

mémoire

28 janvier 2019

Mémoire de l'UMQ présenté à la Régie de l'énergie du Québec

Dossier R-4076-2018 (phase 1)

**« Demande d'approbation du plan d'approvisionnement et
de modifications des Conditions de service et tarif
d'Énergir s.e.c. à compter du 1^{er} octobre 2019 »**



TABLE DES MATIÈRES

Contenu

TABLE DES MATIÈRES.....	1
PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC.....	2
MISE EN SITUATION DU DOSSIER R-4076-2018 (phase 1).....	3
1 ANALYSE DE LA PROPOSITION DU DISTRIBUTEUR À L'ÉGARD DE LA FIXATION POUR TROIS ANNÉES DE SES DÉPENSES D'EXPLOITATION À PARTIR D'UNE FORMULE D'INDEXATION	4
1.1 – Rappel du parcours de l'UMQ quant à l'examen des dépenses d'exploitation du Distributeur	4
1.2 Le fondement de la proposition du Distributeur	5
1.3 – L'opportunité de la proposition du Distributeur	6
1.4 – La durée d'application de l'allègement proposé	7
1.5 – Les modalités d'application de l'allègement proposé	8
2 ANALYSE DE LA PROPOSITION DU DISTRIBUTEUR DE RECONDUIRE SON TAUX DE RENDEMENT SUR L'AVOIR PRÉSUMÉ DE 8,9 % (2019-2020)	11
CONCLUSION.....	13
RAPPEL DES RECOMMANDATIONS.....	14

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;
- 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-4076-2018 (phase 1)

Tel que demandé par le Distributeur¹ et tel qu'accepté par la Régie avec modifications², le dossier tarifaire 2019-2020 du Distributeur gazier se déroulera en deux phases. La Régie, dans une première décision procédurale³, avait accepté l'UMQ à titre d'intervenante dans ce dossier. Le présent mémoire porte exclusivement sur la première phase du dossier.

Des quatre sujets retenus par la Régie pour constituer la phase 1 du présent dossier⁴, l'UMQ entend analyser et commenter dans son mémoire les deux éléments suivants :

- la fixation des dépenses d'exploitation du Distributeur en fonction de la croissance réelle des clients constatée au rapport annuel et de la croissance du niveau des prix (inflation), selon des indices externes au Distributeur;
- la reconduction, pour l'année 2019-2020, du taux de rendement sur l'avoir ordinaire présumé de 8,9 %.

¹ Pièce B-0002, Demande d'Énergir.

² Pièce A-0007, décision D-2019-002.

³ Pièce A-0002, décision D-2018-189.

⁴ L'UMQ ne commentera donc pas les propositions du Distributeur portant sur la reconduction des pratiques tarifaires et comptables en lien avec le SPEDE et les modifications aux pièces du PGEÉ déposées dans le cadre des dossiers tarifaires.

1 ANALYSE DE LA PROPOSITION DU DISTRIBUTEUR À L'ÉGARD DE LA FIXATION POUR TROIS ANNÉES DE SES DÉPENSES D'EXPLOITATION À PARTIR D'UNE FORMULE D'INDEXATION

1.1 – Rappel du parcours de l'UMQ quant à l'examen des dépenses d'exploitation du Distributeur

Avant d'aborder la proposition du Distributeur dans le présent dossier, un court rappel de l'action de l'UMQ à titre d'intervenante mérite d'être fait sur ce sujet.

Dans chacune des causes tarifaires annuelles depuis le retour en mode d'examen en coût de service⁵, l'UMQ a analysé et le cas échéant, critiqué le niveau des dépenses d'exploitation du Distributeur, s'appuyant sur le fait qu'il s'agit de la catégorie de dépenses qui tombe davantage sous le contrôle effectif d'une entreprise qui exploite un réseau de distribution, et que le processus réglementaire devrait raisonnablement rassurer la clientèle quant au fait que le Distributeur est bien surveillé quant à la progression de ces dépenses.

L'UMQ a aussi fortement milité pour qu'un programme complet de balisage des différentes catégories de dépenses d'exploitation soit imposé au Distributeur, ce que la Régie a finalement imposé dans sa décision D-2014-077⁶, au grand bénéfice de la clientèle. Depuis lors, l'UMQ a pris connaissance et commenté chacun des balisages effectués par le Distributeur. Là où c'était le cas, l'UMQ a reconnu la valeur ajoutée de ces balisages à la bonne compréhension de la position relative du Distributeur parmi un échantillon représentatif; par ailleurs, elle fournissait des recommandations lorsque d'autres balisages n'étaient pas à la hauteur au plan méthodologique ou encore lorsque les plans d'action du Distributeur en suivi à ces balisages n'étaient pas assez clairs ou ambitieux.

⁵ Dossier R-4018-2017, phase 2, pièce UMQ-C-0018 (section 4); dossier R-3987-2016, phase 1A, pièce C-UMQ-0008; dossier R-3879-2014, phase 3, pièce C-UMQ-0024; dossier R-3837-2013, phase 3, pièce C-UMQ-0017; dossier R-3809-2012, phase 2, pièce C-UMQ-0025.

⁶ Voir le paragraphe 302 de la décision.

En tout temps dans ce processus d'analyse et de recommandations adressées à la Régie, qui s'échelonne maintenant sur plusieurs années, l'intention de l'UMQ était d'engendrer et de maintenir une saine tension dans la gestion globale des dépenses d'exploitation du Distributeur, afin qu'il s'affirme comme un « bon élève » et puisse en faire la démonstration par la méthode de comparaison qu'offrent les balisages.

1.2 Le fondement de la proposition du Distributeur

Dans le document déposé en phase 1 du présent dossier⁷, Énergir propose d'établir le budget des dépenses d'exploitation à partir d'une formule paramétrique qui tient compte d'un indice pondéré d'inflation et de la croissance réelle du nombre de ses clients. Le Distributeur précise que sa proposition vise une application pour trois années tarifaires, et qu'elle entend répondre à un objectif d'allègement réglementaire. Dans un paragraphe introductif à la solution qu'il préconise cette année, le Distributeur affirme notamment :

« La réglementation en coût de service est très exigeante au niveau du processus réglementaire. En effet, l'ensemble des composantes du coût de service, particulièrement les dépenses d'exploitation, nécessite un examen en profondeur de sorte que le dossier présenté par le distributeur doit être très détaillé en plus de générer de nombreuses demandes de renseignements. Ceci entraîne davantage d'efforts et de délais, tant pour le distributeur pour répondre aux demandes, que pour l'étude du dossier par la Régie de l'énergie (« Régie ») et les intervenants. Énergir considère que, lorsque ce processus se répète annuellement, il devient rapidement un fardeau pour tous les participants, incluant la Régie et qu'ultimement, les consommateurs en souffrent. En monopolisant des ressources importantes auprès des différentes parties prenantes, ce mode réglementaire peut nuire à l'avancement d'autres dossiers stratégiques, autant pour les intervenants que pour Énergir. »

(Pièce B-0006, page 3, lignes 10 à 20 – notre souligné)

⁷ Pièce B-0006, Énergir-E, document 2, section 3.1.

L'UMQ s'inscrit en faux face à une telle affirmation. Le Distributeur n'avance aucune preuve permettant d'affirmer que l'analyse de ses dépenses d'exploitation constitue un « fardeau » pour les participants et que les consommateurs en « souffrent ». L'examen en coût de service demeure une avenue réglementaire qui, bien qu'exigeante en termes de préparation, offre davantage de transparence et permet au plus grand nombre de bien comprendre ce processus complexe qu'est la régulation économique, qui vient pallier le manque de concurrence sur un territoire exclusif accordé par la société à une entreprise privée. L'UMQ ne partage donc pas *a priori* l'avis du Distributeur quant à l'examen en coût de service de ses dépenses d'exploitation, et elle est d'avis qu'il faut que des circonstances particulières soient réunies pour s'écarter de cette approche réglementaire. D'autant plus que le Distributeur a, en parallèle à l'amorce de la présente cause tarifaire, retiré sa demande de mise en place d'un véritable mécanisme de réglementation incitative⁸.

1.3 – L'opportunité de la proposition du Distributeur

L'UMQ pose donc la question de l'opportunité de la proposition qui est faite par le Distributeur: quelles sont les circonstances particulières qui, une fois réunies, permettent de s'écarter de l'examen en mode « coût de service » pour les dépenses d'exploitation du Distributeur ? Il n'y a pas, comme c'était le cas dans la cause R-3879-2014, d'important retard réglementaire à combler, qui se traduisait par des décisions tarifaires finales rendues longtemps après le début de l'année tarifaire. Les délais de dépôt des divers éléments de la preuve, prévus dans un règlement de la Régie, peuvent encore être respectés.

Toutefois, en réponse à des questions posées par l'UMQ⁹, le Distributeur précise divers aspects de sa preuve, en fournissant une estimation partielle des économies engendrées

⁸ En référence à la cause R-4027-2018.

⁹ Pièce B-0025, Énergir-F document 7.

par sa proposition (réponse à la question 10) et, surtout, en identifiant des dossiers qui lui semblent davantage porteurs d'avenir pour la filière du gaz naturel (réponse à la question 11). Qui plus est, et sans que le Distributeur y réfère de façon explicite, il est aisé de constater qu'une certaine congestion réglementaire s'est constituée au fil des mois, puisque pas moins de douze causes impliquant Énergir sont actuellement en cours devant la Régie¹⁰, certaines depuis des années. Malgré ses réserves de fond quant au recours à des mesures d'allègement réglementaire, l'UMQ souscrit donc pour cette fois à la vision des choses du Distributeur, et considère en l'occurrence que l'opportunité de sa proposition tient probablement dans la conjugaison de ces deux considérations : une congestion réglementaire qui bloque la conclusion de deux ou trois dossiers « porteurs d'avenir ». L'UMQ déplore bien sûr qu'il ne peut y avoir d'assurance que l'allègement réglementaire recherché sur une composante vitale (les dépenses d'exploitation) se traduira entièrement et automatiquement en « espace réglementaire » consacré à de tels dossiers qui se veulent importants et prioritaires pour le Distributeur et une partie de sa clientèle. Mais elle ne veut pas bloquer une opportunité d'y parvenir en maintenant une approche trop rigide.

En conséquence, l'UMQ accepte le principe de l'allègement réglementaire proposé par le Distributeur, et **recommande à la Régie de l'énergie d'accueillir le principe d'un allègement qui s'appliquerait au calcul de ses dépenses d'exploitation pour l'année 2019-2020.**

(Recommandation no 1)

1.4 – La durée d'application de l'allègement proposé

La durée d'application de cet allègement, porté d'emblée à trois ans par le Distributeur, n'apparaît cependant pas justifiée à l'UMQ. Selon elle, la Régie devrait à cet égard conserver une certaine liberté d'action et juger au cas par cas en fonction de la diminution du

¹⁰ Site internet de la Régie de l'énergie, onglet « audiences en cours » pour Énergir.

« trafic » réglementaire impliquant Énergir devant la Régie, pour chacune des prochaines années tarifaires d'ici le retour attendu en véritable mécanisme incitatif.

Le Distributeur devrait également accueillir cette proposition sans trop sourciller, car sa proposition d'allègement réglementaire était présentée comme un tout dont chaque composante pouvait influencer une autre, ainsi que ce dernier l'affirmait dans sa preuve :

« Ainsi, la fixation des dépenses d'exploitation selon une formule paramétrique, l'autorisation des investissements inférieurs au seuil pour une durée de trois ans, le mécanisme de découplage des revenus, le nouveau mode de partage, ainsi que la reconduction du taux de rendement sur l'avoir ordinaire présumé, constituent ensemble une proposition globale qui permet un équilibre acceptable entre le risque encouru et les rendements attendus du distributeur. »

(Pièce B-0006, page 41, lignes 26 à 28 et page 42, lignes 1 à 3 – notre souligné)

L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie de juger, en début de processus réglementaire 2020-2021 et 2021-2022, de l'opportunité de maintenir l'allègement réglementaire portant sur la détermination du niveau des dépenses d'exploitation du Distributeur.

(Recommandation no 2)

1.5 – Les modalités d'application de l'allègement proposé

En ce qui a trait aux modalités qu'emprunterait un allègement réglementaire pour déterminer le niveau des dépenses d'exploitation, la proposition du Distributeur fait reposer la variation annuelle sur une indexation pondérée qui fait intervenir l'inflation et la croissance de la clientèle.

À l'égard de l'indice pondéré d'inflation proposé par le Distributeur, il repose sur la prise en compte des vecteurs de croissance des salaires et des autres biens et porte sur le Québec

seulement, plutôt que sur le Canada, comme cela avait été le cas précédemment. Le Distributeur appuie sa proposition sur le fait que la Régie a déjà, dans le cas d'Hydro-Québec, choisi de consentir en mode incitatif, un tel indice pondéré d'indexation.

Dans le cas d'Hydro-Québec¹¹, l'UMQ avait accueilli positivement une telle approche retenue par la Régie, puisque l'idée d'un indice « externe » était susceptible de limiter la générosité du Distributeur envers ses propres employés¹². Il en va de même dans le présent dossier. L'UMQ est également ouverte à un indice d'inflation québécois, plutôt que canadien, pour refléter le fait que l'essentiel des achats du Distributeur se fait sur le marché domestique.

En conséquence, l'UMQ recommande à la Régie de l'énergie d'accueillir positivement la proposition du Distributeur eu égard à l'indice pondéré d'inflation, constitué d'une partie « salaires » et d'une partie « autres biens et services ».

(Recommandation no 3)

Quant au facteur d'indexation lié à la croissance de la clientèle, l'UMQ accueille également positivement son inclusion dans les facteurs de coûts du Distributeur. L'UMQ avait critiqué le Distributeur dans le dossier tarifaire précédent¹³ lorsque celui-ci avait demandé une très forte hausse de ses dépenses d'exploitation après quatre années passées en mode allégé (inflation), qu'il avait lui-même suggéré et dont il sortait en prétendant avoir été affaibli. L'UMQ rappelle à nouveau qu'il n'entre aucunement dans ses intentions d'affaiblir la capacité d'action du Distributeur, ni de nuire à sa capacité d'entretenir correctement son réseau de gaz naturel qui traverse nos milieux urbains. Paradoxalement, la présente preuve du Distributeur laisse entendre que ce dernier se rangeait un peu malgré lui derrière un facteur de 0,75 appliqué à la croissance enregistrée de sa clientèle :

¹¹ Mémoire de l'UMQ dans le dossier R-4011-2017, volet MRI (pièce C-UMQ-0017).

¹² Décision D-2017-043, paragraphe 127.

¹³ R-4018-2017, phase 2.

« Bien qu'Énergir se questionne sur le bien-fondé d'un tel facteur d'escompte (...) »

(Pièce B-0006, page 14, ligne 14)

L'UMQ a donc voulu comprendre si le Distributeur avait pu établir un autre facteur, plus approprié pour sa situation, ou encore si ce facteur de 0,75 ne risquait pas d'être une mauvaise réponse s'il était appliqué dans la formule d'indexation. En réponse aux questions de l'UMQ (questions 3 à 5 de la DDR¹⁴), le Distributeur affirme plus clairement son adhésion au facteur de 0,75 :

« Énergir est ainsi confortable avec le facteur d'escompte de 0,75 dans le contexte de sa demande actuelle. »

(Pièce B-0025, page 5)

Ainsi rassurée sur la solidité de l'adhésion du Distributeur à un facteur qu'il propose d'inclure à la formule d'indexation qui va déterminer le niveau de ses dépenses d'exploitation, **l'UMQ recommande donc à la Régie de l'énergie d'accepter d'inclure un facteur d'escompte de 0,75 appliqué à la croissance de la clientèle dans la formule d'indexation.**

(Recommandation no 4)

¹⁴ Pièce B-0025.

2 ANALYSE DE LA PROPOSITION DU DISTRIBUTEUR DE RECONDUIRE SON TAUX DE RENDEMENT SUR L'AVOIR PRÉSUMÉ DE 8,9 % (2019-2020)

La présente section porte sur la demande du Distributeur de maintenir au taux actuel de 8,9 % le rendement sur l'avoir ordinaire présumé de l'actionnaire. Il s'agit d'un taux qui est en vigueur depuis la cause tarifaire 2012 du Distributeur¹⁵.

La demande du Distributeur portait sur le maintien pour trois ans de ce taux, mais la Régie a plutôt décidé d'examiner cette question en phase 1 pour la seule année tarifaire 2019-2020 :

« La Régie constate que certains des sujets proposés par Énergir pour examen dans le cadre de la phase 1 n'ont pas une incidence directe sur l'établissement des tarifs de l'année 2019-2020, dont le mécanisme de découplage du revenu, le mode de partage des écarts de rendement et les indices de qualité de service. De ce fait, leur examen pourrait se poursuivre dans le cadre de la phase 2. Il en est de même pour le taux de rendement sur l'avoir ordinaire présumé pour les années 2020-2021 et 2021-2022. »

(Pièce A-0007, décision D-2019-002, paragraphe 15 – notre souligné)

L'UMQ a relu attentivement la décision de la Régie la plus récente sur ce sujet¹⁶, et elle en a retenu les éléments suivants :

- Alors que le Distributeur demandait la reconduction sur une année du taux de 8,9 % de rendement sur l'avoir ordinaire présumé, la Régie rappelait que les arguments invoqués par le Distributeur à l'appui de sa demande étaient les suivants :

¹⁵ Pièce B-0006, Énergir-E, document 2, page 34.

¹⁶ Dossier R-4018-2017, phase 1, décision D-2017-135, section 3.1.

- le maintien du taux pour une année supplémentaire était raisonnable au sens de l'article 49 de la Loi sur la Régie de l'énergie, lequel commande à la Régie de « permettre un rendement raisonnable sur la base de tarification » (3^e paragraphe du premier alinéa);
- les conditions économiques et financières actuelles et prévues à moyen terme étaient similaires à celles ayant mené la Régie à maintenir le taux de rendement à 8,9 % pour les années tarifaires antérieures.
- Le Distributeur rappelait dans ce même dossier¹⁷ la conclusion de la Régie à l'effet que trois critères font consensus et « *doivent servir de guide à l'égard de la fixation d'un taux de rendement raisonnable* »; il s'agit en l'occurrence du critère de l'investissement comparable, de celui de l'intégrité financière et de celui de l'attraction du capital.
- Les informations méthodologiques tirées de la section pertinente de la décision D-2011-182, de même que l'analyse de la Régie dans la décision D-2017-135, à l'effet que les conditions économiques et financières étaient demeurées relativement similaires à celles ayant mené au maintien du taux de rendement pour les années 2014-2015 à 2017-2018, expliquent la décision de la Régie de reconduire une autre fois le taux de rendement de 8,9 % pour l'année tarifaire 2018-2019¹⁸.
- Dans le cadre du présent dossier, le Distributeur voit l'occasion « *de contribuer de manière importante à l'allègement du processus réglementaire, tout en constituant un équilibre acceptable entre le risque encouru et les rendements attendus du Distributeur* » (pièce B-0006, page 35, lignes 26 à 28).
- Le Distributeur soumet que les principaux arguments invoqués pour fixer le taux de rendement à 8,9 % depuis 2013 sont toujours pertinents (...) et justifient la

¹⁷ En référence au paragraphe 178 de la décision D-2011-182.

¹⁸ Décision D-2017-135, paragraphe 33.

reconduction *a priori* pour la durée de sa proposition d'allègement¹⁹. Le Distributeur identifie notamment le taux sans risque et les écarts de crédit qui constituent les valeurs similaires à celles enregistrées récemment (septembre 2018), à l'appui de son point de vue.

- L'UMQ est d'avis que l'analyse faite par le Distributeur est raisonnable pour l'année 2019-2020. Elle se rallie également aux arguments de la Régie dans les décisions antérieures citées dans la présente section.

En conséquence, **l'UMQ recommande à la Régie de l'énergie d'accueillir la demande du Distributeur de reconduction du taux de rendement sur l'avoir ordinaire présumé au niveau de 8,9 % pour l'année tarifaire 2019-2020 du Distributeur.**

(Recommandation no 5)

CONCLUSION

L'UMQ a présenté dans ce mémoire ses observations, commentaires et recommandations portant sur les deux sujets qu'elle a choisi d'analyser dans le cadre de la phase 1 du présent dossier tarifaire. Elle souhaite que ces observations, commentaires et recommandations se révèlent utiles à la Régie et participera à l'audience prévue sur ces sujets.

¹⁹ Pièce B-0006, Énergir-E document 2, page 35, lignes 7 à 10.

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS

Recommandation no 1 - L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie d'accueillir le principe d'un allègement qui s'appliquerait au calcul de ses dépenses d'exploitation pour l'année 2019-2020.

Recommandation no 2 - L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie de juger, en début de processus réglementaire 2020-2021 et 2021-2022, de l'opportunité de maintenir l'allègement réglementaire portant sur la détermination du niveau des dépenses d'exploitation du Distributeur.

Recommandation no 3 - L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie d'accueillir positivement la proposition du Distributeur eu égard à l'indice pondéré d'inflation, constitué d'une partie « salaires » et d'une partie « autres biens et services ».

Recommandation no 4 - L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie d'accepter d'inclure un facteur d'escompte de 0,75 appliqué à la croissance de la clientèle dans la formule d'indexation.

Recommandation no 5 - L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie d'accueillir la demande du Distributeur de reconduction du taux de rendement sur l'avoir ordinaire présumé au niveau de 8,9 % pour l'année tarifaire 2019-2020 du Distributeur.

Pour de plus amples renseignements, prière de communiquer avec :

M. Jean-Philippe Boucher
Directeur des Politiques
Union des municipalités du Québec
2020, boulevard Robert-Bourassa
Bureau 210
Montréal (Québec) H3A 2A5
Tél. : 514-282-7700, poste 252
Courriel : jboucher@umq.qc.

