



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-3987-2016
« demande amendée 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 2017 »**

12 janvier 2017

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC.....	3
MISE EN SITUATION DU DOSSIER R-3987-2016 ET INTRODUCTION	4
ANALYSE DU VOLET « DÉPENSES D'EXPLOITATION » DE LA DEMANDE DE RECONDUCTION DE LA PROPOSITION D'ALLÈGEMENT RÉGLEMENTAIRE...	6
1 - La question de l'opportunité	6
2 – La question de l'impact réel de la proposition sur la clientèle	11
CONCLUSION.....	16
RECOMMANDATION.....	16

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 élus 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;
- n'intervenir que 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 ce, en évitant au maximum toute redondance avec les autres intervenants reconnus par la Régie dans une cause.

MISE EN SITUATION DU DOSSIER R-3987-2016 ET INTRODUCTION

Le dossier tarifaire 2017-2018 du Distributeur gazier a été initié beaucoup plus tôt que les précédents dossiers tarifaires du Distributeur¹. Parmi les éléments de la demande amendée figurait le sujet qui fait l'objet de la présente intervention de l'UMQ en phase 1 « A », soit la proposition de reconduction des mesures d'allègement réglementaire approuvées pour les exercices tarifaires précédents, pour les deux prochaines années tarifaires. L'UMQ limitera ses commentaires et analyses à la portion « fixation du niveau des dépenses d'exploitation » de la proposition d'allègement réglementaire, et ne se prononcera donc pas sur les deux autres aspects que sont le taux de rendement permis et le mode de partage des excédents.

L'UMQ annonçait dans sa demande d'intervention qu'elle souhaitait préserver les droits de la clientèle par un examen suffisant des coûts d'exploitation du Distributeur, tout en ne voulant pas faire obstacle au bon déroulement du processus réglementaire et au maintien des coûts à un niveau raisonnable².

Rappelons que les dépenses d'exploitation du Distributeur ont été établies selon une formule prédéterminée pour les trois exercices tarifaires précédents. Cette mesure exceptionnelle dans un régime d'examen réglementaire au coût de service avait pour but de permettre de rattraper le retard réglementaire accumulé depuis la sortie du mécanisme incitatif.

Pour l'UMQ, cela ne disposait pas, sur le fond, de la question essentielle qui consiste à savoir s'il est possible pour le Distributeur de réaliser des économies parmi l'ensemble de ses dépenses d'exploitation.

¹ Le dépôt de la demande amendée date du 11 novembre 2016. Par comparaison, le dépôt de la demande amendée dans le dossier précédent (R-3970-2016) date du 20 mai 2016.

² Pièce C-UMQ-0002, paragraphe 12.

Par ailleurs, l'UMQ ne s'explique pas le commentaire pour le moins inapproprié du Distributeur dans une lettre à la Régie³:

« Gaz Métro prend note que les demandes d'intervention ne laissent entrevoir aucune opposition des intervenants à l'égard de la reconduction intégrale de l'allégement réglementaire pour l'année tarifaire 2018. »

(notre souligné)

Dans sa lettre du 1^{er} décembre 2016⁴, l'UMQ répondait simplement à la demande de la Régie de commenter l'ouverture manifestée par le Distributeur d'analyser la reconduction pour une seule année (2018). L'UMQ indiquait y recevoir positivement cette ouverture, sans pour autant accueillir la demande sur le fond, ce qu'une analyse en bonne et due forme doit permettre de faire.

C'est dans cet esprit d'ouverture et ce contexte que les commentaires suivants de l'UMQ ont été préparés.

³ Pièce B-0018 datée du 5 décembre 2016.

⁴ Pièce C-UMQ-0002.

ANALYSE DU VOLET « DÉPENSES D'EXPLOITATION » DE LA DEMANDE DE RECONDUCTION DE LA PROPOSITION D'ALLÈGEMENT RÉGLEMENTAIRE

L'UMQ croit qu'il y a deux niveaux de préoccupations qu'il faut aborder pour répondre à cet aspect de la demande du Distributeur. Le premier niveau est celui de l'opportunité de procéder ainsi qu'il le demande. Le second niveau est celui de l'impact réel que sa demande génère auprès de la clientèle. Chacune des deux sections suivantes tentera d'apporter matière à réflexion sur ces sujets.

1 - La question de l'opportunité

Pour ce qui est de l'opportunité de la demande, l'UMQ comprend le fondement de la position du Distributeur en fonction de l'énoncé suivant⁵ :

« À cet effet, Gaz Métro vous soumet qu'elle n'entrevoit pas de conséquence majeure découlant d'un tel traitement par la Régie. »

(...)

« C'est donc par souci d'efficacité et de transparence que Gaz Métro propose de reconduire intégralement les mesures d'allégement réglementaire tant pour l'année tarifaire 2018 que pour l'année 2019 sans plus attendre. »

L'UMQ comprend de l'explication fournie par le Distributeur que ce dernier table sur un retour en mécanisme incitatif pour l'année tarifaire qui suivrait

⁵ Pièce B-0015 (lettre datée du 24 novembre 2016 en réponse à la demande de commentaires de la Régie dans le cas où cette dernière examinait la demande de reconduction uniquement pour l'année tarifaire 2018).

immédiatement ces deux prochaines années tarifaires (2020). Pour y arriver, divers travaux sont à mener par le Distributeur, dont l'analyse de son « risque global »⁶.

Ce seraient donc, ne serait-ce qu'en partie mais de façon significative⁷, ces éléments qui expliquent que le Distributeur souhaite, par souci d'allègement de sa propre charge réglementaire, prolonger l'application du dispositif accepté précédemment par la Régie pour fixer le niveau de ses dépenses d'exploitation.

L'UMQ soumet à cet égard les éléments de réflexion suivants :

- Le Distributeur évoque l'année tarifaire 2020 pour son retour en mécanisme incitatif. Cependant, il se garde bien de s'engager à déposer pour cette année spécifique sa demande pour un retour en mécanisme incitatif. Cela est prudent, puisque divers éléments de son contexte d'affaires pourraient venir interférer avec sa volonté de retourner en mécanisme incitatif cette année-là.

L'extrait suivant⁸ confirme cette sagesse du Distributeur :

« De plus, en avril 2013, lorsque la décision D-2013-063 portant sur la proposition d'un mécanisme incitatif fut rendue, la Régie, qui encourageait le distributeur à déposer dans les meilleurs délais une nouvelle proposition, a associé la future proposition de mécanisme incitatif à une décision de la Régie sur les modifications aux structures tarifaires requises à la suite de la vision tarifaire. Gaz Métro ne connaît pas le moment précis où une décision finale sera rendue sur les modifications aux structures tarifaires dans le dossier R-3867-2013. Elle estime cependant probable que la décision de la phase 4 de ce dernier dossier soit rendue au cours de l'exercice 2018. Ainsi, compte tenu du

⁶ Idem, page 2.

⁷ Le terme « significative » est ici utilisé en référence au fait que ces éléments justifieraient de reconduire une mesure exceptionnelle (la fixation des dépenses d'exploitation par une formule).

⁸ Pièce B-0005, GM-1 doc 1, page 5, lignes 13 à 22).

délai requis subséquemment pour élaborer et faire approuver un nouveau mécanisme incitatif à la performance, celui-ci serait vraisemblablement en vigueur à compter de la Cause tarifaire 2020. »

(notre souligné)

En réponse à une question de l'UMQ⁹, le Distributeur admet qu'il ne peut « garantir » un résultat, puisqu'il n'est pas le seul à contribuer au processus réglementaire.

- Le Distributeur est également renseigné par l'expérience¹⁰ que même s'il dépose une demande de retour en mécanisme incitatif en 2020, il n'a pas la certitude que la Régie en décidera ainsi au terme de son analyse du dossier.
- Les précédentes périodes au cours desquelles le Distributeur a été examiné en mode coût de service ont duré chacune plusieurs années (par exemple de 1982 à 1992). L'UMQ croit qu'il est légitime d'y voir, pour l'autorité réglementaire et les intervenants, un certain besoin de se réappropriier graduellement, au fil de plusieurs audiences tarifaires, la connaissance des divers postes de dépenses, de leur pertinence et de leur évolution.

De plus, par rapport à sa première proposition faite dans le cadre du dossier R-3879-2014, la justification de la demande du Distributeur visant à l'allègement réglementaire a évolué :

- Le contexte de rattrapage réglementaire ne peut plus être invoqué directement pour justifier l'écart par rapport aux règles d'un examen en coût de service¹¹.

⁹ Pièce B-0026, GM-4 doc 6, page 1 (réponse à la question 1).

¹⁰ Par exemple, dans sa décision D-2012-076, la Régie décidait que le Distributeur sortait du mode de mécanisme incitatif pour revenir en mode d'examen du coût de service.

¹¹ Pièce B-0005, GM-1 doc 1, page 5, lignes 10 à 12).

« Toutefois, le rattrapage opéré, bien que significatif, n'a pas permis de mettre en place les nouveaux tarifs au 1er octobre de l'exercice dans le cadre des dossiers tarifaires 2016 et 2017. »

(notre souligné)

Il convient de noter que le rattrapage réglementaire, s'il n'est pas total, a été presque complètement réalisé, puisque la décision portant sur les tarifs de 2017 a été rendue le 14 octobre 2016 par la Régie¹².

- Le dépôt par le Distributeur d'une partie du dossier tarifaire pour l'année 2018 précède de six mois celui du dossier précédent¹³, ce qui devrait fournir une marge de manœuvre suffisante si la Régie décidait de ne pas reconduire la mesure d'exception pour les dépenses d'exploitation.
- En réponse à une question de l'UMQ¹⁴, le Distributeur évalue la préparation d'un dossier détaillé d'examen des dépenses d'exploitation à environ trois mois de travail. Il serait donc possible, en acceptant l'hypothèse improbable qu'un tel dossier n'ait pas déjà été (au moins en partie) débuté, que cette preuve soit déposée avant l'été 2017.
- En réponse à une question de SÉ/AQLPA¹⁵, le Distributeur ne laisse aucun doute quant à sa compréhension de l'allégement réglementaire :

« L'objectif de Gaz Métro, en demandant la reconduction intégrale des mesures d'allégement réglementaire actuellement en vigueur, est d'éviter d'avoir à procéder à des débats et examens approfondis

¹² Décision D-2016-156.

¹³ Premier dépôt dans la cause R-3987-2016 effectué le 4 novembre 2016; premier dépôt dans la cause R-3970-2016 effectué le 29 avril 2016.

¹⁴ Pièce B-0026, GM-4 doc 6, page 4 (réponse à la question 4).

¹⁵ Pièce B-0025, GM-4 doc 6, page 6 (suite de la réponse à la question « e »).

qu'aurait induits une preuve comportant des éléments nouveaux. Ainsi, la démarche est cohérente avec la philosophie de l'allégement réglementaire. »

(notre souligné)

Finalement, au vu de ces arguments, l'UMQ estime que le Distributeur dispose désormais du temps qui lui est requis pour préparer un dossier réglementaire complet sur ses dépenses d'exploitation.

L'UMQ estime également que le Distributeur devrait faire amende honorable quant à sa façon de considérer l'examen de ses dépenses d'exploitation en régime de coût de service et reconnaître (ou encore affirmer plus clairement) la valeur ajoutée de ce processus pour lui et pour sa clientèle. Après tout, il s'agit là de l'essentiel des coûts de distribution sur lesquels le Distributeur exerce un certain contrôle plutôt que d'être une courroie de transmission entre les producteurs et transporteurs et la clientèle.

La question de l'opportunité de la reconduction de la mesure d'exception visant la détermination des dépenses d'exploitation par une formule plutôt que par l'examen du niveau requis des dépenses, poste par poste, ne semble donc pas probante pour l'UMQ.

2 – La question de l'impact réel de la proposition sur la clientèle

À défaut d'une preuve à cet effet qui l'amènerait à changer d'opinion, l'UMQ est toujours d'avis que les dépenses d'exploitation du Distributeur peuvent encore être optimisées et qu'un examen réglementaire approfondi est de nature à aider la Régie et le Distributeur à susciter une priorité à cet égard.

Le Distributeur, pour sa part, semble plutôt estimer que l'examen en coût de service est une perte de temps et d'argent, et que l'exercice est coûteux¹⁶ :

« La méthode du coût de service est très exigeante au niveau du processus réglementaire.

(...)

Ultimement, ce sont les consommateurs qui bénéficient d'un processus réglementaire complété dans les délais prescrits et à moindre coût. »

ET :

« Tel que mentionné précédemment, les dossiers tarifaires sous la méthode du coût de service entraînent un fardeau qui se traduit par un alourdissement du calendrier réglementaire. »

(nos soulignés)

L'UMQ reconnaît d'emblée que l'examen en coût de service est une méthode qui a ses exigences et engendre certaines contraintes organisationnelles. Mais on peut aussi étendre cette réflexion à tout régime réglementaire. Ne perdons pas de vue ici que ce dont il est question, c'est du privilège d'opérer à l'intérieur d'un cadre réglementé, pour une firme privée qui bénéficie d'un monopole territorial. Il y a donc un réel bénéfice à la clé pour être assujetti à un tel cadre réglementaire, aussi exigeant soit-il.

¹⁶ Pièce B-0005, GM-1 doc 1, respectivement page 6, lignes 10 et 18-19, et page 8, lignes 3-4.

Cependant, les affirmations du Distributeur citées plus haut évoquent, pêle-mêle, les retards réglementaires (qui seraient inévitables ?...ce dont l'UMQ n'est pas convaincue; voir à ce sujet la section précédente) lors d'un examen en coût de service, et le coût de cette mesure qui semble être considérée inefficace par ce dernier.

Il en résulte, selon la compréhension de l'UMQ, que le Distributeur a placé sa confiance dans l'équation suivante :

<p><i>Économie réglementaire (en mode allégé) \geq Économies potentielles dans les dépenses d'exploitation découlant d'un examen approfondi</i></p>

Étant donné le résultat des analyses des dépenses d'exploitation auxquelles s'est livrée l'UMQ lors des causes tarifaires précédentes¹⁷ qui se déroulaient en mode coût de service « complet » (sans allègement réglementaire), l'UMQ ne peut souscrire pour le moment à cette équation, du moins sans qu'on lui fournisse une preuve récente sur les dépenses d'exploitation du Distributeur qui pourrait lui permettre de changer d'avis. La reconduction d'une année de la mesure d'exception ne peut pas amener l'UMQ à un tel changement d'opinion.

Rappelons brièvement le point de départ de l'analyse de l'UMQ, tel que reproduit dans un paragraphe de la décision D-2013-106 de la Régie :

« [377] L'UMQ considère qu'un important gisement d'économies existe chez Gaz Métro. Selon son diagnostic, Gaz Métro dispose de marges de manœuvre construites au fil des ans. Un effort de gestion, même relativement restreint, assurerait d'emblée à Gaz Métro une somme importante. (...) »

¹⁷

La suite des choses semble avoir donné raison à l'analyse de l'UMQ. Le Distributeur est parvenu, dans un contexte particulier, à limiter la hausse de ses dépenses d'exploitation, du moins de celles sur lesquelles il peut exercer un contrôle effectif, à un niveau nettement moins élevé (plus précisément au tiers) que celui enregistré dans les années précédentes (qui se déroulaient principalement sous l'empire du mécanisme incitatif).

« De surcroît, il est à noter que la croissance moyenne des dépenses réelles d'exploitation observée pour les exercices 2004 à 2014 a été de 4,2 %, alors que la croissance autorisée pour les trois dossiers tarifaires de 2015 à 2017 fut en moyenne de 1,4 %. Cet état de fait permet d'apprécier l'impact du mécanisme de croissance des dépenses d'exploitation sur l'incitatif qu'il crée en matière de contrôle des dépenses d'exploitation, et ce, au bénéfice de la clientèle. »

(nos soulignés)

L'UMQ est évidemment heureuse de ce résultat et en félicite le Distributeur.

La question de fond devient alors la suivante : est-ce que la croissance « lente » enregistrée depuis la mise en place de la mesure d'exception a suffi à « capter » une partie significative du gisement d'économies que l'UMQ estime exister dans les dépenses d'exploitation du Distributeur ? Subsidiairement, on peut aussi se demander si les gains d'efficience enregistrés pendant les trois dernières années tarifaires ont été enregistrés aux bons endroits. Est-ce qu'on a revu les processus les plus problématiques ou si on a « coupé » à l'aveuglette, avec une vision de court terme ?

On pourrait aussi se demander si les hausses successives, qui peuvent sembler raisonnables puisqu'elles se situent au niveau de l'inflation, sont véritablement justifiées ?

Sans le bénéfice d'une preuve claire sur le niveau des dépenses d'exploitation, une partie de la réponse pourrait provenir des exercices de balisage en cours. L'UMQ rappelle qu'il a fallu imposer¹⁸ au Distributeur la réalisation d'un plan global de balisage de ses activités d'exploitation.

Or, que disent les balisages déjà déposés¹⁹ jusqu'à maintenant dans le cadre de ce plan ?

- Le premier balisage sectoriel réalisé concernait les immeubles et représentait, en pondération des charges d'exploitation, une part peu significative (2,3 %²⁰). Ce balisage concluait à des coûts d'opération par mètre carré légèrement inférieurs au marché, et à des ratios d'occupation de l'espace beaucoup plus importants que ceux du marché. Quelques pistes d'amélioration ont été identifiées pour l'avenir, au gré des changements et besoins. Comment, jusqu'où et à quel rythme ces améliorations vont-elles s'effectuer ? Cela demeure pour le moment assez flou...

- Le second balisage sectoriel livré porte sur les avantages sociaux et est beaucoup plus conséquent pour la clientèle puisqu'il représente 24,7 % des charges d'exploitation. Le Distributeur établit sa cible au milieu d'un peloton d'entreprises comparables. De façon plus fondamentale, aucune justification n'était fournie pour établir avec un minimum de certitude que le milieu de peloton (défini comme la moyenne) est un objectif requis par la situation concurrentielle dans laquelle il se trouve.

L'UMQ croit toujours qu'il est possible que l'avantage comparatif propre à un employeur comme Gaz Métro ne tienne pas principalement au fait d'offrir des

¹⁸ Décision D-2014-077, paragraphe 302,

¹⁹ Voir la cause tarifaire R-3970-2016.

²⁰ Selon la mise à jour fournie à l'UMQ en réponse à une DDR dans la cause R-3970 (pièce B-0174, GM-14 doc 12, annexe 1).

avantages sociaux qui se situent « en milieu de peloton », mais également au fait qu'il offre une diversité de cheminements professionnels, de localisation d'emplois, une pérennité assurée, etc. Il peut donc y avoir là un gain potentiel d'efficience à réaliser, sur un moyen terme. Puisqu'on parle ici d'un élément qui « pèse » près de 25 % des dépenses d'exploitation, d'éventuels gains d'efficience liés à une remise en question des objectifs visés par l'employeur pourraient générer d'importantes économies à terme.

On voit donc que les deux balisages récemment déposés par le Distributeur dans le cadre de son plan global de balisage ne permettent pas à l'UMQ de changer l'opinion et de croire que les dépenses d'exploitation du Distributeur sont désormais à un niveau optimal.

Ainsi, à défaut de pouvoir aligner sa position sur de nouveaux faits ou de nouvelles données qui lui permettraient de constater une évolution positive du niveau des dépenses d'exploitation par rapport aux besoins réels du Distributeur, l'UMQ ne peut donc pas appuyer la demande de ce dernier à l'effet de reconduire la mesure d'allègement réglementaire pour le volet « dépenses d'exploitation ». L'UMQ ne pourrait se rallier à une telle demande que si une preuve probante était fournie à l'effet que l'impact sur la clientèle de la reconduction demandée est bénéfique, au-delà de la baisse du coût du processus réglementaire.

CONCLUSION

L'UMQ espère que l'ensemble des commentaires qu'elle a émis sur ce sujet, qui se veulent constructifs, s'avérera utile à la Régie dans le cadre de cette première phase du dossier tarifaire annuel. L'UMQ souhaite notamment avoir contribué à souligner l'importance du processus réglementaire par les arguments et opinions partagés dans ce mémoire. L'UMQ considère en effet qu'il faut éviter de considérer que le processus réglementaire est une excroissance coûteuse dans une industrie réglementée; il fait plutôt partie de l'environnement d'affaires et permet en contrepartie à une entreprise de s'isoler des effets parfois bien plus néfastes pour elle de la concurrence sur un marché à plusieurs fournisseurs.

RECOMMANDATION

L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie de ne pas autoriser la reconduction pour l'année tarifaire 2018 de la mesure d'allègement réglementaire portant sur le niveau des dépenses d'exploitation et d'exiger du Distributeur qu'il dépose une preuve complémentaire d'ici le 31 mai 2017 afin d'inclure l'examen des dépenses d'exploitation dans la phase 2 de la présente cause tarifaire.

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.