

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2013-063

R-3693-2009
Phase 3

24 avril 2013

PRÉSENTS :

Gilles Boulianne

Louise Rozon

Marc Turgeon

Régisseurs

Société en commandite Gaz Métro

Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision portant sur la phase 3

*Demande visant le renouvellement du Mécanisme incitatif
à l'amélioration de la performance de Gaz Métro*

Intervenants :

- Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG);
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI);
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAMÉ);
- Option consommateurs (OC);
- Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ);
- Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA);
- TransCanada Energy Ltd. (TCE);
- Union des consommateurs (UC);
- Union des municipalités du Québec (UMQ).

1. INTRODUCTION

[1] Dans sa décision D-2009-035, la Régie de l'énergie (la Régie) annonce la tenue d'une audience publique aux fins d'examiner la demande de renouvellement du Mécanisme incitatif à l'amélioration de la performance (le Mécanisme) s'appliquant à Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro ou le distributeur) en procédant, dans un premier temps, à une évaluation globale de ce Mécanisme, comme prévu à la décision D-2007-47¹.

[2] Le 25 août 2010, la Régie rend la décision D-2010-116 portant sur l'évaluation du Mécanisme. Cette décision encadre le processus d'entente négociée mis en place en vue du renouvellement du Mécanisme, phase 2 du présent dossier.

[3] Le 2 septembre 2011, le groupe de travail formé à ces fins (le Groupe de travail) demande à la Régie d'approuver l'entente relative à une proposition de renouvellement du Mécanisme.

[4] Le 28 juin 2012, la Régie rend la décision D-2012-076 dans laquelle elle rejette, entre autres, la proposition du Groupe de travail et encadre le déroulement d'une troisième phase. Par ailleurs, elle demande au distributeur de déposer, au plus tard le 1^{er} octobre 2012, une proposition de nouveau mécanisme.

[5] Le 30 novembre 2012, le distributeur dépose une nouvelle proposition de mécanisme incitatif à l'amélioration de la performance (le Mécanisme proposé).

[6] Le 8 janvier 2013, la Régie convoque les participants à une séance de travail afin d'amorcer l'étude de la phase 3 du dossier. Cette séance se tient le 6 février 2013.

[7] Le 26 mars 2013, la Régie transmet une correspondance aux participants en leur demandant des commentaires sur deux scénarios procéduraux relatifs au traitement de la phase 3.

¹ Dossier R-3599-2006.

[8] Le 9 avril 2013, chaque participant dépose ses commentaires relatifs aux deux scénarios proposés par la Régie.

[9] La présente décision porte sur la phase 3 du présent dossier.

2. DEMANDE

[10] Les conclusions recherchées par Gaz Métro sont les suivantes :

« ACCUEILLIR la présente demande;

APPROUVER le mécanisme incitatif afin d'améliorer la performance de Gaz Métro dans ses activités de distribution, décrit à la pièce Gaz Métro-10, Document 2;

Concernant les comptes de frais reportés (pièce Gaz Métro-10, Document 1, annexe A)

APPROUVER la création d'un compte de frais reportés, portant intérêts, dans lequel seront comptabilisés :

- la portion des gains/pertes de productivité attribuable aux clients,*
- le montant récupérable auprès des clients résultant de l'incitatif à l'efficacité énergétique;*

APPROUVER l'amortissement et la récupération du solde de ce compte de frais reportés sur une période d'un an suivant sa constatation;

APPROUVER la création d'un compte de frais reportés, portant intérêts, dans lequel seront comptabilisés :

- les effets monétaires découlant des variations de volumes par rapport aux données prévisionnelles incluant ceux reliés aux effets de la température et du vent,*
- les écarts de revenus découlant de la mise en place tardive des tarifs (s'il y a lieu), et*

- les effets monétaires découlant des variations de coûts reliés au PGEÉ et au Bureau de l'efficacité et de l'innovation énergétique par rapport aux données prévisionnelles;

APPROUVER l'amortissement et la récupération du solde de ce compte de frais reportés sur une période de trois ans suivant sa constatation ».

3. MÉCANISME PROPOSÉ ET PLAFONNEMENT DES REVENUS PAR CATÉGORIES TARIFAIRES

3.1 PRINCIPE ÉNONCÉ DANS LA DÉCISION D-2012-076

[11] Dans sa décision D-2012-076, la Régie mentionnait, en ce qui a trait au principe de plafonnement des coûts par client :

« [123] En raison des caractéristiques du réseau de Gaz Métro, de sa faible densification, de l'hétérogénéité marquée de la clientèle et de l'importance de la concentration de clients à grande consommation, la Régie juge que l'utilisation du nombre de clients « global », tel que proposé par le Groupe de travail, induirait un biais important dans l'évaluation de la valeur créée. Un tel biais pourrait inciter le distributeur à favoriser indûment le développement du marché des clients à faible consommation, au détriment des clients à grande consommation, indépendamment de la rentabilité des clients.

[124] Considérant le contexte dans lequel évolue Gaz Métro, la Régie ne peut retenir l'utilisation de la moyenne « globale » du nombre de clients car elle juge que cet indicateur ne mesure pas adéquatement les gains de productivité réels créés pour les différentes catégories tarifaires et, par conséquent, induirait une bonification inadéquate »².

² Dossier R-3693-2009, p. 31.

[12] Dans cette même décision, la Régie énonçait les grands principes devant guider l'établissement d'un nouveau mécanisme. Elle mentionnait :

« [151] La Régie demande que le prochain mécanisme incitatif à la performance repose sur une formule de plafonnement des revenus (revenue cap) par client, modulée par catégorie tarifaire. Les catégories tarifaires devraient être les mêmes que celles qui sont actuellement identifiées dans le Mécanisme.

[152] La Régie considère qu'une approche modulée par catégorie tarifaire permettra de tenir compte plus spécifiquement de l'hétérogénéité de la clientèle du distributeur et de la faible densité de son réseau. Un plafonnement des revenus par catégorie tarifaire évitera de devoir recourir à l'étude de répartition des coûts. Enfin, contrairement aux affirmations du Groupe de travail et à la lumière d'expériences dans d'autres juridictions, la Régie ne croit pas qu'il soit nécessaire d'identifier un facteur X distinct pour chacune des catégories tarifaires »³.

3.2 PROPOSITION DE GAZ MÉTRO

[13] Dans le cadre de la phase 3 du présent dossier, Gaz Métro dépose une proposition de mécanisme incitatif pour les activités de distribution. De l'avis de cette dernière, sa proposition est conforme aux exigences et directives décrites dans la Décision-2012-076, notamment en ce que le mécanisme incitatif repose sur une formule de plafonnement des revenus par client, modulée en fonction de catégories tarifaires, soit les clients des tarifs D₁ et D₃ d'une part, et les clients des tarifs D₄, D₅ et de gaz d'appoint concurrence d'autre part.

3.3 OPINION DE LA RÉGIE

[14] La Régie juge que le Mécanisme proposé basé sur l'utilisation de deux catégories de clients pour l'établissement du revenu plafond par catégorie tarifaire ne répond pas, à sa face même, aux préoccupations qu'elle a émises dans sa décision D-2012-076 et énoncées ci-dessus.

³ Dossier R-3693-2009, p. 38.

[15] La Régie est d'avis que les catégories tarifaires utilisées devraient être étroitement liées aux différents paliers tarifaires contenus au texte des *Conditions de service et Tarif*. La Régie considère que la segmentation tarifaire retenue dans ce texte repose sur des fondements économiques et réglementaires reconnus et qu'elle a fait l'objet d'une approbation de la part de la Régie. Selon la Régie, cette segmentation représente un judicieux arbitrage entre la simplicité et l'équité. Cette référence constitue l'assise sur laquelle repose l'ensemble de la tarification du distributeur à l'égard de ses clients.

[16] La Régie considère que s'écarter d'une telle référence pourrait causer des biais importants dans les décisions économiques prises par le distributeur et dans les résultats relatifs à la mesure de la performance de ce dernier, desquels découle la bonification.

[17] Par ailleurs, la Régie est consciente qu'une modification du revenu plafond par client modulé par catégorie tarifaire pourrait avoir une incidence, notamment sur les paramètres suivants du Mécanisme proposé :

- le facteur de productivité (X);
- le dividende clients (S);
- le mode de partage des gains et pertes de productivité;
- la révision pour cause de gains ou pertes de productivité.

[18] En conséquence, tenant compte de la lacune énoncée précédemment à l'égard du calcul du revenu plafond modulé par catégorie tarifaire et de l'impact d'une modification de ces paramètres sur l'ensemble des autres paramètres du Mécanisme proposé, la Régie juge qu'il serait inefficace de procéder dans le présent dossier sans que cet élément du mécanisme soit corrigé.

4. LA SUITE DU DOSSIER

4.1 SCÉNARIOS PROPOSÉS PAR LA RÉGIE

[19] La Régie note que Gaz Métro est à compléter une vision tarifaire et que les modifications proposées dans cette vision pourraient avoir un impact significatif sur la segmentation de la clientèle.

[20] Considérant que la segmentation de la clientèle est au cœur de l'enjeu soulevé à la section précédente et qu'une modification significative de cette segmentation pourrait être proposée par le distributeur dans les mois à venir, la Régie a formulé deux scénarios procéduraux qu'elle a transmis aux participants au dossier le 26 mars 2013 afin d'obtenir leurs commentaires.

[21] Les scénarios ainsi formulés par la Régie sont les suivants :

– Scénario 1 :

Demander à Gaz Métro de compléter son dossier et de présenter une proposition tenant compte d'un calcul du revenu plafond par catégorie tarifaire évalué, non pas en fonction de deux catégories de clients, mais en fonction des paliers de chacun des tarifs affichés au texte des *Conditions de service et Tarif* actuel. Cette proposition devrait aussi comporter la possibilité d'une mise à jour du mécanisme pour tenir compte des modifications à venir relatives à la structure tarifaire;

– Scénario 2 :

Évaluer une proposition de mécanisme incitatif après la décision que la Régie rendra sur les modifications à la structure tarifaire.

4.2 POSITION DES PARTICIPANTS

[22] Gaz Métro réitère que sa proposition respecte les termes de la décision D-2012-076 et répond aux préoccupations énoncées par la Régie dans cette même décision. Elle mentionne qu'un mécanisme incitatif reposant sur l'établissement d'un revenu plafond

pour chacun des paliers tarifaires actuels, tel que proposé dans le scénario 1, serait très complexe, voire impossible à administrer.

[23] Gaz Métro précise qu'elle ne peut pas savoir si la prochaine structure tarifaire comprendra, notamment, une réduction sensible du nombre de paliers tarifaires, la création de nouveaux tarifs et/ou de catégories de clients. Cependant, Gaz Métro reconnaît que de tels changements pourraient, éventuellement, résoudre certaines problématiques identifiées précédemment.

[24] Par ailleurs, Gaz Métro mentionne que, si la Régie devait décider de surseoir à l'examen du présent dossier afin de prendre en considération la décision qu'elle rendra sur la proposition de stratégie tarifaire à venir, elle comprend qu'une approche en mode « coût de service » serait conséquemment appliquée pour une période minimale de trois ans, à compter de l'année tarifaire 2013-2014.

[25] Enfin, étant donné ce qui précède, Gaz Métro croit qu'il serait possible d'évaluer une proposition de mécanisme incitatif après la décision que la Régie rendra sur les modifications à la structure tarifaire, et donc le scénario 2.

[26] Pour sa part, l'ACIG est d'avis que le deuxième scénario est plus efficace et donc préférable.

[27] La FCEI est favorable à la mise en application d'un mécanisme incitatif aussi rapidement que possible. Elle favorise donc, malgré la possibilité d'une inefficience et de redondance du travail, le premier scénario, dans la mesure où les sous-paliers tarifaires 1.1a et 1.1b seraient traités distinctement dans le calcul du revenu plafond et où les déplacements de clients entre paliers ne seraient pas neutralisés à l'intérieur du tarif D_1 . À défaut d'opter pour une telle segmentation de la clientèle dans le calcul du revenu requis, la FCEI soumet que le scénario 2 devrait être favorisé, malgré les délais qu'il implique.

[28] Le GRAME est d'avis qu'il serait préférable de disposer d'abord des modifications à la structure tarifaire avant d'entamer le processus d'évaluation du mécanisme incitatif afin d'assurer l'efficacité et une cohérence dans les dossiers en cours.

[29] OC favorise, pour sa part, le scénario 2 par rapport au scénario 1 mais juge que le scénario 1 est préférable à la proposition du distributeur. Elle considère que le mécanisme incitatif doit reposer sur un niveau de désagrégation plus grand des catégories tarifaires et

que ce dernier devrait être proposé à la suite de la restructuration des tarifs. OC invoque non seulement des considérations d'efficacité réglementaire mais mentionne que le fait de procéder autrement pourrait aussi causer des distorsions dans les modifications à venir aux structures tarifaires. Par ailleurs, elle propose un scénario 3, alternatif aux deux scénarios proposés par la Régie.

[30] Le ROEE, quant à lui, privilégie le scénario 2, qu'il juge plus conforme aux pratiques usuelles de la Régie. Il est cependant conscient du délai que pourrait occasionner le choix d'un tel scénario. Le ROEE s'en remet au jugement de la Régie et ne s'oppose à aucun des scénarios proposés.

[31] Le RNCREQ favorise la première proposition puisqu'elle a l'avantage de faciliter la mise en place plus rapide d'un mécanisme incitatif pour le bénéfice de Gaz Métro et de ses clients.

[32] S.É./AQLPA recommande, quel que soit le scénario retenu par la Régie, qu'il puisse exister chez Gaz Métro un mécanisme incitatif applicable à l'année tarifaire débutant le 1^{er} octobre 2013. Elle croit qu'il est faisable, pour la Régie, d'adopter les deux scénarios et de les appliquer aux tarifs de 2013-2014, avec une rétroactivité qui ne serait guère plus longue que celle des tarifs de 2012-2013.

[33] TCE favorise le scénario 2. À son avis, cette approche semble plus raisonnable dans les circonstances puisque ni les intervenants, ni la Régie ne connaissent l'ampleur des modifications tarifaires qui seront proposées par le distributeur. Il n'est donc pas possible d'évaluer l'ampleur des ajustements qui pourraient être requis au mécanisme en raison de ces modifications. Devant de telles incertitudes et compte tenu du dépôt prochain par le distributeur de sa « vision » tarifaire, l'intervenante soumet qu'il apparaît prématuré, à ce stade, de procéder immédiatement à la mise en place d'un mécanisme incitatif.

[34] L'UC considère qu'afin d'assurer l'efficacité et la cohérence du traitement réglementaire des dossiers en cours, il serait préférable de disposer, dans un premier temps, de la modification de la segmentation de la clientèle qui sera soumise dans le cadre du dossier tarifaire 2014 et d'en connaître l'incidence éventuelle sur la structure tarifaire de Gaz Métro avant de procéder à l'évaluation du Mécanisme proposé.

[35] L'UMQ estime que le deuxième scénario de la Régie est à privilégier.

4.3 OPINION DE LA RÉGIE

[36] La Régie note que la majorité des intervenants au dossier privilégie le scénario 2. Elle note également que Gaz Métro croit qu'il sera possible d'évaluer une proposition de mécanisme incitatif après que la Régie aura rendu sa décision sur les modifications à la structure tarifaire.

[37] Étant donné l'incertitude relative à la restructuration possible de la segmentation de la clientèle et de la structure tarifaire du distributeur dans un avenir rapproché et compte tenu de l'ampleur du travail requis lors de l'examen d'un mécanisme incitatif, la Régie juge que l'efficacité et la cohérence réglementaire commandent d'attendre sa décision sur les modifications à la structure tarifaire avant d'entamer l'étude d'une proposition de mécanisme.

[38] En conséquence, pour l'ensemble des motifs invoqués dans la présente décision, la Régie cesse l'examen du dossier R-3693-2009 relatif au renouvellement du mécanisme incitatif à l'amélioration de la performance de Gaz Métro et demande aux intervenants de déposer leur demande de paiement de frais dans les 30 jours suivant la présente décision.

[39] La Régie est d'avis, tout comme l'ensemble des participants, qu'il y a lieu de mettre en place un mécanisme incitatif pour le bénéfice du distributeur et de la clientèle. Il revient donc au distributeur d'accélérer sa réflexion en ce qui a trait au développement de sa vision tarifaire afin de faciliter la mise en place d'un mécanisme incitatif le plus rapidement possible.

[40] Gaz Métro devrait ainsi soumettre une nouvelle proposition de mécanisme incitatif qui prendrait en compte les préoccupations et les directives émises par la Régie dans le présent dossier ainsi que les modifications à venir aux structures tarifaires.

[41] En conséquence, la Régie demande au distributeur de déposer, dans les meilleurs délais, une proposition d'un mécanisme incitatif à l'amélioration de la performance après sa décision sur les modifications aux structures tarifaires.

[42] Entre temps, le distributeur sera réglémenté selon une méthode basée sur le coût de service.

5. COMPTES DE FRAIS REPORTÉS

[43] Conformément à la décision D-2012-076, le distributeur a déposé les informations relatives aux comptes de frais reportés actuellement en place. Pour chacun de ces comptes, il a formulé une proposition quant à leur maintien ou leur abolition.

[44] Dans la mesure où le distributeur sera soumis à une réglementation selon une méthode basée sur le coût de service, **la Régie demande à Gaz Métro de déposer, dans le cadre de la phase 3 du dossier tarifaire 2014, les informations de l'Annexe A de la pièce B-0056 et de présenter une nouvelle proposition quant au maintien ou à l'abolition de chacun de ces comptes de frais reportés.**

[45] **VU ce qui précède;**

[46] **CONSIDÉRANT** *la Loi sur la Régie de l'énergie et le Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie;*

La Régie de l'énergie :

CESSE l'examen du présent dossier;

DEMANDE aux intervenants de déposer leur demande de paiement de frais dans les 30 jours suivant la présente décision;

DEMANDE au distributeur de déposer, dans les meilleurs délais, une proposition d'un mécanisme incitatif à l'amélioration de la performance après la décision de la Régie sur les modifications aux structures tarifaires.

ORDONNE à Gaz Métro de se conformer à l'ensemble des conclusions et ordonnances énoncées dans la présente décision.

Gilles Boulianne
Régisseur

Louise Rozon
Régisseur

Marc Turgeon
Régisseur

Représentants :

- Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG) représentée par M^c Guy Sarault;
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI) représentée par M^c André Turmel;
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAMÉ) représenté par M^c Geneviève Paquet;
- Option consommateurs (OC) représentée par M^c Stéphanie Lussier;
- Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ) représenté par M^c Franklin S. Gertler;
- Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M^c Annie Gariépy;
- Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro) représentée par M^c Vincent Regnault;
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA) représenté par M^c Dominique Neuman;
- TransCanada Energy Ltd. (TCE) représentée par M^c John Hurley;
- Union des consommateurs (UC) représentée par M^c Hélène Sicard;
- Union des municipalités du Québec (UMQ) représentée par M^c Steve Cadrin.