C A N A D A
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL
N^{O} : **R-4003-2017 PHASE 2**

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

GAZIFÈRE INC.

(ci-après « **Gazifère** »)

Demanderesse

ET

FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE (section Québec) (FCEI), 630, boul. René Lévesque Ouest, bureau 2420, Montréal, Québec, H3B 1S6

(ci-après « **FCEI** »)

Intervenante

PLAN D'ARGUMENTATION DE L'INTERVENANTE FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE

DOSSIER R-4003-2017 PHASE 2

I. INTRODUCTION

1. Dans le cadre du dossier R-4003-2017 Phase 2 concernant la fermeture réglementaire des livres de Gazifère pour la période du 1er janvier 2016 au 31 décembre 2016, demande d'approbation du plan d'approvisionnement et demande de modification des tarifs de Gazifère à compter du 1er janvier 2018, l'intervenante, la FCEI, s'est principalement concentrée sur un sujet, soit :

- La proposition de Gazifère de mettre en place un indicateur afin d'alléger le processus d'examen de ses dépenses d'exploitation à compter de l'année tarifaire 2018.

II. INDICATEUR POUR LES DÉPENSES D'EXPLOITATION ET ALLÈGEMENT RÉGLEMENTAIRE PROPOSÉ PAR GAZIFÈRE

2. La preuve déposée par la FCEI dans le présent dossier commente la proposition de Gazifère visant à instaurer un indicateur permettant d'évaluer le caractère raisonnable des dépenses d'exploitation et d'ainsi alléger le processus réglementaire. La FCEI s'en remet à cette preuve.

3. Cet indicateur serait établi au moyen du calcul suivant :

Dépenses d'exploitation autorisées (sans comptes de frais reportés) autorisées lors de l'année t-1	**X**	**(facteur d'inflation + facteur de croissance du nombre de clients)**

4. En vertu de la proposition de Gazifère :

- Si les dépenses d'exploitation proposées s'avèrent égales ou inférieures au résultat obtenu par le biais de l'indicateur, les dépenses d'exploitation de Gazifère seraient autorisées telles que proposées, sans débat de fond et sans analyse détaillée;

- Si les dépenses d'exploitation proposées sont supérieures au résultat obtenu par le biais de l'indicateur et que Gazifère est en mesure d'isoler un ou quelques éléments pouvant expliquer un tel dépassement, seuls ces éléments deviendraient un enjeu du dossier tarifaire;

- Si les charges d'exploitation croissent à un niveau supérieur au résultat obtenu par l'application de l'indicateur et que Gazifère n'est pas en mesure d'en identifier les causes, l'examen des dépenses d'exploitation se ferait alors de façon globale et détaillée et deviendrait un enjeu du dossier tarifaire.

5. La FCEI ne peut, pour les motifs plus amplement détaillés ci-dessous, supporter une telle proposition.

6. En effet, et comme l'a indiqué l'analyste de la FCEI dans sa preuve écrite, cette procédure ne garantirait pas, selon la FCEI, l'établissement de tarifs « justes et raisonnables » tels que requis par le septième paragraphe de l'article 49 de la *Loi sur la régie de l'énergie* (RLRQ, c. R-6.01, ci-après la « **Loi** »).

7. Cette proposition ne permettrait pas plus à la Régie de déterminer de façon éclairée le caractère « nécessaire » des dépenses d'exploitation de Gazifère.

8. Avant d'étudier plus en détail les motifs au soutien de la position de la FCEI, il convient tout d'abord de faire un bref retour sur les principes devant guider la Régie dans le cadre de l'analyse de la proposition de Gazifère.

III. CADRE JURIDIQUE APPLICABLE

9. La Loi prévoit à son article 49 les considérations dont doit tenir compte la Régie lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasinage de gaz naturel.

10. Plus précisément, l'article 49 prévoit à ses paragraphes deux et sept deux critères, soit respectivement un critère portant sur la nécessité des dépenses encourues pour la prestation du service, ainsi qu'un critère de coût juste et raisonnable des tarifs et des autres conditions :

> « 49. Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasinage de gaz naturel, la Régie doit notamment:
>
> […]
>
> 2° déterminer les montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service notamment, pour tout tarif, les dépenses afférentes aux programmes commerciaux, et pour un tarif de transport d'électricité, celles afférentes aux contrats de service de transport conclus avec une autre entreprise dans le but de permettre au transporteur d'électricité d'utiliser son propre réseau de transport;
>
> […]
>
> 7° s'assurer que les tarifs et autres conditions applicables à la prestation du service sont justes et raisonnables;
>
> […]
>
> Elle peut également utiliser toute autre méthode qu'elle estime appropriée. »

11. Cette disposition vient donc encadrer le pouvoir que la Régie possède de surveiller et d'autoriser les dépenses pour assumer le coût de la prestation de services de Gazifère en fonction de certains critères spécifiquement prévus par la Loi.

12. L'obligation de la Régie de fixer des tarifs justes et raisonnables a par ailleurs été confirmée dans la décision D-2011-140 du 16 septembre 2011, dans laquelle la Régie indiquait ce qui suit :

> « [52] En vertu du dernier alinéa de l'article 49 de la Loi, la Régie peut utiliser toute autre méthode qu'elle estime appropriée lorsqu'elle fixe un tarif d'emmagasinage. <u>Cependant, cette discrétion dont la Régie dispose dans le choix de la méthode ne la relève pas de son obligation de fixer des tarifs et autres conditions qui soient justes et raisonnables du point de vue des clients, de l'entreprise réglementée et de l'intérêt public.</u> »[1]
>
> [Nos soulignements.]

13. Lors de sa plaidoirie, ma consœur a cité la décision D-2015-029 du 20 mars 2015 de la Régie, notamment son paragraphe 47, qui prévoit ce qui suit :

> « [47] Par ailleurs, l'article 48 de la Loi prévoit que ce n'est pas uniquement l'entreprise règlementée qui peut demander à la Régie de fixer ou modifier un tarif. Toute personne intéressée peut en effet faire une telle demande et la Régie peut même procéder de sa propre initiative. La

[1] Décision D-2011-140, R-3753-2011 et R-3754-2011, du 16 septembre 2011, para. 52

> méthode qui sera utilisée par la Régie pour procéder à un tel exercice peut ne pas comprendre l'examen détaillé de chacune des dépenses du distributeur. En effet, bien que la Loi prévoit que la Régie a l'obligation de fixer des tarifs justes et raisonnables, tel qu'exposé plus en détail ci-après, elle ne prévoit pas le droit pour une entreprise règlementée d'être entendue sur chacune de ses dépenses. Des tarifs justes et raisonnables peuvent être fixés par la Régie en utilisant une autre méthode que celle basée sur le coût de service.»[2]

14. La FCEI soumet qu'il est important de distinguer cette décision du présent dossier, puisque la Régie avait alors à se prononcer à l'égard d'un mécanisme d'allègement de nature incitative. Ainsi, dans le cadre de la décision D-2015-029, la Régie n'avait pas à s'interroger sur la nécessité des dépenses proposées par Gaz Métro, puisque la formule applicable dans cette décision intégrait intrinsèquement ce concept. Il s'agit selon la FCEI d'une différence majeure que doit considérer la Régie.

15. Je vous invite d'ailleurs à revoir le témoignage de l'analyste de la FCEI à l'égard des différences fondamentales entre une formule incitative et l'indicateur proposé par Gazifère.

16. La question est donc de savoir si des tarifs peuvent être jugés justes et raisonnables s'ils incluent des dépenses non nécessaires.

17. La FCEI soumet que l'ensemble des critères prévus à l'article 49 de la Loi doivent être considérés par la Régie dans le cadre de son analyse de l'indicateur, et qu'à défaut d'être convaincue que l'application de cet indicateur mènera à l'approbation des dépenses d'exploitation nécessaires, tant le critère de l'obligation de fixer des tarifs justes et raisonnables que le critère de nécessité des dépenses nécessaires ne sera pas respecté.

18. Dans un tel cas, la FCEI est d'avis que la Régie ne peut accepter l'indicateur proposé par Gazifère, tel que présentement formulé, et ce, indépendamment du fait que la Régie possède un pouvoir discrétionnaire d'utiliser toute autre méthode qu'elle juge appropriée.

19. La FCEI souligne également que l'article 49 de la Loi doit être lu à la lumière de l'article 5 de la Loi, lequel prévoit que « *la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs* ».

---

[2] Décision D-2015-029, R-3897-2014, du 20 mars 2015, para. 47

IV. POSITION DE LA FCEI

20. Compte tenu du cadre juridique ci-dessus mentionné, lequel prévoit les considérations devant être prises en compte par la Régie dans le cadre de son analyse, la FCEI soumet que la Régie ne peut conclure que le mécanisme d'allègement réglementaire proposé par Gazifère satisfait aux divers critères énoncés à l'article 49 de la Loi, et ce, pour les motifs qui suivent.

21. Tout d'abord, et comme plus amplement détaillé par l'analyste de la FCEI, dans l'éventualité que les dépenses d'exploitation demandées sont inférieures ou égales à l'indicateur, la FCEI soumet que la Régie ne doit conclure au caractère nécessaire et raisonnable du budget demandé que si elle est convaincue que l'indicateur lui-même reflète un niveau nécessaire et raisonnable de dépenses. À défaut d'une telle conviction, la Régie devra procéder à une analyse détaillée des dépenses d'exploitation de Gazifère.

22. La Régie doit donc établir si elle juge que la formule proposée par Gazifère conduit à un indicateur qui représente un niveau de dépenses raisonnable et nécessaire.

23. La FCEI soumet que la formule proposée ne permet pas de tirer cette conclusion, et ce, pour les raisons suivantes.

24. Premièrement, de nombreuses variations de coûts qui pourraient survenir ne sont pas pris en compte par la formule, lesquelles pourraient faire augmenter les dépenses d'exploitation moins rapidement que l'indicateur. Dans un tel scénario, l'indicateur ne refléterait manifestement pas un niveau juste et raisonnable de dépenses.

25. Deuxièmement, la formule n'inclut pas de facteur de productivité pour tenir compte des économies d'échelle qui découlent de l'ajout de clients non plus que pour refléter l'amélioration de la productivité à proprement parler (c.-à-d. autre que la productivité liée aux économies d'échelle). À cet égard, la FCEI soumet que le facteur de croissance tel que proposé par Gazifère surestime par un facteur de 350% l'impact de l'ajout de clients sur les dépenses d'exploitation.

26. Troisièmement, à l'inverse d'un mécanisme incitatif, où l'entreprise est présumée avoir un intérêt à limiter ses dépenses, Gazifère n'aurait aucun intérêt économique à fixer des dépenses d'exploitation au minimum nécessaire. Au contraire, elle aurait tout intérêt à fixer les dépenses au niveau de l'indicateur même si elle anticipe des dépenses inférieures puisqu'une telle approche aurait un impact favorable sur son rendement.

27. Dans sa présentation, le témoin de Gazifère indiquait ce qui suit en ce qui lien avec cette problématique soulevée par la FCEI :

> « Alors, quelles sont les préoccupations qui ont été soumises dans le cadre de ce dossier? Un premier élément que nous, en tout cas, c'est le sentiment qu'on a eu, c'est que Gazifère va toujours fixer son coût de service au maximum de l'indicateur. Donc, je tiens à vous rassurer à cet égard-là que, un, on le voit avec deux mille dix-huit (2018), ce n'est pas le cas, mais on n'a pas fait deux mille dix-huit (2018) pour le plaisir de vous montrer que ce n'était pas le cas. C'est un processus complètement indépendant, c'est-à-dire le budget se fait comme on le

> fait habituellement dans l'entreprise, il se fait secteur par secteur, directeur par directeur, et cetera, et cetera, et on compile à la fin le résultat. Donc, c'est vraiment dans cette optique-là qu'on veut faire le travail et non pas, plutôt, de viser une atteinte d'une croissance ou autre, mais plutôt de faire simplement le budget selon les besoins réels de l'entreprise ».[3]
>
> [Nos soulignements.]

28. La FCEI soumet que, même si le mécanisme d'établissement budgétaire était réalisé en faisant complètement abstraction de l'indicateur, cela ne saurait garantir que le budget soumis corresponde à ce que la Régie jugerait nécessaire si elle procédait à l'analyse détaillée des dépenses.

29. Par ailleurs, la FCEI s'interroge quant aux mécanismes auxquels le témoin de Gazifère fait référence lorsqu'il indique que les dépenses d'exploitation sont déterminées de façon indépendante au sein de l'entreprise. Quelles garanties seront offertes à la Régie afin d'assurer l'indépendance du processus? ?

30. Compte tenu de ce qui précède, et afin d'éviter l'introduction d'un mécanisme comportant un volet non-négligeable de détermination discrétionnaire par Gazifère, la Régie ne pourrait donc présumer de l'optimalité du niveau des dépenses d'exploitation égal ou inférieur à l'indicateur que si elle est convaincue que l'indicateur lui-même reflète un niveau nécessaire et raisonnable de dépenses.

31. L'application de l'indicateur proposé par Gazifère paraît tout aussi problématique dans le cas où les dépenses d'exploitation sont supérieures à l'indicateur, auquel cas Gazifère propose d'identifier la cause du dépassement et de procéder à une analyse détaillée ciblée uniquement pour cet élément.

32. La FCEI ne peut consentir à une telle approche. En effet, cette approche ne permet pas de conclure quant au caractère raisonnable des dépenses d'exploitation soumise par Gazifère. En effet, plusieurs postes de coûts sont susceptibles de varier chaque année. Dans ces circonstances, il est relativement facile d'isoler quelques postes de coûts qui connaissent une variation positive pour justifier un budget supérieur à l'indicateur. Cela ne garantit cependant en rien que le budget total soit raisonnable puisque d'autres postes de coûts non analysés dans le cadre du processus et qui peuvent connaître simultanément une variation à la hausse ou aurait due connaître une variation à la baisse.

33. Ainsi, même en supposant que la Régie utilise un indicateur générant un niveau de dépenses d'exploitation qu'elle juge nécessaire et raisonnable, elle ne pourrait statuer sur le caractère nécessaire et raisonnable du budget demandé sans un examen détaillé complet lorsque le budget proposé est supérieur à l'indicateur.

34. La Régie ne pourrait donc, dans un tel cas, conclure au caractère nécessaire et raisonnable des dépenses d'exploitation de Gazifère.

---

[3] NS du 7 novembre 2017, page 19, ligne 9 à page 20, ligne 4

35. Sur une autre note, lors de la preuve de Gazifère, le témoin de cette dernière a indiqué que la Régie pourrait, lors du dépôt annuel du dossier tarifaire, se prononcer quant au bien-fondé d'utiliser ou non l'indicateur. La Régie pourrait alors, à sa discrétion et/ou sur la base des représentations faites par les intervenantes dans le cadre de leurs demandes d'intervention, identifier les éléments des dépenses d'exploitation proposées devant faire l'objet d'un examen plus détaillé par la Régie.

36. La FCEI s'interroge quant au critère qui sera utilisé par la Régie pour déterminer :

- Si l'indicateur doit ou non être utilisé par la Régie afin d'approuver ou non les dépenses d'exploitation telle que déposées par Gazifère;

- Quels éléments devront faire l'objet d'un examen par la Régie si cette dernière décide d'approuver l'utilisation de l'indicateur et que les dépenses d'exploitation proposées s'avèrent égales ou inférieures au résultat obtenu par le biais de cet indicateur.

37. À cet égard, la FCEI soumet que Gazifère n'a fourni aucun critère, mécanisme ou indication à la Régie qui permettrait à cette dernière de déterminer de façon éclairée si l'indicateur devrait être utilisé ou non, et, le cas échéant, quels éléments du budget d'exploitation devraient faire l'objet.

38. À la lumière de tout ce qui précède, la FCEI est d'avis que l'indicateur ne permet pas, tel que proposé dans sa forme actuelle, à la Régie de conclure au caractère nécessaire et raisonnable des dépenses d'exploitation de Gazifère.

39. De surcroît, il existe trop d'incertitudes quant au mécanisme d'application de cet indicateur afin de permettre à la Régie d'autoriser l'introduction d'un tel indicateur.

CONCLUSION

40. Ceci conclut l'exposé des éléments sur lesquels la FCEI souhaitait attirer l'attention de la Régie.

Montréal, 7 novembre 2017

(s) Fasken Martineau DuMoulin

FASKEN MARTINEAU DuMOULIN
Procureur de l'intervenante, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante