

mémoire

11 juillet 2019

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

Dossier R-4076-2018 (phase 2)

**« 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 2).....	3
1 ANALYSE DE LA PLANIFICATION PLURIANNUELLE DES INVESTISSEMENTS, DES INVESTISSEMENTS INFÉRIEURS À 1,5 M \$ ET DU PROGRAMME D'ENTRETIEN PRÉVENTIF	
4	
2 ANALYSE DU TAUX DE RENDEMENT SUR L'AVOIR ORDINAIRE PRÉSUMÉ ET DE LA PROPOSITION À L'ÉGARD DU MODE DE PARTAGE DES ÉCARTS DE RENDEMENT	7
3 ANALYSE DU PLAN D'ACTION DU DISTRIBUTEUR EN SUIVI AU BALISAGE INTERNE DU SECTEUR « EXPLOITATION ».....	11
4 ANALYSE DE LA PROPOSITION DE MODIFICATIONS AUX INDICES DE QUALITÉ DE SERVICE.....	15
4.1 La liste des indicateurs à retenir et leur pondération respective	16
4.2 Calculs spécifiques des pourcentages de réalisation par indice	21
CONCLUSION.....	23
RAPPEL DES RECOMMANDATIONS.....	24

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 2)

Tel que décidé par la Régie dans sa décision procédurale D-2019-044, au paragraphe 14, la phase 2 de l'actuel dossier tarifaire 2019-2020 du Distributeur gazier porte sur un ensemble de plus d'une vingtaine de sujets, dont certains font l'objet dans le présent mémoire d'analyses et de recommandations de la part de l'UMQ, qui avait préalablement été reconnue par la Régie à titre d'intervenante dans ce dossier¹.

Plus précisément, l'UMQ souhaite analyser, commenter et, au besoin, faire des recommandations à la Régie sur les sujets suivants, qui seront examinés dans les différentes sections de son mémoire :

- l'autorisation, pour les années 2019-2020 à 2021-2022, des investissements inférieurs au seuil de 1,5 M\$, la planification pluriannuelle des investissements, de même que le programme d'entretien préventif.
- la reconduction, pour les années tarifaires 2020-2021 et 2021-2022, du taux de rendement sur l'avoir ordinaire présumé de 8,9 %, en parallèle à la mise en place d'un nouveau mode de partage.
- le plan de balisage pour le secteur « Exploitation ».
- les indices de qualité de service et conditions d'accès aux trop-perçus en distribution.

Le présent mémoire fait suite au mémoire déposé en phase 1² et complète l'intervention de l'UMQ dans la cause tarifaire 2019-2020 du Distributeur gazier.

¹ Voir décision D-2018-189 (pièce A-0002).

² C-UMQ-0008.

1 ANALYSE DE LA PLANIFICATION PLURIANNUELLE DES INVESTISSEMENTS, DES INVESTISSEMENTS INFÉRIEURS À 1,5 M \$ ET DU PROGRAMME D'ENTRETIEN PRÉVENTIF

Comme c'est le cas à chaque cause tarifaire, l'UMQ se montre très sensible aux efforts que consent le Distributeur à l'entretien préventif et aux différents investissements planifiés sur son réseau et ses équipements. Pour les municipalités, il s'agit là d'un aspect fondamental lié à la responsabilité associée à l'opération d'un réseau enfoui et aux risques qui découlent de son opération. D'une part, les milieux urbains qui accueillent ce réseau et ses équipements font état de contraintes de plus en plus nombreuses, dues à la densification des milieux bâtis et à l'intensification des usages de l'emprise publique. D'autre part, le réseau gazier du Distributeur vieillit chaque année un peu plus, ce qui devrait générer davantage d'investissements pour remplacer des sections (conduites) ou des équipements disséminés sur ce réseau.

Dans ses documents B-0084, (Énergir-K, document 1, planification pluriannuelle des investissements), B-0095, (Énergir-L, document 10, investissements inférieurs à 1,5 M \$) et B-0129, (Énergir-P, document 2, programme d'entretien préventif), le Distributeur dévoile sa stratégie globale en matière d'entretien et de maintien de ses actifs. Après avoir longtemps dénoncé l'insuffisance des sommes investies dans l'amélioration du réseau de distribution gazière et notamment mis l'accent sur certains risques précis³, l'UMQ accueille favorablement l'intention du Distributeur de faire croître, globalement, de 14 % sur la période 2019-2020 / 2021-2022 le montant des immobilisations inférieures au seuil de 1,5 M \$ (pièce B-0095, ligne 43). En particulier, l'UMQ remarque la croissance de 35 % sur la même période des montants dévolus à l'amélioration du réseau (ligne 23), et la hausse de 13 % de celui lié à l'amélioration des actifs (ligne 21). De façon plus particulière, l'UMQ salue la croissance significative des investissements de moins de 1,5 M \$ liés à la catégorie

³ Notamment la question des conduites abandonnées et des dommages causés (et insuffisamment répertoriés) par la pratique des « cross bores ».

« risques » (+ 346 %) sur la même période (ligne 17). Illustrée sous une autre forme (pièce B-0084, tableau 7), la croissance des investissements pluriannuels pour le volet de gestion des actifs croît de 22 % en trois ans. En fonction des différentes notes explicatives fournies par le Distributeur⁴, qui permettent de comprendre les raisons qui justifient un tel effort (concentré sur le remplacement de joints mécaniques, le remplacement de conduites enfouies et la modernisation des équipements d'odorisation), l'UMQ estime que ce dernier fait preuve de responsabilité à cet égard avec la planification pluriannuelle des investissements qu'il soumet à la Régie et l'en félicite.

Il en est de même du programme d'entretien préventif, qui témoigne cette année d'une croissance positive, la plus forte depuis les sept dernières années, telle que recensée par l'UMQ dans le tableau⁵ 1 ci-après. L'UMQ soumet que le nombre de tâches liées à l'entretien préventif devrait croître chaque année pour assurer le maintien en état d'un réseau et d'équipements vieillissants.

**Tableau 1 - Évolution des tâches planifiées du programme d'entretien préventif
(2013 à aujourd'hui)**

Année tarifaire	Total des tâches planifiées	Écart (et %)
2013-2014	21182	-
2014-2015	19767	-1415 (-6,6 %)
2015-2016	20492	+ 725 (+3,7%)
2016-2017	19716	-776 (-3,8 %)
2017-2018	21287	+1571 (+8,0 %)
2018-2019	20093	-1194 (-5,6 %)
2019-2020	21879	+1786 (+8,9 %)

⁴ Pièces B-0095 et B-0084.

⁵ Les pièces utilisées pour ce tableau sont les suivantes : B-0129 (R-4076-2018); B-0224 (R-4018-2017); B-0031 (R-4079-2018); B-0032 (R-4024-2017); B-0025 (R-3992-2016); B-0017 (R-3951-2015); B-0025 (R-3916-2014).

L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie d'accueillir la planification pluriannuelle des investissements, la liste des investissements inférieurs à 1,5 M \$ et le programme d'entretien préventif, tels que soumis en preuve par le Distributeur.

(Recommandation no. 1)

Nonobstant la précédente recommandation, l'UMQ juge cependant toujours inadéquate l'attention portée au phénomène des « cross bores » créés par le Distributeur et qui continuent de représenter un risque important à la santé et à la sécurité de la population. L'UMQ a fait plusieurs recommandations sur ce sujet dans ses preuves déposées dans le cadre des précédentes causes tarifaires et n'entend pas les reprendre dans la présente preuve, mais elle y renvoie la Régie et le Distributeur au besoin.

Pour terminer sur le sujet de cette section, et en lien avec l'allègement réglementaire que toutes les parties prenantes appellent systématiquement de leurs vœux⁶, l'UMQ a pris connaissance du projet de règlement publié dans la Gazette officielle du 8 mai 2019⁷ et visant à hausser les seuils à partir desquels des projets requièrent une autorisation spécifique de la Régie de l'énergie. En proposant de relever à 4 M \$ le seuil effectif pour le Distributeur, la Régie prend acte non seulement de l'indexation requise depuis l'entrée en vigueur de son actuel règlement, mais également d'une forme de responsabilisation accrue du Distributeur. Sans en faire une recommandation en bonne et due forme puisque ce sujet dépasse la preuve présentée dans l'actuelle cause tarifaire, **l'UMQ signale qu'elle accueille favorablement ce projet et souhaite qu'il entre en vigueur le plus rapidement possible**, au terme de la période de consultation qui devait normalement prendre fin le 25 juin courant.

⁶ L'UMQ avait inclus une question sur ce sujet dans sa DDR no 2 déposée le 14 mai 2019 (question no 3).

⁷ Gazette officielle du Québec, 8 mai 2019, page 1505 (« *Projet de règlement modifiant le Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie* »).

2 ANALYSE DU TAUX DE RENDEMENT SUR L'AVOIR ORDINAIRE PRÉSUMÉ ET DE LA PROPOSITION À L'ÉGARD DU MODE DE PARTAGE DES ÉCARTS DE RENDEMENT

Dans sa preuve, le Distributeur propose de maintenir le taux de rendement sur l'avoir ordinaire présumé, car une révision de ce taux serait trop « longue, complexe et coûteuse »⁸, et de réviser (plutôt) le mode de partage des écarts de rendement.

« Dans le contexte de la présente demande, il apparaît opportun de reconduire le taux de rendement sur l'avoir ordinaire présumé de 8,9 % pour la durée de la nouvelle proposition d'allégement, à moins qu'il y ait des changements importants aux conditions économiques et financières qui permettraient l'application de la FAA (notamment par le rehaussement du taux sans risque au-dessus de 4 %) et sous réserve des commentaires formulés précédemment concernant l'importance de maintenir le délicat équilibre existant entre les différentes mesures visées par la présente proposition d'allégement réglementaire. »⁹

Quant à l'évolution la plus récente des taux, le Distributeur a répondu à l'UMQ et à l'ACIG, dans le cadre des demandes de renseignements¹⁰ :

« Énergir juge, à la lumière de l'évolution récente des taux, qu'il est fort probable qu'ils demeurent, dans les prochaines années, à l'intérieur des intervalles historiques de 2013 à aujourd'hui. »

En réponse à une autre question que lui posait l'UMQ sur ce sujet¹¹, le Distributeur présente une estimation du coût de révision du taux de rendement, produite il y a quelques années¹², et poursuit en affirmant :

⁸ Pièce B-0148, Énergir – E, document 2, page 27, ligne 15,

⁹ Idem, page 36, lignes 8 à 14.

¹⁰ Réponse à la question 2.1 de l'ACIG (pièce B-0174, page 6) et 6 de l'UMQ (pièce B-0181, page 4).

¹¹ Pièce B-0181, Énergir - T, document 7, page 5 (réponse à la question 7 de l'UMQ).

« Conséquemment, il apparaît approprié d'estimer que le maintien proposé du taux de rendement proposé de 8,9 % pour les années 2021 et 2022 plutôt que la réalisation d'un exercice détaillé de fixation de taux de rendement comparable à celui du dossier R-3690-2009 permettrait aux clients d'épargner des frais d'environ 2 M\$, voire supérieurs. »

C'est donc en misant sur une modification au mode de partage des écarts de rendement que le Distributeur suggère de procéder pour ajuster son risque d'affaires, alors que les autres éléments de sa proposition d'allègement réglementaire ont plutôt l'effet d'augmenter ce risque, comme en témoigne l'extrait suivant¹³ :

« De surcroît, tel que démontré dans le cadre du dossier R-3879-2014, un mode réglementaire où les dépenses d'exploitation sont fixées par une formule paramétrique expose Énergir à un niveau de risque supérieur à celui que le distributeur assume sous la méthode du coût de service. »

L'UMQ ajoute que le projet de règlement paru dans la Gazette officielle du Québec le 8 mai dernier¹⁴, à l'effet de relever le seuil effectif à partir duquel un projet doit recevoir une autorisation de la Régie, ira également dans le sens de l'augmentation du niveau de risque du Distributeur, surtout dans la perspective que ce dernier propose, soit l'autorisation pour les deux prochaines années tarifaires (2020-2021 et 2021-2022) de l'ensemble des investissements inférieurs au seuil déterminé par règlement (actuellement de 1,5 M \$) pour contribuer à l'allègement réglementaire.

Ainsi posé, le problème devient le suivant : il s'agit de rétablir un certain équilibre en matière de risque d'affaires entre, d'un côté, les propositions du Distributeur liées à l'allègement réglementaire, et d'un autre côté, une modification du mode de partage des

¹² Dossier R-3809-2012, pièce B-0360.

¹³ Pièce B-0148, Énergir – E, document 2, page 27, lignes 5 à 7.

¹⁴ Voir la section 1 du présent mémoire (« *Projet de règlement modifiant le Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie* »).

écarts de rendement pour s'écarter du « compromis »¹⁵ établi par la Régie en calquant ce mode de partage sur celui autorisé à Hydro-Québec Distribution, qui fut plus récemment également étendu à Gazifère. Cette vision des choses apparaît clairement dans l'extrait suivant¹⁶ :

« De plus, une révision du mode de partage des écarts de rendement permettrait de refléter l'augmentation du risque d'affaires. »

L'UMQ n'a jamais été en faveur des propositions du Distributeur visant à instaurer un mode réglementaire allégé, comme en témoignent les preuves successives produites dans le cadre des précédents dossiers tarifaires, où il apparaissait clairement que l'UMQ préférerait les examens annuels en coût de service. Mais puisque la Régie a accepté la récente proposition du Distributeur d'aller de l'avant avec ce mode réglementaire¹⁷, l'UMQ prend acte de cette décision et ajuste sa position de façon à s'assurer que le Distributeur évolue dans un environnement sécuritaire et équitable.

Ce dernier, en réponse à une question de l'UMQ¹⁸, affirme d'ailleurs ceci :

« Dans la phase 1 du présent dossier, la Régie a approuvé la formule de fixation des dépenses d'exploitation pour les trois prochaines années. Cette formule, jumelée aux changements à l'environnement interne et externe présentés dans la preuve (B-0148, pages 27 à 29), justifie pleinement – selon Énergir – le caractère juste et raisonnable de sa proposition de modification au mode de partage. Dans ces circonstances, le maintien du mode de partage actuel induit un déséquilibre de la relation entre les risques encourus et le rendement espéré. »

(notre souligné)

¹⁵ Pièce B-0148, Énergir – E, document 2, page 30, lignes 2 à 9.

¹⁶ Idem, page 32, lignes 3 et 4.

¹⁷ R-4076-2018, phase 1 (décision D-2019-028, paragraphe 38).

¹⁸ Pièce B-0181, page 7 (réponse à la question 9 de l'UMQ).

La modification proposée par le Distributeur à l'égard du mode de partage des écarts de rendement consiste à s'approprier une part plus importante des trop-perçus (100 % de la première tranche entre 0 et 50 points de base; 50 % au-dessus des 50 points de base). Cette proposition se rapproche de celle que faisait Gaz Métro dans le cadre de la cause tarifaire R-3809-2012¹⁹, qui était de 100 % pour les premiers 50 points de base et de 50 % entre 50 et 150 points de base, pour ensuite devenir 100 % au-dessus des 150 points de base.

Fait notable, la présente proposition réserve à Énergir la totalité des manques à gagner, alors que celle de Gaz Métro en 2012 était un effet miroir du partage des trop-perçus. L'UMQ note également que la proposition actuelle du Distributeur apparaît raisonnable lorsque comparée aux modes de partage en vigueur dans d'autres juridictions canadiennes²⁰.

En acceptant d'assumer la totalité des manques à gagner, et en se voyant mieux récompensé pour les trop-perçus de la première tranche, l'UMQ croit que le Distributeur fera face à ses responsabilités de façon créative, en étant encouragé à améliorer sa performance, notamment par l'amélioration continue de ses processus d'affaires. L'environnement réglementaire ayant été modifié substantiellement vers ce qui ressemble à un régime incitatif à la suite de l'acceptation en phase 1 du présent dossier d'une partie de l'approche proposée par le Distributeur, l'UMQ croit que la proposition du Distributeur en matière de partage des trop-perçus répond de façon correcte aux préoccupations légitimes de la Régie et de la clientèle à l'égard de l'asymétrie d'informations et des prévisions conservatrices qui marquent trop souvent les examens en mode coût de service. Bien sûr, l'UMQ aurait pu suggérer des ajustements, qu'elle considère toutefois « esthétiques » à cette proposition²¹, mais elle ne croit pas utile pour un intervenant d'aller dans une telle voie et s'en tient au principe qui sous-tend la proposition. La Régie, ainsi

¹⁹ Tel qu'illustré dans la décision D-2013-106, tableau 10 à la page 83.

²⁰ Pièce B-0148, Énergir – E, document 2, figure 2, page 31.

²¹ En plaçant le « curseur » des parts respectives des trop-perçus à 75 %/25 % pour les premiers 50 points de base, par exemple.

éclairée, pourra choisir de placer le « curseur » à l'endroit suggéré par le Distributeur ou de le placer ailleurs, selon ses propres préoccupations.

En résumé sur ce sujet, et suite à l'analyse qu'elle en a fait, l'UMQ est donc ouverte à offrir au Distributeur une contrepartie à l'augmentation des risques auquel ce dernier fera face dans les prochaines années en acceptant sa proposition à l'égard de la révision du mode de partage des écarts de rendement.

L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie d'accueillir la proposition du Distributeur relative au mode de partage des écarts de rendement.

(Recommandation no. 2)

3 ANALYSE DU PLAN D'ACTION DU DISTRIBUTEUR EN SUIVI AU BALISAGE INTERNE DU SECTEUR « EXPLOITATION »

Sur ce sujet qu'elle aborde sans relâche dans chacune de ses preuves en dossiers tarifaires depuis plus de cinq ans, l'UMQ tient à rappeler ce qu'elle écrivait dans sa preuve la plus récente, car cela traduit toujours l'objectif que cherche à atteindre l'UMQ à travers le processus réglementaire :

« Par ses analyses et ses critiques, le cas échéant, l'UMQ veut donc amener le Distributeur à se fixer et à poursuivre la réalisation de cibles réalistes d'amélioration de ses activités et processus d'affaires et ce, que le but soit de réduire ses coûts, d'accroître la sécurité de ses opérations et systèmes, ou encore d'améliorer la prestation du service à la clientèle. »

(Pièce C-UMQ-0018, R-4018-2017 phase 2, page 9)

L'exercice de balisage imposé par la Régie au Distributeur²², à l'incitation très persistante de l'UMQ, tire aujourd'hui à sa fin. Suite à la décision D-2019-158²³ rendue dans le cadre de la précédente cause tarifaire, et dans le cadre des suivis qu'elle effectue sur ce sujet, l'UMQ a souhaité valider auprès du Distributeur, par le biais de questions posées à l'étape des DDR et en substance, si le fait de ne pas avoir effectué de balisage externe pour son secteur de l'exploitation avait été adéquatement « remplacé » par la mise en place d'un indice interne de performance basé sur les temps moyens des cinq dernières années²⁴. Cet indice interne de performance donne lieu, lorsque les cibles ne sont pas atteintes, à des mesures correctives et à des suivis particuliers, effectués aux quatre mois en cours d'année²⁵.

L'UMQ formule toutefois le commentaire suivant, qui souligne à grands traits la difficulté de se passer d'un balisage externe : rien n'indique que cet indice interne ne fasse « stagner » la performance du Distributeur sur les éléments mesurés, puisqu'il est basé sur les performances passées et ignore ce que la concurrence (ou les unités d'affaires semblables dans d'autres entreprises de réseaux techniques urbains, par exemple) réussit à atteindre en termes de niveau de performance.

L'UMQ reçoit favorablement les trois exemples fournis par le Distributeur (décentralisation du service des poseurs de compteurs; optimisation des appels d'urgence et des ressources en plomberie et soudure). Elle l'en félicite et l'incite à poursuivre dans la même voie, en implantant d'autres mesures de la sorte.

Toutefois, l'UMQ estime que la preuve du Distributeur ne rejoint pas tout-à-fait les attentes indiquées par la Régie dans sa décision D-2018-158, au paragraphe 293, qui se lisait comme suit :

²² Décision D-2014-077.

²³ Voir les paragraphes 285 à 294 de la décision.

²⁴ Pièce C-UMQ-0017, section III.

²⁵ Pièce B-0067, Énergir – N, document 20 (page 1, lignes 14 à 19).

« La Régie demande à Énergir de déposer, au prochain dossier tarifaire, les actions et les suivis qu'elle entend prendre à la suite du balisage interne du secteur « Exploitation », ainsi que les résultats escomptés. »

(notre souligné)

La pièce B-0067 demeure muette sur les résultats escomptés de l'implantation des mesures; elle éclaire seulement sur les résultats obtenus à date. Elle n'indique pas non plus si d'autres mesures sont en voie d'implantation et quelles pourraient être les résultats escomptés de leur implantation. L'UMQ croit que le Distributeur pourrait facilement corriger ce défaut en s'engageant à fournir ce type d'informations lors du prochain dossier tarifaire, et elle en fait une recommandation à la Régie.

L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie d'imposer au Distributeur de fournir, lors du prochain dossier tarifaire, la liste des mesures d'amélioration de la performance en voie d'être implantées et les objectifs mesurables qui sont visés pour chacune de ces mesures.

(Recommandation no. 3)

Un des éléments soulignés par l'UMQ dans ses questions portait sur la présence d'incitatifs de rémunération pour les gestionnaires dans l'atteinte des cibles à atteindre. La réponse obtenue²⁶ indique que ce n'est pas encore le cas :

« La nouvelle approche de suivi de l'indicateur de performance du secteur Exploitation n'est en place que depuis 2016. (...) À terme, Énergir vise inclure des cibles de performance à atteindre dans les cibles du bilan individuel des gestionnaires responsables d'unités d'affaires, ce qui aurait un impact direct sur la bonification de ces derniers. »

(Pièce B-0181, page 10)

²⁶ Pièce B-0181, Énergir-T, document 7, réponses aux questions 10 à 13.

L'UMQ appelle le Distributeur à implanter le plus tôt possible un volet de rémunération de ses gestionnaires qui soit basé sur l'atteinte des cibles de performance opérationnelle, en priorité dans son secteur « exploitation », afin d'assurer un intéressement de leur part à faire progresser la performance de leurs unités d'affaires. À défaut de pouvoir se comparer avec un groupe représentatif d'activités semblables, une telle mesure permettra d'espérer que la recherche de la performance ne sera pas « orpheline » en cours d'année et au gré de la prise des décisions quotidiennes.

L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie d'imposer un délai au Distributeur pour que celui-ci mette en place un régime de rémunération de ses gestionnaires du secteur « exploitation » dont une partie serait basée sur l'atteinte de cibles de performance.

(Recommandation no. 4)

4 ANALYSE DE LA PROPOSITION DE MODIFICATIONS AUX INDICES DE QUALITÉ DE SERVICE

Faisant suite au dépôt puis au retrait d'un dossier réglementaire²⁷ portant sur l'élaboration d'un nouveau mécanisme incitatif en distribution, le Distributeur reprend néanmoins dans le cadre du présent dossier tarifaire la proposition qu'il faisait eu égard aux indices de qualité de service²⁸.

L'importance d'indices appropriés de qualité de service ne saurait être exagérée dans un contexte réglementaire. Non seulement informent-ils sur la performance d'une entité réglementée au regard d'un nombre défini d'enjeux opérationnels comme la rapidité des réponses aux appels d'urgence ou le pourcentage de réalisation d'un programme d'entretien préventif, mais ils permettent également de suivre la performance de l'entité au regard d'autres objectifs corporatifs, comme la satisfaction de la clientèle, qui sont souvent des déterminants de la compétitivité dans un marché où la libre concurrence est absente.

Depuis le retour du Distributeur en mode « analyse du coût de service », l'UMQ s'intéresse de près à l'atteinte des objectifs en matière de qualité de service d'un distributeur énergétique et a souvent demandé à la Régie d'activer la réflexion et l'adaptation requise²⁹. Au moment de passer sous un régime de coût de service, le Distributeur avait maintenu intacte la composition et la pondération associée à chaque élément de son indicateur global de qualité de service, en partie parce que la Régie avait rendu tardivement sa première décision sous ce nouveau régime par rapport à l'année tarifaire où elle devait s'appliquer, et en partie parce que la Régie affirmait que le passage en régime de coût de service était temporaire, avant un retour en régime incitatif³⁰.

²⁷ R-4027-2018.

²⁸ Pièce B-0052, Énergir E, document 3.

²⁹ C-UMQ-0017, R-3837-2014, recommandation 12.

³⁰ R-3809-2013, décision D-2013-106, paragraphes 389-390.

L'intérêt de l'UMQ sur ce sujet est double : d'une part, et tel qu'esquissé ci-haut, il permet normalement de mesurer le niveau général de service (en termes de gestion des opérations, de service à la clientèle, de maintien des actifs, de la continuité du service fourni, etc.) offert par un distributeur qui bénéficie d'un monopole sur le territoire qui lui est attribué. D'autre part, le résultat de sa performance à cet égard constitue la condition d'accès au partage des trop-perçus, selon la formule en vigueur³¹.

4.1 La liste des indicateurs à retenir et leur pondération respective

Dans le présent dossier, le Distributeur propose de ramener de 9 à 7 le nombre des indicateurs retenus pour former son indice global de qualité de service, et d'établir une pondération différente. Voici les commentaires de l'UMQ sur cet aspect de la proposition :

- a. L'UMQ est en faveur du retrait de l'indice de rapidité de réponse aux appels téléphoniques. D'une part, cet aspect du service sera inévitablement intégré et mesuré par le sondage de satisfaction; d'autre part, le contact avec le client passe de plus en plus par le lien « client » sur internet et s'éloigne par conséquent du contact téléphonique.
- b. L'UMQ est également en faveur du retrait de l'indicateur de réduction de gaz à effet de serre, indicateur qu'elle a abondamment critiqué au fil des précédentes causes tarifaires³², puisqu'il comportait, à son avis, une faille importante (l'achat de crédits compensatoires de GES à l'extérieur du périmètre des opérations de l'entité réglementée).

³¹ Nous rappelons que le Distributeur propose en parallèle dans le même dossier, des modifications à la formule de partage des écarts de rendement, susceptible de l'avantager et de compenser l'augmentation de son risque d'affaires que certaines de ses propres propositions entraînent.

³² Notamment dans le cadre de la cause tarifaire 2016 du Distributeur (R-3970-2016, voir C-UMQ-0012, pages 12-13).

- c. L'UMQ est favorable à la pondération accrue proposée par le Distributeur pour l'indicateur d'entretien préventif, puisque son réseau et ses équipements sont vieillissants et requièrent donc un entretien encore plus suivi, et que cela souligne le besoin de revaloriser les opérations de terrain d'un distributeur d'énergie. La pondération passerait de 10 % à 20 % selon la proposition.
- d. L'UMQ se réjouit particulièrement de la pondération accrue accordée par la proposition du Distributeur à la rapidité de réponse aux appels d'urgence, passant de 20 % à 25 %, puisque la gestion du risque lié aux opérations d'un réseau gazier est primordiale en milieu urbain.
- e. L'UMQ est favorable au maintien d'un indicateur de système de gestion environnementale, sous la forme d'une certification externe (ISO 14001 :2015), avec une pondération maintenue à 10 %. Il s'agit d'un aspect de plus en plus important des opérations d'un distributeur énergétique, l'équivalent d'une assurance-qualité des processus en place et des procédures suivies, pour lequel il mérite d'être mesuré et récompensé (ou puni), le cas échéant. Cependant, une certification ISO ne fournit aucune piste d'amélioration des pratiques en cours dans une organisation, ce n'est donc pas une mesure d'amélioration continue; pour cela, il faudrait ajouter un indice particulier, ce sur quoi nous reviendrons plus bas.
- f. L'UMQ accueille également avec intérêt la proposition de maintien de l'indicateur de procédure de recouvrement et d'interruption de service, mais avec une pondération diminuée à 5 % (de 10 % actuellement).
- g. L'UMQ prend acte des modifications proposées aux modalités de sondage de la clientèle (PMD et VGE), notamment parce qu'elle a des réserves sur le fait de faire reposer 30 % de la pondération totale sur cet aspect de la qualité de service (actuellement 20 %). L'UMQ suggère que la Régie, si elle va dans le sens proposé par le Distributeur sur cet aspect, le fasse de façon temporaire et sujet à une révision dans un court délai.

- h. L'UMQ considère enfin que l'indicateur de fréquence de lecture des compteurs, qui est maintenu dans la proposition du Distributeur (10 % de la pondération globale), devrait être retiré de l'indice global. D'abord, les opérations de mesurage n'apportent pas de bénéfice direct à la clientèle mais plutôt au Distributeur lui-même en assurant une perception plus précise de ses revenus; il a donc tout intérêt à ne pas négliger cet aspect de son fonctionnement et ne devrait pas être récompensé pour cela. Ensuite, il est possible de nos jours, pour un Distributeur qui voudrait moderniser ses opérations de mesurage, de changer son parc de compteurs pour favoriser une mesure à distance par télécommunications, ce qui diminuerait énormément les ressources et les difficultés liées à cette opération. L'UMQ craint également que le fait d'être « noté » sur cet aspect pour 10 % de son indicateur global de qualité de service ne constitue un désincitatif pour le Distributeur à investir pour moderniser ses opérations de mesurage, qui peuvent générer des économies récurrentes si on en juge par les décisions prises à cet égard par d'autres distributeurs d'énergie. Enfin, au même titre que les contacts téléphoniques, les opérations de mesurage peuvent jusqu'à un certain point être mesurées dans les sondages de satisfaction de la clientèle, puisqu'elles constituent des interfaces régulières avec une partie de la clientèle.

L'UMQ suggère de redistribuer les **10 %** de pondération réservés par la proposition du Distributeur à l'indicateur de fréquence de lecture des compteurs de la façon suivante :

- **+ 5 %** à l'indicateur d'entretien préventif (ce qui le ferait passer de 20 % à 25 %); ce faisant, l'indicateur d'entretien préventif porterait toujours sur les quatre éléments déjà présents (protection cathodique; détection de fuites; tests d'odorisation et activités de régulation détente/prédétente) et que le Distributeur propose de maintenir, mais un cinquième élément viendrait s'y greffer. L'UMQ suggère que l'activité de contrôle de la végétation vienne compléter les activités d'entretien

préventif. Cette activité a déjà été considérée³³ par le passé pour figurer au sein d'un indicateur d'entretien préventif mais la Régie avait cessé l'examen de ce dossier par sa décision D-2013-063³⁴ et maintenu intact le panier des indicateurs de qualité de service par sa décision D-2013-106³⁵.

La raison pour laquelle l'UMQ propose d'inclure le contrôle de la végétation à l'indicateur de l'entretien préventif du réseau tient à l'importance accrue de cette activité dans une époque marquée à la fois par le vieillissement graduel du réseau gazier, par des activités accrues d'aménagement des terrains disponibles par leurs propriétaires³⁶ et enfin par les changements climatiques qui se manifestent notamment par une saison de croissance des végétaux plus longue et par des épisodes climatiques qui fragilisent ces derniers (verglas, grands vents).

L'UMQ souhaite donc que le Distributeur puisse à l'avenir être jugé sur la qualité de ses interventions en cette matière, ce qui contribuerait à diminuer les risques d'incendie et la présence d'obstacles dans les servitudes où passe le réseau. Les obstacles, que ce soit par un manque de sensibilisation ou d'information des propriétaires de ces terrains, ou encore par l'effet cumulatif des saisons de croissance des végétaux qui peuvent se trouver dans les servitudes, peuvent retarder l'intervention des équipes du Distributeur en cas d'urgence et, potentiellement, celles d'une municipalité (pompiers, policiers, premiers répondants). L'UMQ fait de cet élément une question de sécurité du public et souhaite que la Régie se montre ouverte à sa proposition. Après tout, le réseau gazier appartenant au Distributeur voisine des milliers de résidences et d'entreprises au Québec, et ne passe pas que dans les emprises publiques mais souvent en sites propres, grâce aux servitudes acquises.

³³ Dossier R-3693-2009, phase 1 – Rapport d'évaluation du mécanisme incitatif à l'amélioration de la performance de Gaz Métro par le groupe de travail.

³⁴ Voir les paragraphes 38 à 42 de cette décision.

³⁵ Voir le paragraphe 390 de cette décision.

³⁶ Les municipalités constatent de telles tendances dans l'application de leur propre réglementation (règlements sur les arbres, règlements sur les nuisances, etc.).

- **+ 5 %** à un nouvel indicateur portant sur l'amélioration continue des processus. Ce nouvel indicateur viendrait compléter celui sur la certification ISO et témoignerait de l'engagement du Distributeur à constamment améliorer ses processus d'affaires. Cet indicateur serait conçu de manière à accroître les initiatives du Distributeur visant à modifier ses pratiques d'affaires, en s'inspirant des meilleures pratiques identifiées dans d'autres organisations, en utilisant au besoin les balisages de processus, etc.

Un tel indicateur serait simple à construire : il s'agirait d'abord de répertorier le nombre d'initiatives³⁷ (avec une limite par unité d'affaires, pour éviter la trop forte concentration qui diminuerait l'effet de diffusion dans l'entreprise) qui se terminent sur une année donnée, déclarées à la Régie et portées dans un registre centralisé; ce nombre serait comparé à celui de l'année précédente, la première année formant une base 100. La cible minimale à atteindre serait 100 %, ce qui permettrait de visualiser la croissance des initiatives d'amélioration continue en cours chez le Distributeur. La Régie pourrait réviser cet indicateur au terme d'une période d'essai de trois ans.

Ainsi modifiée, la nouvelle pondération assurerait 50 % du total (25 % pour l'entretien préventif et 25 % pour la rapidité de réponse aux appels d'urgence) aux opérations de terrain sur le réseau qui demandent soit une planification serrée (entretien préventif), soit des procédures, équipements et une formation du personnel impeccables (urgences). Il s'agit là de la raison d'être d'un distributeur énergétique et c'est ce qui mesure le mieux son impact sur la communauté. L'autre 50 % de la pondération serait composé des éléments formant la mesure de satisfaction de la clientèle, des éléments témoignant d'une orientation de gestion proactive (certification qualité, amélioration continue) et de la procédure de recouvrement et d'interruption.

³⁷ Pour éviter les morcellements de projets d'amélioration continue, chaque initiative devrait identifier l'unité d'affaires qui en est responsable.

L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie de recevoir la proposition du Distributeur eu égard aux modifications aux indicateurs de qualité de service, avec les commentaires émis et les deux ajouts faits par l'UMQ dans ces lignes.

(Recommandation no. 5)

4.2 Calculs spécifiques des pourcentages de réalisation par indice

L'UMQ a plusieurs fois fourni le commentaire à l'effet que les indices de qualité de service appliqués aux Distributeur méritent une révision car ils sont devenus trop faciles à atteindre, et que ces indices devraient redevenir véritablement incitatifs à la performance et, surtout, constituer un défi organisationnel motivant pour les équipes du Distributeur. Pour fournir un exemple, l'UMQ juge que le maintien au fil des années d'une certification ISO 14001 est nettement moins exigeant que l'atteinte initiale de cette cible; ce faisant, le Distributeur n'améliore pas sa performance, mais se contente de la maintenir. Il en va de même du pourcentage de réalisation d'un programme d'entretien préventif; dès lors que ce dernier est mis en place et « testé » pendant quelques années, son degré de réalisation devrait être haussé, sinon l'incitatif qu'il représente s'évanouit.

Dans le présent dossier, l'UMQ comprend que le Distributeur propose de hausser les cibles à partir desquelles on considérerait une atteinte à 100 % de la réalisation. L'UMQ prend donc acte de la preuve déposée par le Distributeur à cet effet, mais souhaite que la Régie tienne compte des deux commentaires ci-après :

- Pour l'indice ISO 14001:2015, plutôt que d'adopter une approche binaire à l'effet que « *le pourcentage de réalisation serait de 0 % si Énergir ne détient pas l'enregistrement au 30 septembre de l'année en cours et de 100 % de réalisation si*

l'enregistrement est en vigueur à cette date »³⁸, l'UMQ suggère d'introduire un mécanisme intermédiaire qui tiendrait compte de la présence de « demandes d'actions correctives » (DAC) suite à l'audit annuel. Chaque mention de DAC ferait perdre au Distributeur un nombre de points, par exemple 5 points. En introduisant une cible à 90 %, le Distributeur perdrait l'accès aux trop-perçus s'il accumulait plus de 2 DAC dans un audit annuel. L'UMQ a validé que, sur les six dernières années tarifaires, cette approche n'aurait pas entraîné de perte pour le Distributeur. Sans être trop sévère, une telle mesure serait néanmoins incitative à l'amélioration.

- Pour éviter des variations non-souhaitables dans le degré d'atteinte des cibles, un mécanisme de « malus » pourrait s'appliquer si l'atteinte baisse de 5 % ou plus d'une année à l'autre. Par exemple, si un indice est toujours très près ou au-dessus de 100 %, mais subit une chute continue qui semble devenir significative sur cette même période (par exemple : 108 % à l'année 1; 103 % à l'année 2; 100,2 % à l'année 3 et 98,1 % à l'année 4), le Distributeur devrait être amené à réagir pour ne pas perdre l'accès aux trop-perçus, car actuellement, on peut aligner des pertes d'année en année sans être pénalisé.

L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie de modifier la proposition du Distributeur en ce qui concerne les calculs spécifiques des pourcentages de réalisation par indice pour introduire, à l'item « ISO 14001 : 2015 », la perte de points liée à la présence de demandes d'actions correctives, et l'ajout d'un « malus » si les résultats de certains indicateurs varient trop fortement à la baisse d'une année sur l'autre.

(Recommandation no 6)

³⁸ Pièce B-0052, page 14, lignes 11 à 13.

CONCLUSION

L'UMQ souhaite que les commentaires et recommandations contenues dans cette preuve s'avèrent utiles à la Régie de l'énergie dans le cadre du présent dossier tarifaire. Comme toujours, l'UMQ a limité ses sujets d'intervention de façon à éviter le plus possible les duplications avec les autres intervenants, afin de limiter au minimum souhaitable le coût du processus réglementaire.

Au fil des commentaires et recommandations, l'UMQ a laissé percevoir son intérêt et ses préoccupations envers les opérations du distributeur gazier et souligne que ce point de vue propre aux municipalités est complémentaire au point de vue exprimé par certains intervenants, et s'ajoute à celui de simples clientes du service de gaz naturel.

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS

Recommandation no 1 - L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie d'accueillir la planification pluriannuelle des investissements, la liste des investissements inférieurs à 1,5 M \$ et le programme d'entretien préventif, tels que soumis en preuve par le Distributeur.

Recommandation no 2 - L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie d'accueillir la proposition du Distributeur relative au mode de partage des écarts de rendement.

Recommandation no 3 - L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie d'imposer au Distributeur de fournir, lors du prochain dossier tarifaire, la liste des mesures d'amélioration de la performance en voie d'être implantées et les objectifs mesurables qui sont visés pour chacune de ces mesures.

Recommandation no 4 - L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie d'imposer un délai au Distributeur pour que celui-ci mette en place un régime de rémunération de ses gestionnaires du secteur « exploitation » dont une partie serait basée sur l'atteinte de cibles de performance.

Recommandation no 5 - L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie de recevoir la proposition du Distributeur eu égard aux modifications aux indicateurs de qualité de service, avec les commentaires émis et les deux ajouts faits par l'UMQ dans ces lignes.

Recommandation no 6 - L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie de modifier la proposition du Distributeur en ce qui concerne les calculs spécifiques des pourcentages de réalisation par indice pour introduire, à l'item « ISO 14001 : 2015 », la perte de points liée à la présence de demandes d'actions correctives, et l'ajout d'un

« malus » si les résultats de certains indicateurs varient trop fortement à la baisse d'une année sur l'autre.

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.ca**

