critère de maintien d'un réseau et d'opérations axées sur la sécurité et la fiabilité ne devrait pas souffrir de l'effort de restriction exigé du Distributeur. Une situation différente où, par exemple, l'organisation aurait été à la limite de la rupture des opérations à cause de la vétusté de ses installations, ou encore que les objectifs d'efficience et de qualité de service ne peuvent plus être atteints, aurait entraîné une conclusion différente de la part de l'UMQ, qui place la sécurité des opérations menées par un distributeur d'énergie au premier rang de ses préoccupations.

Nous avons mentionné précédemment que le taux d'inflation pour la période envisagée devrait être relativement bas, au point de devenir « accessoire ». L'UMQ est préoccupée de ce fait, car elle sait d'expérience que les coûts d'une organisation sont souvent liés à d'autres critères que l'inflation; elle en est donc portée à être plus conciliante dans ses conclusions quant au point de départ « raisonnable » qu'il convient de déterminer pour le Distributeur.

Ainsi, après avoir analysé les composantes des dépenses d'exploitation sur lesquelles une organisation détient un réel pouvoir d'influence à court et moyen terme (c'est-à-dire en excluant les régimes de retraite et avantages sociaux), et en fonction du niveau d'information disponible qui ne permet pas toujours de porter un jugement éclairé, **l'UMQ en vient à la conclusion** que le niveau de départ demandé par le Distributeur semble raisonnable dans les circonstances et devrait être autorisé par la Régie.

(recommandation # 5)

3.2 – La neutralisation des trois éléments

La neutralisation réclamée par le Distributeur à l'égard de certaines dépenses qui ne sont pas sous son contrôle porte sur les comptes de frais reportés, la méthodologie

³³ Pièce B-0454, GM-106, document 1.

de détermination du montant prévu de recharge aux activités non réglementées ainsi que sur les ajustements liés aux régimes de retraite.

D'abord, à l'égard des comptes de frais reportés (CFR), l'UMQ comprend qu'il s'agit ici d'une question de principe (la neutralisation portant sur l'abolition possible de certains CFR), avec laquelle l'UMQ est en accord.

Ensuite, à l'égard du montant prévu de recharge aux ANR, l'UMQ est également en accord avec le retrait du point de départ calculé aux fins de l'indexation subséquente des dépenses d'exploitation. Cet accord porte uniquement sur le principe de neutralisation de ces coûts, mais ne dispose pas de la proposition du Distributeur quant au changement de méthodologie qui affecterait ces coûts³⁴, que l'UMQ a commentée à la section 1 du présent mémoire.

Enfin, à l'égard des éventuels coûts liés aux ajustements liés au régime de retraite, l'UMQ est ici aussi en accord avec la demande du Distributeur de ne pas les considérer dans le point de départ et dans les indexations subséquentes. Les analyses des dépenses d'exploitation du Distributeur des récentes années tarifaires démontrent d'ailleurs que l'UMQ a toujours été sensible à cette dimension.

En résumé, **l'UMQ est en accord** avec la neutralisation des trois éléments de coûts d'exploitation présentés par le Distributeur, pour les raisons évoquées dans les paragraphes précédents.

(recommandation # 6)

3.3 – La croissance en fonction du taux d'inflation

En débutant sur ce sujet, l'UMQ rappelle ce qu'avait été sa propre conclusion après avoir analysé les dépenses d'exploitation du Distributeur lors de la cause 2013-2014 (R-3837-2013, phase 3) :

³⁴ Pièce B-0423, GM-21, document 13 (« Étude d'allocation des coûts et des bénéficiaires entre AR et ANR »).

« On peut donc en conclure que l'IPC pourrait constituer un indicateur de la borne supérieure de la hausse des dépenses d'exploitation. »

(Dossier R-3837-2013, phase 3, Pièce C-UMQ-0017, p. 16)

L'UMQ estimait que le Distributeur aurait pu se contenter d'une hausse inférieure ou égale à l'inflation, alors qu'il demandait plutôt entre deux et trois fois le taux d'inflation. Au départ, l'UMQ n'est donc pas fermée à l'idée d'accorder au Distributeur une croissance de ses dépenses d'exploitation, pour les années 2015 à 2017, de l'ordre de l'inflation.

D'emblée, dans sa proposition d'allègement réglementaire, le Distributeur a choisi un taux d'inflation³⁵ et a même établi la méthodologie de calcul sur l'année 2015, en partant d'un niveau de départ « présumé » de 188,27 M \$ (applicable aux dépenses de l'année tarifaire 2014). Le montant d'arrivée de ce calcul (191, 1 M \$) se situe à 1,5 % au-dessus du niveau de départ. Le Distributeur énonce son choix du taux d'inflation pour le Canada (douze mois) publié en août à partir des données de juillet. En soi, le fait de privilégier un taux annuel calculé le plus près possible du début de l'année tarifaire (1^{er} octobre) est logique.

Par contre, l'UMQ se demande en quoi le taux d'inflation enregistré au Canada pourrait être représentatif des dépenses d'exploitation d'un distributeur de gaz naturel situé uniquement au Québec. Il ne s'agit pas ici pour l'UMQ d'empêcher le Distributeur d'avoir accès à un taux d'inflation systématiquement plus élevé. Là n'est pas la question. D'ailleurs, les paragraphes qui suivent montrent bien que la question est ailleurs.

Ainsi, selon la Chambre de commerce de Montréal Métropolitain, qui publie des évolutions des taux d'inflation comparés (Canada, Québec, Montréal), sur six des dix années se situant entre 2005 et 2014, le taux d'inflation du Canada a été plus élevé

³⁵ Le Distributeur a toutefois modifié son choix entre la première version de sa proposition (pièce B-0008 : moyenne des prévisions sur le PIB du Québec) et la plus récente (pièce B-0391 : taux d'inflation publié par Statistique Canada en août de chaque année).

que celui du Québec³⁶. L'exception récente (trois années sur quatre entre 2009 et 2012) montre un taux d'inflation plus élevé au Québec qu'au Canada, alors que le Québec bénéficiait d'investissements publics contre-cycliques qui avaient contribué à l'épargner en partie de la crise économique mondiale qui sévissait alors. En 2015, les chiffres partiels disponibles (publiés par l'Institut de la statistique du Québec) montrent que l'inflation au Québec aurait encore tendance à dépasser celle enregistrée au Canada³⁷, même si les prévisions globales pour 2015 et 2016 montrent une quasi-équivalence entre les deux taux³⁸.

L'adoption par la Régie d'un taux d'inflation pour le Canada, pour servir à l'indexation des dépenses d'exploitation pour les années tarifaires 2016 et 2017, même s'il est moins pertinent au plan méthodologique que le taux d'inflation pour le Québec, n'engendrera probablement pas d'écart important, ce d'autant plus que les prévisions pour les prix du pétrole demeurent basses. Il semble simplement plus logique à l'UMQ de suggérer à une entreprise opérant au Québec, soumise pour l'essentiel de ses achats de biens et services et pour les règles fiscales, à la législation québécoise, de « coller » davantage à l'évolution des prix enregistrée au Québec.

L'UMQ prend donc acte de la demande du Distributeur à l'effet d'adopter le taux d'inflation pour le Canada et laissera la Régie faire usage de sa compétence à cet égard, notamment si cette dernière estime que ses propres remarques datant de l'époque où le renouvellement du mécanisme incitatif était en discussion³⁹, demeurent pertinentes à ce dossier.

³⁶ <http://www.cmm.qc.ca/fr/metropole/statistiques-economiques/inflation/>

³⁷ <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/comparaisons-economiques/interprovinciales/chap11.pdf>

³⁸ http://www.gbm.scotiabank.com/English/bns_econ/fore_fr.pdf (Analyse économique mondiale, Banque Scotia, 30 avril 2015)

³⁹ Ces remarques (propres au dossier R-3693-2009) sont rapportées par le Distributeur dans la pièce B-0391, GM-3, document 1, p. 9 et portent sur la disponibilité d'un taux d'inflation calculé en août (sur la base des données de juillet).

Par contre, dans la même logique qui voulait que l'UMQ soit d'accord, dans les causes tarifaires précédentes, avec une croissance des dépenses d'exploitation se situant entre 0 % et l'inflation (borne supérieure évoquée par l'UMQ dans le dossier tarifaire R-3837-2013 phase 3), et dans le même esprit que la remarque faite par l'UMQ précédemment à la page 7 de ce mémoire, à l'égard d'un éventuel facteur « x », il semble à l'UMQ qu'une exigence de la Régie en matière de performance pourrait être imposée au Distributeur.

Cette exigence n'a pas besoin d'être complexe ou de dépendre d'un calcul élaboré; elle pourrait prendre la forme d'un objectif précis à atteindre en termes de diminution de certains coûts d'exploitation ou encore de pénalité financière pour non-atteinte d'objectifs précis en matière de qualité de service ou de tout autre objectif, afin d'éviter que le Distributeur ne coupe dans les dépenses de court terme sur l'entretien du réseau et des équipements, comme cela s'est déjà vu en régime incitatif ailleurs dans le monde. Le message transmis par l'autorité régulatrice au distributeur en serait un de recherche d'innovation dans la façon de s'acquitter des tâches qui lui sont dévolues. Bien sûr, l'UMQ anticipe qu'une certaine résistance se manifesterait face à cette idée chez le Distributeur, devant toute exigence ou contrainte de ce type, car il estime déjà faire un grand effort en ramenant la hausse prévue de ses dépenses d'exploitation à l'IPC pour trois années de suite. Mais l'UMQ, dans le passé, a plutôt tenté de démontrer que la croissance à l'inflation serait plutôt normale pour le Distributeur et n'exigerait pas de lui qu'il coupe dans l'essentiel, loin de là.

L'UMQ propose ainsi que l'économie de coûts réglementaires, qui constitue le bénéfice attendu qui est le plus directement en lien avec l'accès par le Distributeur à un régime « allégé et temporaire » soit déduite d'office des dépenses d'exploitation indexées. Voilà un coût d'exploitation facilement repérable qu'il conviendrait de prendre comme objectif évoqué dans le paragraphe précédent.

Une autre illustration de cette approche découlerait de l'identification d'objectifs différents mais très conséquents pour le Distributeur et sa clientèle. Ainsi, par

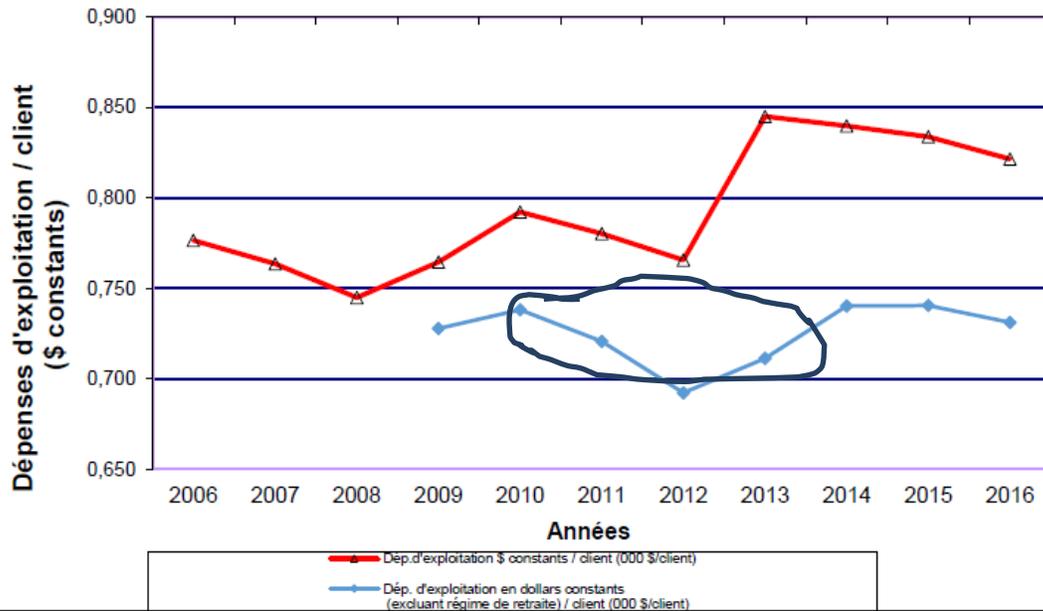
exemple, la Régie pourrait imposer une pénalité financière prédéterminée au Distributeur si ce dernier ne parvient pas à ramener, sur la période d'application du régime « allégé et temporaire », le coût par client (en dollars constants et en excluant le régime de retraite) à un niveau correspondant, par exemple, à la moyenne de ses trois meilleures années parmi les dix dernières années d'opération⁴⁰ (données encadrées sur le tableau 1 reproduit ci-après).

La Régie a l'embaras du choix en matière d'objectifs à fixer au Distributeur, en échange de son acceptation au principe de la hausse annuelle automatique au niveau de l'inflation.

⁴⁰ Le Distributeur publie un tableau d'évolution des dépenses d'exploitation au 30 septembre de chaque année (pièce B-0424 pour 2015 et B-0491 pour 2016).

Tableau 1

Tableau sur l'évolution des dépenses d'exploitation/client
(en dollars constants)



L'UMQ recommande donc à la Régie d'imposer l'équivalent d'un facteur « x » au Distributeur et de fixer le niveau de ce facteur en fonction des objectifs que celle-ci déterminera.

(recommandation # 7)

SECTION 4 – La stratégie tarifaire

De façon exceptionnelle⁴¹, la stratégie tarifaire du Distributeur pour les années 2015 et 2016 est traitée simultanément dans le cadre du présent dossier, afin de pallier le retard réglementaire accumulé⁴².

Pour ces deux années, le profil en matière de coût de distribution est toutefois le même, soit une baisse moyenne de 3,5 % et 2,5 % respectivement pour les deux années. Cette situation tranche significativement avec celle observée dans les causes tarifaires récentes, où les tarifs en distribution étaient plutôt poussés vers le haut.

En procédant à l'analyse de la preuve, l'UMQ a noté l'absence, dans la documentation du Distributeur, de justificatifs de marché appuyés sur l'analyse de la situation économique⁴³. Si elle le juge utile, la Régie pourrait peut-être demander au Distributeur de compléter sa preuve, lors de prochains dossiers tarifaires, pour pallier ce manque.

L'UMQ a toutefois analysé une pièce du dossier tarifaire précédent, qui constituait un sondage de perceptions à l'égard du gaz naturel⁴⁴, lequel peut apporter certains éléments d'éclairage quant à la stratégie poursuivie par le Distributeur. À la page 63 de ce document, on remarque que la clientèle « affaires » s'attendait, à une très forte majorité de 67 %, à une hausse du prix du gaz naturel au cours des trois prochaines années (ce qui inclut l'horizon 2015 et 2016). De telles attentes peuvent potentiellement expliquer les orientations du Distributeur en matière de stratégie tarifaire (et notamment pour les propositions affectant les catégories qui connaissent les hausses les plus fortes).

La clientèle municipale souhaite un approvisionnement en gaz naturel à un coût relativement stable et prévisible, comme il a été rapporté dans l'étude du consultant

⁴¹ Et en conformité avec la *Loi sur la Régie de l'énergie*, article 48.

⁴² Pièces B-0321 (GM-23, document 1) et B-0513 (GM-112, document 3).

⁴³ Contrairement à HQD, qui fournit toujours une telle analyse dans ses dossiers tarifaires.

⁴⁴ Dossier R-3837-2013, phase 3, pièce B-0092, GM-6, document 2 (sondage Extract Marketing).

sur le programme de dérivés financiers lors de la cause tarifaire précédente⁴⁵. Ce souhait doit toutefois prendre en compte à la fois le processus réglementaire de fixation sur une base annuelle des tarifs, et la stratégie privilégiée par le Distributeur dans ses différents marchés.

L'UMQ n'a pas d'autres commentaires à faire concernant la stratégie tarifaire, et prend acte des propositions du Distributeur en lien avec la position concurrentielle du gaz naturel dans chacun des marchés.

Il importe de mentionner qu'il ressort à nouveau de ce dossier tarifaire que tout ajustement dans l'interfinancement entre les catégories tarifaires entre les tarifs de distribution est « bloqué » tant que durera la cause générique relative à l'exercice d'allocation des coûts (R-3867-2013), dont la phase 1 est encore en attente d'une décision, et dont la phase 2 est attendue dans la prochaine année. Les ajustements dans l'attribution des charges restent donc à la marge, en lien avec la position concurrentielle à assurer au gaz naturel dans ses différents marchés.

4.1 – Les hausses tarifaires combinées dans certaines catégories

En réponse à une demande de la Régie faite aux intervenants dans le cadre de la décision la plus récente⁴⁶, l'UMQ s'est penchée sur la question particulière des hausses tarifaires combinées, qui atteignent des niveaux importants pour certaines catégories de clients (tarif D1 à fort volume de consommation et tarif D5).

L'UMQ rappelle en premier lieu qu'elle a pris l'habitude de ne pas commenter le niveau final des hausses de tarifs, résultant de la prise en compte de facteurs souvent hors du contrôle du Distributeur (l'essentiel du coût de transport, le coût de la fourniture, etc.) pour se concentrer plutôt sur l'analyse des charges d'exploitation du Distributeur qui reflètent davantage les éléments sur lesquels ce dernier exerce un contrôle de gestion. Or, pour le présent dossier tarifaire, les tarifs en distribution sont en baisse uniforme de 3,5 % et 2,5 %. L'UMQ est satisfaite de la situation et, tel

⁴⁵ Dossier R-3837-2014 phase 3 (pièce B-0091, GM-6, document 1, p. 18 et als.).

⁴⁶ Décision D-2015-105, par. 12.

que mentionné précédemment, elle prend acte du choix du Distributeur d'appliquer une baisse uniforme entre paliers tarifaires⁴⁷.

L'UMQ prend également acte du fait que le Distributeur maintient l'approche déterminée par la décision D-2013-106⁴⁸ (variations uniformes et maintien des ratios entre composantes fixes et variables). L'UMQ n'entend pas faire de commentaires ou de propositions relatives à la méthode choisie par le Distributeur pour répartir ses coûts d'inventaires, de transport (incluant la compression) et d'équilibrage.

L'UMQ en déduit que le Distributeur, en déterminant sa stratégie, a fait une lecture stratégique de son environnement d'affaires et qu'il en a conclu que les hausses tarifaires combinées qu'il propose n'affecteront pas négativement la position concurrentielle du gaz naturel sur les différents marchés, dont certains avaient préalablement bénéficié de hausses de tarifs globaux en deçà de la moyenne⁴⁹. Pour l'UMQ, il vaut peut-être mieux juger de l'évolution des prix par catégories de clientèles sur une période pluriannuelle.

Par ailleurs, l'UMQ a noté que le Distributeur joue de prudence en escomptant une baisse des volumes de distribution, ce qui influence à la hausse les tarifs⁵⁰. En effet, en réponse à une question posée par l'UMQ, le Distributeur a spécifié que cette baisse des volumes serait :

« principalement associée à la fermeture appréhendée d'une partie de la chaîne de production d'un important client du secteur de la métallurgie ».

(Pièce B-0547, GM-115, document 9, p. 3 (réponse à la question 5)).

Ici encore, l'UMQ prend acte de la réponse du Distributeur et s'en remet à la lecture stratégique que fait ce dernier de son environnement d'affaires, mais ajoute que la

⁴⁷ Pièce B-0513, GM-112, document 3, p. 9, lignes 21 et 25-26.

⁴⁸ Pièce B-0513, GM-112, document 3, p. 8, lignes 17 à 19 et p. 9, ligne 14.

⁴⁹ Décision D-2014-088, par. 14 (cause tarifaire R-3837-2013, phase 3).

⁵⁰ Pièce B-0441, GM-102, document 1, p. 9, lignes 12-13.

Régie trouvera peut-être ici matière à relativiser quelque peu les hausses globales les plus importantes imposées à certaines catégories tarifaires, si elle ne retenait pas une approche d'analyse pluriannuelle des variations imposées aux différentes catégories de clientèles.

SECTION 5 – La gestion des actifs et le plan d'entretien préventif

Pour les municipalités, la gestion des actifs d'une entreprise distributrice de gaz naturel est un enjeu fondamental de sécurité, tout autant que de fiabilité. Lors des dossiers tarifaires précédents, l'UMQ a beaucoup commenté ce qu'elle considérait être une faiblesse à ce niveau, soit le programme de détection des croisements d'égouts, qu'elle jugeait attentiste, et pour lequel elle aurait souhaité que le Distributeur soit plus proactif, étant donné le risque d'explosions qu'entraîne l'existence de ce phénomène. L'UMQ ne reviendra pas sur ce sujet dans le présent dossier tarifaire, mais abordera plutôt un autre enjeu tout aussi conséquent pour les municipalités. L'enjeu qui apparaît important à l'UMQ est la façon dont semble être conçu chez le Distributeur le plan d'entretien pluriannuel, en particulier au niveau de l'enveloppe des « risques ». Selon ce dernier :

« Les prévisions d'investissement présentées aux sections suivantes sont basées sur les connaissances, l'expérience et les informations disponibles au moment où le document est rendu public. »

(Pièce B-0454, GM-106, document 1, p. 4, lignes 15 à 17)

Tableau 2⁵¹

SOMMAIRE DES INVESTISSEMENTS

PLAN PLURIANNUEL DES INVESTISSEMENTS					
CATÉGORIE D'INVESTISSEMENTS	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
	<i>(M\$)</i>	<i>(M\$)</i>	<i>(M\$)</i>	<i>(M\$)</i>	<i>(M\$)</i>
Risques	24,5	18,3	10,8	9,2	9,2
Respect des exigences	11,2	14,6	14,6	16,1	16,1
Enjeux clients – capacité hydraulique	0,8	0,5	0,5	0,5	0,5
Amélioration des actifs	17,7	22,1	22,1	22,1	22,1
TOTAL	54,2	55,5	48,0	47,9	47,9
Taux d'inflation utilisé	0 %	2,2 %	2,0 %	2,1 %	2,1 %
TOTAL inflationné	54,2	56,7	50,0	51,0	52,1

⁵¹ Ce tableau est extrait de la pièce B-0454, GM-106, document 1, p. 16.

On constate dans le tableau 2 ci-dessus que c'est presque exclusivement au niveau de la catégorie « risques » que la baisse des investissements est concentrée, ce qui est à la fois une mauvaise interprétation de la réalité et des besoins. C'est simplement la fin de deux projets précis entrant dans cette catégorie qui engendre cette baisse substantielle (« joints mécaniques »; « mise à niveau d'un compresseur »). Mais, dans un univers normal, de tels projets sont remplacés par d'autres qui restent à identifier, et ce d'autant plus si le réseau et les équipements prennent de l'âge comme c'est le cas de ceux du Distributeur.

Tel que présenté, ce tableau nous amènerait à conclure (faussement) que les besoins d'entretien baissent au fil des ans, ou encore à devoir constater qu'un tel tableau récapitulatif des investissements à prévoir ne présente pas la totalité de ce qui peut être planifié (ce qui est vrai, mais réduit significativement sa portée).

De plus, en réponse à une question posée sur ce sujet par l'UMQ⁵², le Distributeur admet qu'il n'y a pas de lien fonctionnel entre, d'une part la croissance dans le temps de l'enveloppe consacrée aux risques et d'autre part, l'âge moyen du réseau et des équipements. L'UMQ prend acte de cette réponse, mais souhaiterait la commenter.

L'UMQ croit qu'il est possible d'améliorer la préparation d'un plan d'entretien préventif en recourant non seulement aux connaissances, à l'expérience et aux informations disponibles à l'interne, mais également en l'appuyant sur des modèles d'investissements conçus en fonction de l'âge du réseau et de l'usure des équipements. Cela permettrait au demeurant de mieux entrevoir la charge d'exploitation réelle que représentera sur un horizon de cinq ans ce plan d'entretien préventif, qui ne constitue qu'une partie des charges globales d'exploitation du Distributeur.

Il apparaît donc à l'UMQ que l'approche actuelle du Distributeur dans sa conception du plan d'entretien préventif est limitative, car elle consiste à identifier des besoins de court terme, dont les projets sont assez bien précisés, et à maintenir au minimum

⁵² Pièce B-0547, GM-115, document 9, p. 5(réponse à la question 8).

(nettement en deçà de ce qui sera vraisemblablement nécessaire pour entretenir un réseau vieillissant) les besoins de moyen ou de long terme.

L'UMQ répète que l'approche actuelle du Distributeur n'est pas fausse, mais qu'elle demeure déficiente, car elle ne permet pas de se faire une idée sur un horizon raisonnable des besoins qu'un tel réseau et de tels équipements engendreront. Or, il est possible aujourd'hui aux opérateurs de réseaux et d'équipements de se donner des cibles d'investissements d'entretien à moyen et long termes sur ces sujets, tout en maintenant ouverte la possibilité que des risques « inconnus » au moment de la planification (accident, nouvelle demande externe à laquelle le Distributeur devra se conformer, etc.) amènent des modifications.

En conséquence, **l'UMQ recommande à la Régie de l'énergie** de demander au Distributeur d'améliorer, lors du prochain dossier tarifaire, la présentation de son plan d'entretien préventif, en y incluant notamment une prévision plus complète des investissements requis pour contrer les risques liés à l'exploitation d'un réseau et d'équipements vieillissants.

(recommandation # 8)

SECTION 6 – Commentaires relatifs à deux autres sujets de la preuve du Distributeur

À la lecture de la très volumineuse preuve soumise par le Distributeur dans le cadre des phases 3 et 4 du présent dossier, deux autres sujets se sont ajoutés à la liste de ceux sur lesquels l'UMQ désirait faire des commentaires à la Régie. Ils sont brièvement traités ci-après.

6.1 - Disposition du compte de frais reportés du projet d'extension de la Côte-Nord

Un premier sujet qui ne fait pas l'objet d'une section distincte de ce mémoire importe suffisamment à l'UMQ pour exprimer dans les lignes suivantes son avis à la Régie.

D'une part, l'UMQ appuie sans réserve le Distributeur lorsque ce dernier⁵³ assimile un tel projet d'extension du réseau à un investissement :

« Gaz Métro souligne que le traitement réglementaire à l'égard de ce projet doit être le même que celui octroyé aux autres projets d'investissement. »

L'UMQ a souvent appuyé le principe d'un accès élargi à l'ensemble des régions du Québec à cette forme d'énergie qu'est le gaz naturel, dès que les conditions minimales de réussite sont réunies.

D'autre part, l'actuelle conjoncture baissière du coût de distribution permet d'absorber cette dépense sans provoquer de hausse de tarif importante.

La proposition du Distributeur à l'effet de disposer en totalité et en une seule année de l'ensemble du CFR résiduel du projet d'extension à la Côte-Nord **reçoit donc l'appui de l'UMQ**, sujet à la remarque présentée ci-après eu égard aux coûts des activités de commandites.

(recommandation # 9)

⁵³ Pièce B-0464, p. 10, lignes 24-25

Deux éléments de réflexion apportent un éclairage particulier à cette position de l'UMQ. Le premier élément découle du fait que le « gel » actuel des tarifs et paliers tarifaires dû à la révision tarifaire en cours, répartit uniformément à tous les clients le fardeau de financer cette dépense, alors qu'il est possible de croire que ce sont essentiellement les clients industriels qui bénéficieraient de cet investissement. Mais le report de la disposition du CFR sur deux ou même trois ans ne changerait vraisemblablement rien à la situation, car la fin du dossier de révision tarifaire n'est pas prévue à court terme. L'UMQ n'insiste donc pas sur ce point, mais croit opportun de le soulever, notamment dans le cas de figure où la Régie chercherait à amoindrir les hausses globales de certaines catégories tarifaires (voir à ce sujet la section 5.1).

Le second élément de réflexion découle d'une question posée par l'UMQ au Distributeur et de la réponse obtenue de ce dernier⁵⁴, eu égard aux dépenses liées à la commandite d'événements dans le cadre du projet Côte-Nord. Ces dépenses sont totalement incluses au coût de service, sous la justification que la desserte en gaz naturel d'une région préalablement non-desservie nécessite ce genre de dépenses pour établir des liens avec la communauté et expliquer la réalité d'un service de distribution gazière. L'UMQ reconnaît qu'à certains égards, ce raisonnement tient la route, mais dénonce le fait de passer la totalité de telles dépenses aux clients actuels du service gazier. Une règle qui ferait assumer une part de ces dépenses aux activités non-réglées du Distributeur pourrait être examinée par la Régie, pour rétablir une certaine équité à cet égard envers la clientèle actuelle.

⁵⁴ Pièce B-0547, GM-115, document 9, p. 11 (réponse à la question 15).

6.2 - Abandon par le Distributeur du suivi à l'égard de l'application de la FAA

L'UMQ est par ailleurs en désaccord avec le Distributeur lorsque celui-ci demande à alléger (très marginalement) sa tâche réglementaire eu égard à certains suivis ordonnés par la Régie.

« Par ailleurs, considérant que, dans sa décision D-2015-029, la Régie a accueilli la proposition d'allègement réglementaire pour les années 2015-2017, Gaz Métro demande à la Régie d'autoriser la suspension du dépôt du résultat de la formule paramétrique au cours de cette période⁵⁵. »

ET :

« Par ailleurs, la perspective initialement envisagée par la Régie dans sa décision D-2013-106 (soit un exercice de validation du revenu requis complémentaire à un examen détaillé des charges d'exploitation) n'existe plus puisque la Régie a accueilli la position d'allègement réglementaire de Gaz Métro (D-2015-029). Conséquemment, Gaz Métro propose de suspendre les dépôts des résultats de la formule paramétrique pour les années au cours desquelles l'allègement réglementaire s'appliquera⁵⁶. »

L'UMQ demeure convaincue que le bénéfice à l'ensemble des intervenants de continuer à disposer de l'information fournie par la mise à jour de la formule paramétrique, même si cette dernière ne s'appliquera pas, est supérieur au coût de préparation de cette information par le Distributeur.

Le retour de ce dernier en régime incitatif dans un horizon de moyen terme plaide en faveur de l'obtention de cette information. L'UMQ rappelle que cette formule a été systématiquement suspendue depuis son introduction, et aimerait que la Régie puisse disposer, par ces suivis annuels, de l'ensemble des informations lui permettant de comprendre les raisons qui ont pu générer cette situation. La preuve du Distributeur⁵⁷ souligne que l'écart entre l'application de la FAA et l'application de

⁵⁵ Pièce B-0433, par. 131 de la 12^e demande réamendée du Distributeur.

⁵⁶ Pièce B-0500, GM-109, document 21, p. 2, lignes 21 à 26.

⁵⁷ Pièce B-0441, GM-102, document 1, p. 16, lignes 12 à 14

la proposition d'allègement réglementaire est de 2 M \$ (175,2 M \$ VS 173,2 M \$ respectivement).

Pour ces raisons, **l'UMQ recommande à la Régie** d'imposer au Distributeur le maintien de ce calcul.

(recommandation # 10)

CONCLUSION

L'UMQ a maintes fois exprimé sa préférence à l'égard du maintien du Distributeur en mode « coût de service », car elle est convaincue que des gains d'efficience peuvent être réalisés sur les principaux processus d'affaires de ce dernier et que le mode « allégé et temporaire » auquel il aspire ne procurerait pas l'environnement réglementaire requis. Cette voie n'a pas été retenue par la Régie, qui a préféré entrer en mode « allégé et temporaire », pour donner une chance au système d'effacer le retard réglementaire devenu endémique pour ce distributeur de gaz naturel. L'UMQ a bien pris acte de cette orientation de la Régie et a commenté le dossier tarifaire du Distributeur en fonction des éléments mis en preuve qui ont une signification particulière pour la clientèle municipale.

L'UMQ espère que l'ensemble de ses commentaires, qui se veulent constructifs, s'avèrent utiles à la Régie dans le présent dossier tarifaire.

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS

- 1. L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie d'ordonner au Distributeur de développer une telle méthode de validation de sa méthodologie à l'égard des coûts de service support, qui sont des coûts indirects pour lesquels les clés de partage sont plus difficiles à établir et sujettes à interprétation, et de la déposer lors du prochain dossier tarifaire.**
- 2. L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie de s'assurer que le Distributeur utilise en tout temps, aux fins de l'allocation des coûts et bénéfices entre ses activités réglementées et non-réglementées, les mêmes facteurs d'allocation qui seront utilisés (après révision) dans le cadre du dossier générique de révision tarifaire présentement en cours.**
- 3. L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie de forcer le Distributeur à déposer les résultats de l'ensemble des exercices de balisage figurant à son plan au cours des deux prochains exercices tarifaires (2017 et 2018).**
- 4. L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie de demander au Distributeur de déposer une preuve, lors du prochain dossier tarifaire, sur ses intentions et initiatives de suivi liées au plan de balisage en cours.**
- 5. L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie d'autoriser le niveau de départ de 188,3 M \$ demandé par le Distributeur.**
- 6. L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie d'accepter la neutralisation des trois éléments de coûts d'exploitation présentés par le Distributeur.**
- 7. L'UMQ recommande donc à la Régie de l'énergie d'imposer l'équivalent d'un facteur « x » au Distributeur et de fixer le niveau de ce facteur en fonction des objectifs que celle-ci déterminera, en s'appuyant notamment sur les suggestions faites par l'UMQ dans ce dossier.**

- 8. L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie de demander au Distributeur d'améliorer, lors du prochain dossier tarifaire, la présentation de son plan d'entretien préventif, en incluant notamment une prévision plus complète des investissements requis pour contrer les risques liés à l'exploitation d'un réseau et d'équipements vieillissants.**

- 9. L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie de permettre au Distributeur de disposer en totalité et en une seule année de l'ensemble du CFR résiduel du projet d'extension à la Côte-Nord, sujet à la remarque faite eu égard aux coûts des activités de commandite d'événements.**

- 10. L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie d'imposer au Distributeur le maintien du calcul de l'application de la FAA.**

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 de l'UMQ, au 514-282-7700, poste 252 / jboucher@umq.qc.ca.

UIMMO