

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

No: R-4018-2017

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

*Demande d'approbation du plan
d'approvisionnement et de modification
des Conditions de service et Tarif d'Énergir
du 1^{er} octobre 2018 ;*

ÉNERGIR
Demanderesse

- ET -

OPTION CONSOMMATEURS
Intervenante

CONCLUSIONS D'OPTION CONSOMMATEURS

Table des matières

I.	Introduction	2
I.	Processus de consultation réglementaire	3
II.	Compte d'aide au soutien social	6
III.	Marge excédentaire	15
IV.	Conclusions	19

I. Introduction

Énergir déposait le 1^{er} novembre 2017 une demande relative à l'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des *Conditions de service* et *Tarif* à partir du 1^{er} octobre 2018 pour l'approbation par la Régie de l'énergie (la Régie). À la demande d'Énergir, la Régie accepte dans sa décision D-2017-120 de scinder l'examen de la présente demande en deux phases. Dans sa demande d'intervention datée 22 novembre 2017, Option consommateurs (OC) se dit globalement satisfaite des explications d'Énergir concernant les enjeux de la Phase 1 et indique qu'elle analysera les enjeux de la Phase 2 une fois la preuve déposée. La Régie accorde le statut d'intervenant à OC dans la décision D-2017-135. Finalement, suite au dépôt par Énergir de la preuve en Phase 2 et de la décision procédurale D-2018-039, OC identifie dans une lettre datée du 12 avril 2018¹ trois sujets d'intervention :

1. Le processus de consultation réglementaire (PCR) ;
2. Le compte d'aide au soutien social (CASS) ;
3. La méthodologie d'établissement et récupération des coûts de la Marge excédentaire.

Après l'analyse de la demande ainsi que des réponses fournies par Énergir aux demandes de renseignement (DDR) de la Régie et des intervenants, OC présente dans les prochains paragraphes son analyse de ces trois enjeux.

¹ C-OC-0003.

I. Processus de consultation réglementaire

Dans la décision D-2016-191², la Régie autorisait la création d'un projet pilote d'une durée d'un an, le PCR, consistant en des séances de travail trimestrielles tenues entre Énergir et les intervenants reconnus dans les deux plus récents dossiers tarifaires. Constatant la multiplication des enjeux importants, Énergir souhaitait un « *cadre plus souple* » permettant de « *sonder, d'apprécier et de mieux comprendre l'opinion des diverses parties* »³. Énergir estimait que les séances de travail permettraient « *d'avoir des échanges constructifs* », d'améliorer « *la connaissance et la compréhension des intervenants en amont du dépôt des différents dossiers* » et s'inscrivaient « *dans la lignée d'un allègement réglementaire général souhaité autant par Gaz Métro que par les intervenants et la Régie* »⁴. OC avait appuyé à l'époque la création du PCR⁵.

Énergir dépose au présent dossier le bilan du PCR. Au total, cinq séances de travail ont été tenues entre les mois de janvier 2017 et février 2018, auxquelles ont participé un total de 9 intervenants. Selon Énergir, l'expérience du PCR est concluante et elle « *constate déjà les bienfaits dans la manière dont elle analyse et traite les dossiers* »⁶. Notamment, elle a pu développer des preuves qui tiennent en compte des opinions des intervenants et remarque que les DDR qu'elle a reçues sur les enjeux abordés lors des PCR étaient « *claires et ciblées* »⁷. Énergir souligne également la satisfaction générale des intervenants ayant participé au processus à la lumière des résultats d'un sondage mené lors la quatrième séance⁸.

Étant donné les retombées positives du projet pilote, Énergir souhaite reconduire le PCR pour une durée de trois ans⁹. Le distributeur suggère cependant d'apporter deux

² Dossier R-3970-2016, D-2016-191, p. 17-20.

³ Dossier R-3970-2016, GM1, D3, p. 4-5.

⁴ *Ibid.*, p. 4-5.

⁵ Dossier R-3970-2016, C-OC-0015, p. 3-6.

⁶ GM-G, D3, p. 8.

⁷ *Ibid.*, p. 5.

⁸ *Ibid.*, p. 5-7.

⁹ *Ibid.*, p. 8.

modifications au processus pour « *permettre à la Régie de pouvoir prendre en considération l'expertise réunie lors des rencontres du PCR* »¹⁰. D'abord, Énergir propose de communiquer à la Régie l'ordre du jour des séances de travail. Ensuite, elle suggère de demander, lors des séances de travail si les participants sont en accord avec certaines des propositions présentées pour informer la Régie du degré d'appui au moment du dépôt de sa preuve. Énergir précise que cette « *procédure ne pourra être possible que si l'ensemble des intervenants ayant participé à la rencontre du PCR en question est d'accord et l'autorise par écrit* »¹¹. L'objectif recherché par ces modifications est de mieux informer la Régie et d'accélérer le processus réglementaire.

OC partage l'évaluation positive que fait Énergir du projet pilote du PCR. Les séances de travail étaient structurées, le contenu présenté était pertinent et les échanges ouverts et cordiaux. Le PCR a permis à OC d'affiner sa connaissance sur de nombreux enjeux, l'amenant ainsi à prioriser certains sujets lors de ses interventions devant la Régie. OC constate également que certaines opinions qu'elle a exprimées lors des séances ont effectivement été prises en compte par Énergir dans l'élaboration des preuves. Le PCR contribue donc, selon OC, à l'objectif d'allégement réglementaire souhaité par la Régie et les intervenants.

Concernant les deux modifications proposées par Énergir, OC comprend qu'Énergir cherche à donner une plus-value au PCR et s'en remet à la Régie quant à la détermination de leur caractère utile. OC soumet toutefois les réserves suivantes relativement à la présentation à la Régie de l'appui des intervenants aux propositions qui sont présentées lors des séances de travail. OC soumet qu'un nombre restreint d'enjeux sont susceptibles de récolter l'appui de l'ensemble des intervenants. D'une part, les intervenants sont souvent représentés aux rencontres par des analystes externes dont le mandat peut limiter une prise de position. D'autre part, bien que les discussions soient souvent constructives et utiles, la prise d'une position finale nécessite généralement une réflexion

¹⁰ *Ibid.*, p. 9.

¹¹ *Ibid.*

plus poussée, en aval des séances de travail. D'ailleurs, c'est notamment pour cette raison que les formulaires de positionnement utilisés par Hydro-Québec Distribution dans le dossier R-3964-2016 ont été remplis par les intervenants après les séances et qu'ils ont bénéficié d'un délai pour le faire. De plus, ces formulaires permettaient aux intervenants de formuler des commentaires au-delà d'un simple oui ou non. De manière générale, OC souhaite conserver la possibilité de pouvoir finaliser sa position à l'audience puisqu'elle pourrait évoluer après les séances de travail, pour différentes raisons, dont la preuve qui évolue au cours d'un dossier à la suite des demandes de renseignement déposées par la Régie et les intervenants et les mémoires de ces derniers. Cela dit, OC comprend l'objectif visé par Énergir et demeure ouverte à bonifier le PCR.

Finalement, OC note que la SÉ-AQLPA remet en question le principe de confidentialité propre au PCR dans sa demande d'intervention¹². OC soumet que cette confidentialité, souhaitée par Énergir¹³, est cruciale aux échanges ouverts et constructifs qui se tiennent lors des séances de travail. OC recommande donc à la Régie de maintenir l'aspect confidentiel des échanges tenus lors des séances de travail du PCR.

¹² C-SÉ-AQLPA-0010, p. 5.

¹³ GM-T, D5, p. 2, réponse à la question 1.2.

II. Compte d'aide au soutien social

La création d'un programme venant en aide aux ménages à faible revenu (MFR) en difficulté de paiement découle des orientations énoncées dans la politique énergétique 2006-2015 du gouvernement du Québec¹⁴. En effet, ce dernier établit comme l'une des priorités d'action de « *mieux répondre à la situation des ménages à faible revenu* »¹⁵. Pour y faire suite, Énergir, à deux reprises, a demandé à la Régie d'autoriser la création du programme CASS, d'abord lors du renouvellement de son mécanisme incitatif dans le dossier R-3693-2009, et ensuite lors de la cause R-3837-2013 Phase 3. La Régie, réitérant « *le bien-fondé d'un outil permettant à Gaz Métro d'alléger les frais de recouvrement des MFR* »¹⁶, autorise la mise en place d'un projet pilote pour le programme CASS dans sa décision D-2014-077.

Tel que présenté en preuve au présent dossier¹⁷, le programme est fondé sur deux principes :

- *La considération de la part d'Énergir de la capacité de paiement du client MFR en difficulté pour situation ponctuelle et exceptionnelle; et*
- *Le respect, par le client, de l'entente de paiement convenue à la suite de sa qualification au programme, lui permettant ainsi de développer de saines habitudes de paiement.*

Maintenant dans sa quatrième année d'opération, le programme CASS fait l'objet d'un bilan dans le présent dossier. Celui-ci porte principalement sur les deux premières années du projet pilote pour lesquelles les données sont complètes. Rappelant d'abord les principes et le fonctionnement général du programme, Énergir présente à la pièce B-0046 le portrait de l'an 1 et 2 et son évaluation de la performance du projet pilote. Énergir

¹⁴ *La stratégie énergétique du Québec 2006-2015, l'énergie pour construire le Québec de demain*. Voir R-3837-2013, GM-12, D4, p. 3.

¹⁵ *La stratégie énergétique du Québec 2006-2015, l'énergie pour construire le Québec de demain*, p. 97.

¹⁶ D-2014-077, p. 87.

¹⁷ GM-J, D2, p. 3.

conclut en formulant à la Régie la recommandation de mettre fin au programme CASS étant donné, notamment, (i) les frais de gestion élevés eu égard à l'efficacité du programme, (ii) le non-respect de l'entente de paiement par un grand nombre de clients, (iii) le nombre important de clients qui ne font pas de suivi ou abandonnent avant de prendre une entente de paiement et (iv) l'intérêt décroissant pour le programme¹⁸. Énergir propose de remplacer le programme CASS par un nouveau programme plus performant¹⁹.

OC a joué un rôle clé tout au long du déroulement du programme CASS étant donné sa position d'intermédiaire, et ce de l'idéation du programme à sa mise sur pied. Au-delà des nombreux suivis nécessaires, OC devait accomplir les tâches principales suivantes : établir un premier contact avec le client, obtenir et de valider les preuves de revenu, tenir une rencontre budgétaire et formuler une recommandation d'entente de paiement. Pour les trois premières années du programme, les conseillères budgétaires d'OC ont ainsi réalisé plus de 300 consultations avec les clients en difficulté de paiement d'Énergir, menant à la conclusion d'une entente chez près de 200 d'entre eux.

À la lumière de son expérience, OC a formulé plusieurs recommandations à Énergir afin d'améliorer la performance du projet pilote. À cet égard, OC tient à souligner la grande écoute et la collaboration du distributeur qui ont permis d'apporter en cours de route des ajustements au programme. Ces ajustements, apportés particulièrement lors de la première année du programme, sont courants lors de projets pilotes, particulièrement lorsqu'ils s'adressent aux réalités complexes et diversifiées des MFR. Les résultats du bilan de l'an 1 et 2 du programme CASS doivent donc être analysés à lumière de ces ajustements²⁰. Certaines des recommandations d'OC n'ont toutefois pas été retenues par Énergir puisque le Distributeur était d'avis que cela nécessiterait une nouvelle autorisation de la Régie. Elles demeurent cependant utiles à l'établissement du nouveau programme

¹⁸ GM-J, D2, p. 11.

¹⁹ GM-J, D2, p. 12.

²⁰ Par exemple, OC devait initialement contacter les clients qui ne respectaient pas leur entente de paiement, ce qui laissait croire à certains qu'OC était une agence de recouvrement. Suite à des échanges avec Énergir, cela a été modifié.

qu'entend développer le distributeur. OC constate selon la preuve au présent dossier qu'Énergir est en accord avec plusieurs de ces pistes d'amélioration.

Dans le reste de cette section, OC présente brièvement quelques éléments permettant de nuancer le bilan effectué par Énergir. OC formule également certaines suggestions à Énergir pour le développement du nouveau programme.

À la pièce B-0046, Énergir présente le portrait final des deux premières années du programme CASS. Lors des deux premières années, 203 et 189 clients, respectivement, ont été identifiés comme clients potentiels au programme CASS. Énergir précise que de ce nombre, 91 et 89 clients, pour les années 1 et 2 respectivement, n'ont pas fait de suivi ou ont abandonné alors que 11 de ces clients pour l'an 1 et 14 pour l'an 2 ont été jugés non-admissibles. Des 101 clients ayant pris des ententes pour l'an 1 et des 86 pour l'an 2, 66 (65 %) et 44 (51 %) pour ces deux années respectives s'y sont conformés jusqu'au bout. OC précise qu'elle a mené respectivement 139 et 109 consultations budgétaires lors de ces deux années. Ces données sont reproduites au tableau ci-dessous.

Tableau 1 – Portrait des années 1 et 2 du programme CASS

	An 1	An 2
Clients qui ont manifesté de l'intérêt pour le programme CASS et qui ont reçu une trousse	203	189
Clients ayant reçu une consultation budgétaire	139	109
Clients qui ne se sont pas qualifiés au programme	11	14
Clients qui n'ont pas fait de suivi ou ont abandonné	91	89
Clients ayant pris une entente	101	86
Clients qui étaient en cours d'entente et qui n'ont pas respecté leurs ententes 3 fois et donc ne sont plus sur le programme	35	42
Clients qui ont respecté leurs ententes jusqu'au bout et ont été crédités	66	44

Des données concernant la troisième année du programme CASS ont également été présentées lors de l'examen du rapport annuel 2017 d'Énergir²¹. Des 152 clients identifiés comme clients potentiels, 53 ont pris une entente, 61 n'ont pas fait de suivi ou ont

²¹ Dossier R-4024-2017, Énergir-14, D7, p. 7.

abandonné, 26 ont été jugés non admissibles et finalement 4 était en attente de qualification.

Tel qu'indiqué précédemment, Énergir fait plusieurs constats à partir de ces données. Notamment, le distributeur estime le nombre d'abandons élevés (« *Pour la première année, 91 clients (44,8 %) ont ainsi abandonné et 89 clients (47,1 %), pour la deuxième année du programme* »²²) et l'intérêt des clients faible et décroissant (« *Le nombre de clients ayant manifesté de l'intérêt pour le programme demeure bas par rapport à l'estimation faite par Énergir (312 clients) et est décroissance depuis le début du programme* »²³). Également, Énergir estime faible le nombre de clients ayant bénéficié du programme en regard à son coût (« *pour la première année du programme-pilote seuls 66 clients (32,5 %) ont bénéficié d'un crédit du programme CASS en se qualifiant et en respectant leur entente de paiement sur un potentiel de 203 clients. Pour la deuxième année du programme-pilote, ce nombre chute à 44 clients (23,3 %) sur un potentiel de 189 clients* »²⁴). Sur ces points, OC souhaite apporter les trois commentaires suivants.

D'abord, les 91 et 89 clients des années 1 et 2 « *qui n'ont pas fait de suivi ou ont abandonné* » l'ont fait pour des raisons variées : clients ayant pris une entente régulière avec Énergir, clients ayant réglé leur solde avec Énergir, clients déménageant dans les prochains mois, clients ayant fait faillite et clients n'étant pas intéressés pour d'autres motifs. Ainsi, un client ayant été référé au programme CASS mais qui se retire du programme parce qu'il a payé le solde de son compte à Énergir (avant ou après la tenue d'une consultation avec OC) est donc généralement qualifié comme ayant abandonné le programme. Selon OC, cela vient fausser le portrait lorsque vient le temps de mesurer à la fois l'intérêt et l'efficacité du programme. Par exemple, selon les calculs d'OC, près d'une vingtaine de clients parmi les 152 clients référés par Énergir à OC lors de l'an 3 ont

²² GM-J, D2, p. 8.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, p. 7.

soit payé leur solde ou prit une entente (hors programme CASS) auprès d'Énergir à la suite du référencement.

Deuxièmement, lors de l'élaboration du projet pilote, l'estimation du nombre de clients potentiels du programme CASS était de 312 clients MFR (24 % des 1 300 clients résidentiels avec profil chauffage ayant un solde impayé²⁵). OC estime premièrement qu'avec près de 550 clients identifiés sur trois ans et plus de 300 d'entre eux rencontrés lors de consultation budgétaire, les résultats du programme CASS reflètent le bassin potentiel de MFR estimé. OC ajoute qu'il n'est pas inhabituel dans ce type de projet visant la clientèle MFR d'observer un plafonnement et une difficulté croissante à rejoindre les clients. D'ailleurs, le nombre de clients non admissibles au programme CASS augmente d'année en année avec, selon les calculs d'OC, près d'une trentaine de cas de non-admissibilité lors de la troisième année. Malgré cela, OC note que respectivement 68 % et 58 % des clients potentiels identifiés lors des deux premières années ont reçu une consultation budgétaire. OC estime que ces chiffres sont non-négligeables étant donné la difficulté de rejoindre la clientèle MFR, la complexité du processus, l'inquiétude présente chez certains clients d'être stigmatisé comme une personne à faible revenu ou encore la crainte que certains ont de partager leur portrait financier. OC note sur ce point en terminant que certains aspects du programme ont pu contribuer à la décroissance de clients potentiels, notamment le fait qu'il était impossible pour un client de prendre part au programme plus qu'une fois et le manque de notoriété du programme en général.

En troisième lieu, OC estime qu'il faudrait éviter de juger de la performance du programme à partir du nombre total de candidats potentiels référés puisque, tel qu'indiqué plus haut, ce nombre inclut des personnes ayant conclu des ententes régulières ou ayant réglé leur solde avec Énergir ainsi que des clients non admissibles. De plus, il est courant lors de l'examen des projets pilotes d'entente de paiement d'analyser les taux de réussite et d'échec des ententes. À cet égard, les taux de réussite se situent respectivement lors des années 1 et 2 à 65 % et 51 %. OC note que les termes de l'entente du programme CASS

²⁵ Dossier R-3837-2013 Phase 3, GM-12, D4, p. 12.

comportent certaines rigidités. Par exemple, un retard de paiement d'une journée ou un paiement partiel sont considérés comme un manquement. Étant donné la rigidité des ententes, et considérant de plus la particularité de la clientèle visée par le programme CASS, OC estime que ces résultats peuvent être jugés satisfaisants. Dans un récent projet pilote mené par Hydro-Québec Distribution auprès de sa clientèle fortement endettée, OC note que 22 % des participants du groupe test sont allés jusqu'au bout de leur entente²⁶.

Malgré ces commentaires, OC partage le constat d'Énergir selon lequel la performance du programme venant en aide aux MFR en difficulté de paiement pourrait être améliorée. À ce sujet, OC a mené des sondages lors des deux premières années du programme CASS²⁷.

Du côté positif, la plupart des répondants ont été très satisfaits de l'accueil reçu dans le cadre du projet et auraient souhaité être référés au programme beaucoup plus tôt, soit dès le constat du premier retard dans leurs paiements. Ils ont apprécié la présence d'une tierce partie (OC) dans le processus. Plus précisément, ils ont apprécié l'étape de la consultation budgétaire puisqu'elle leur permettait de discuter de leur situation avec un expert en matière budgétaire. Cela se comprend lorsqu'on considère le malaise entourant les questions d'ordre financier. Finalement, les répondants ont trouvé que la documentation transmise était pertinente même si celle-ci pouvait alourdir le processus.

Du côté négatif, certains répondants ont souligné la lourdeur du processus en invoquant notamment la quantité importante de documents inclus avec la trousse et les différentes étapes à franchir avant de conclure une entente. D'autres clients avaient de la difficulté à produire les preuves de revenu demandées pour l'analyse de leur dossier. Cela avait pour conséquence de retarder le processus. OC note qu'une complexité additionnelle était

²⁶ Dossier R-4011-2017, HQD8, D1, p. 15.

²⁷ Une trentaine de participants ont été interviewés lors de la première année pour connaître leur perception du programme. Lors de la deuxième année, OC a tenté de rejoindre des clients ayant abandonné ou ne répondant pas. Une dizaine d'entre eux ont été rejoints.

ajoutée à certains dossiers en raison du niveau élevé d'endettement rendant difficile la suggestion d'une entente raisonnable. Finalement, certains ont exprimé des insatisfactions par rapport au cadre rigide des ententes. Tel que précisé précédemment, les ententes étaient étalées sur une période de 15 mois ou jusqu'à la fin du bail, et le respect de l'entente nécessitait de respecter des critères stricts.

En terminant sur le bilan du programme CASS, OC aimerait préciser qu'elle a une analyse différente des échecs et réussites de ce type de programme étant donné sa perspective de tiers venant en aide aux MFR. Ainsi une étape de consultation budgétaire a été prévue dans le cadre du programme CASS afin d'accompagner les consommateurs référés au programme puisqu'ils rencontrent des difficultés d'ordre financier. Ainsi, pour OC, le respect de l'entente de paiement est souhaitable, mais ne devrait pas être la seule mesure du succès du projet. La réussite réelle du programme se trouve plutôt dans le changement de comportement à long terme du consommateur qui tente de se sortir de la situation difficile dans laquelle il se trouve. OC souligne que l'amélioration des habitudes de paiement est un travail de longue haleine et la situation d'un ménage peut changer durant les 15 mois de l'entente.

OC prend acte de la recommandation d'Énergir de mettre fin au programme CASS et de mettre sur pied un nouveau programme plus performant qu'elle présentera à la Régie dans le cadre de la cause tarifaire 2019-2020. OC est heureuse de constater que plusieurs de ses recommandations ont eu des échos auprès d'Énergir puisqu'elle entend implanter des mesures qui viendront simplifier « *les étapes et conditions menant à une aide financière* » et « *le modèle d'aide financière accordée* », en plus d'assouplir « *les conditions d'exclusion du programme lié au respect de l'entente* »²⁸. OC soumet à Énergir les éléments additionnels suivants :

- La finalité du programme devrait être formulée de manière claire et non équivoque.

²⁸ GM-J, D2, p. 12.

- Le processus d'adhésion au programme devrait être simplifié, en limitant entre autres le nombre de documents devant être fournis et remplis par les clients. À cet égard, la production des preuves de revenu mérite une attention particulière et demeure un obstacle à l'adhésion de ce type de programme. OC a constaté qu'il était particulièrement difficile pour les travailleurs autonomes de produire ces preuves.
- Énergir précise que « *Une fois le client MFR qualifié et l'entente de paiement convenue, Énergir proposerait de diriger sa clientèle vers les organismes en mesure de fournir un soutien de consultation budgétaire* ». OC soumet que l'accompagnement budgétaire devrait être offert sur une base volontaire et, idéalement, avant la conclusion d'une entente puisque cela permet au client de faire le bilan de ses finances avant de prendre un engagement. Les paramètres de cet accompagnement devraient être discutés et convenus avec les associations de consommateur qui participeront au programme. Advenant un flux trop important de clients vers les associations de consommateurs, OC suggère qu'un financement, à l'instar de celui fourni d'Hydro-Québec Distribution, devrait être envisagé.
- Le nouveau programme devrait être suffisamment flexible au niveau des critères de manquement. Par exemple, il faudrait permettre un certain délai dans le paiement ou encore considérer la possibilité de paiements partiels. Également, OC suggère que les clients devraient pouvoir bénéficier du programme plus d'une fois.
- D'autres types d'ententes visant la clientèle MFR pourraient être développés. Encore ici, Énergir pourrait s'inspirer des nombreuses ententes développées au fil des années par Hydro-Québec Distribution²⁹.

²⁹ Ces ententes ont été présentées par Hydro-Québec Distribution dans le dossier R-3905-2014, HQD-1, D5, p. 8-10.

- Il est important que les personnes qui travailleront dans le cadre du prochain programme, soit à l'interne ou à l'externe, soient formées afin de bien les sensibiliser à la réalité de la clientèle MFR.
- Il faudrait publiciser le nouveau programme, notamment à l'aide d'une page dédiée sur Internet, comme le fait Hydro-Québec Distribution pour son centre d'accompagnement³⁰.

Pour assurer la transition vers le nouveau programme, Énergir demande à la Régie la poursuite du programme CASS pour une cinquième année afin « *qu'il n'y ait discontinuité de l'aide consentie aux ménages MFR en difficulté de paiement* ». OC estime, comme Énergir, qu'il est important de maintenir un programme dédié aux MFR et recommande à la Régie la poursuite du programme pour une cinquième année.

En conclusion, OC aimerait indiquer qu'elle reste ouverte à collaborer avec Énergir pour l'assister dans le développement de son nouveau programme.

³⁰ En ligne : <http://www.hydroquebec.com/residentiel/espace-clients/paiement/menages-faible-revenu.html>

III. Marge excédentaire

La Régie a apporté plusieurs précisions dans la décision D-2017-094 concernant le traitement réglementaire de la Marge excédentaire prévue à l'article 72 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (LRÉ). Cependant, la Régie demandait à Énergir de revenir dans le présent dossier sur deux enjeux. D'abord, Énergir devait identifier « *clairement les capacités excédentaires de transport qu'elle estime nécessaire, le cas échéant, pour le développement industriel et présente[r] une preuve à l'égard du pourcentage qu'elle estime nécessaire à cette fin* »³¹. Ensuite, Énergir devait produire une analyse et une proposition portant sur la récupération des coûts échoués de la Marge excédentaire dans un taux de transport sans compensation, la Régie se questionnant sur le caractère équitable de cette méthode³². Énergir propose donc à la Régie dans le présent dossier des solutions à ces deux enjeux.

Concernant l'identification de la Marge excédentaire, Énergir présente une méthodologie qui est en continuité avec l'identification des besoins de capacité de transport pour les projets industriels qui est intégrée à la prévision de la demande présentée dans son plan d'approvisionnement. Énergir explique qu'elle évalue sur une base régulière la probabilité de réalisation des projets en fonction de différents critères comme le niveau d'avancement du projet ou encore sa solidité financière, une méthode d'évaluation « *similaire à ce qui est utilisé dans le marché au niveau des banques ou autres firmes d'investissements* »³³.

Suite à cette évaluation, les projets dont la probabilité de réalisation est supérieure à 50% sont inclus au scénario de base de la prévision de la demande. Pour l'évaluation de la Marge excédentaire, Énergir propose de considérer les projets dont la probabilité de réalisation est située sous ce seuil, soit ceux dont la probabilité se situe entre 25 et 50 %. Étant donné qu'Énergir évalue la probabilité « *plutôt faible* » que plusieurs projets se réalisent au cours d'une année, le distributeur suggère de ne considérer que le plus

³¹ D-2017-094, p. 74.

³² D-2017-094, p. 123.

³³ GM-H, D2, p. 4.

important de ces projets³⁴. À partir de cette méthodologie, Énergir estime les besoins de capacité de transport de la Marge excédentaire à l'horizon 2019-2022 à 25 000 GJ/jour ou 660 10³m³/jour, ce qui représente environ 4 % des livraisons annuelles.

OC note que l'article 72 de la LRÉ confère à Énergir une certaine flexibilité quant au choix de méthodes devant servir à déterminer la Marge excédentaire puisqu'elle est établie en fonction de ce que le « *titulaire estime nécessaire pour favoriser le développement des activités industrielles* ». À partir des informations disponibles en preuve, la méthodologie proposée par Énergir, comparable à celles utilisées par d'autres entreprises, semble fondée et appuyée sur des critères pertinents. De plus, elle a l'avantage d'être simple d'application puisqu'elle découle de la même méthodologie qui est employée pour la détermination des capacités de transport qui sont intégrées au scénario de base de la prévision de la demande. En conséquence, OC recommande à la Régie d'approuver la méthodologie d'évaluation de la Marge excédentaire de capacité de transport proposée par Énergir. Concernant la possibilité de ne considérer que le plus important des projets ayant des probabilités de réalisation entre 25 % et 50 %, OC note qu'un seul projet se qualifie à ce titre à l'horizon 2019-2022³⁵ et qu'aucun projet avec ces probabilités de réalisation, selon la compréhension d'OC, ne s'est effectivement concrétisé dans les dernières années³⁶. OC recommande à la Régie d'évaluer au cas par cas, lors des causes tarifaires, le nombre de projets ayant des probabilités de réalisation entre 25 et 50 % devant être considérés pour la détermination des capacités de transport de la Marge excédentaire.

Faisant suite à la demande de la Régie, Énergir présente également sa réflexion sur la récupération des coûts échoués de la Marge excédentaire. Deux modes de récupération sont envisagés, soit la récupération au prorata des volumes ou au prorata des revenus de distribution. Énergir favorise la récupération des coûts échoués de la Marge

³⁴ *Ibid.*, p. 5.

³⁵ GM-H, D2, p. 5.

³⁶ GM-T, D3, p. 11.

excédentaire au prorata des volumes de distribution, et ce pour un ensemble de raisons, dont :

- Le lien causal direct entre la base d'établissement de la Marge excédentaire, fonction des livraisons annuelles d'Énergir, et la répartition au prorata des volumes milite en faveur de l'application de la même règle d'allocation que celle applicable aux autres coûts de transport³⁷.
- La similarité de la Marge excédentaire avec l'ajout de capacité et avec la capacité excédentaire régulière milite en faveur d'un traitement similaire³⁸.
- L'absence de lien direct entre les revenus additionnels de distribution générés par de nouveaux clients industriels et les coûts échoués de la Marge excédentaire³⁹.
- L'équité d'une récupération au prorata des volumes, puisque la Marge excédentaire est établie pour le développement de projets industriels et que cette même clientèle bénéficiera également de baisses tarifaires advenant la concrétisation de ces projets⁴⁰.
- L'utilisation de la Marge excédentaire à d'autres fins que le développement industriel, dont pour répondre à la demande de la clientèle régulière⁴¹.
- Le recours à une récupération au prorata des revenus de distribution générerait une complexité additionnelle lors de la fixation du tarif de transport⁴².

Advenant la récupération au prorata des revenus de distribution, la clientèle D1 devrait supporter des coûts échoués de la Marge excédentaire proportionnellement supérieurs aux autres clientèles. Ainsi, les clients au tarif D1 devraient supporter 81,5 % des coûts échoués totaux de la Marge excédentaire évalués à 1,527 M\$, soit 1,245 M\$. Avec une récupération au prorata des volumes, les clients au tarif D1 devraient plutôt supporter 44,0% des coûts échoués totaux, soit 672 K\$.

³⁷ GM-Q, D13, p. 7-8.

³⁸ *Ibid.*, p. 8-9.

³⁹ *Ibid.*, p. 9-10.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 10.

⁴¹ *Ibid.*, p. 10-11.

⁴² *Ibid.*, p. 12-13.

Énergir estime en somme qu'une répartition au prorata des volumes est plus équitable. Elle indique que « *Malgré le fait que la venue de grands clients industriels devrait entraîner éventuellement des baisses tarifaires au service de distribution, Énergir ne considère pas qu'une compensation doive être offerte à cette catégorie de client au détriment des clients du tarif D1. La répartition au prorata des volumes demeure une répartition neutre pour l'ensemble de la clientèle* »⁴³.

Comme le soulignait la Régie dans sa décision D-2017-094⁴⁴, le traitement des coûts échoués de la Marge excédentaire soulève des enjeux qui seront débattus prochainement dans le cadre du dossier R-3867-2013. OC émet donc les commentaires suivants sous réserve de l'examen approfondi de ces enjeux.

OC estime que les arguments avancés par Énergir justifient la récupération des coûts échoués de la Marge excédentaire au prorata des volumes, notamment étant donné la similarité avec d'autres coûts récupérés au prorata des volumes, l'utilisation potentielle des capacités de transport de la Marge excédentaire pour répondre à la demande de la clientèle régulière et la complexité additionnelle générée par une récupération au prorata des revenus de distribution. OC est particulièrement sensible au caractère équitable d'une récupération au prorata des volumes de l'ensemble de la clientèle. Ce mode de récupération fait supporter davantage de coûts à la clientèle industrielle dont les intérêts sont servis par la création de la marge excédentaire et qui bénéficiera, également, des revenus générés par la venue de nouveaux clients industriels. En conséquence, OC recommande à la Régie d'approuver la récupération des coûts échoués de la Marge excédentaire au prorata des volumes de l'ensemble de la clientèle.

⁴³ *Ibid.*, p. 20.

⁴⁴ D-2017-094, p. 121.

IV. Conclusions

OC recommande à la Régie d'autoriser la reconduction du PCR pour une durée de trois ans.

OC recommande à la Régie d'autoriser la reconduction du programme CASS en attendant que le nouveau programme venant en aide aux MFR soit présenté dans la Cause tarifaire 2019-2020.

OC recommande à la Régie d'approuver la méthodologie d'évaluation des capacités de transport associées à la Marge excédentaire.

OC recommande à la Régie d'approuver la récupération des coûts échoués de la Marge excédentaire au prorata des volumes de l'ensemble de la clientèle.

Le tout respectueusement soumis.