

Réglementation du gaz naturel

Contexte

La Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) a été établie en 1960 en tant que tribunal administratif quasi judiciaire chargé de réglementer le secteur du gaz naturel de la province dans l'intérêt public. Au fil du temps, les pouvoirs de la Commission ont augmenté afin d'inclure également la surveillance du secteur de l'électricité. La Commission relève de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*, et il lui incombe de veiller à ce que les participants au marché du gaz naturel se conforment à la *Loi de 2010 sur la protection des consommateurs d'énergie* (particulièrement ceux qui servent les petits consommateurs de gaz, c'est-à-dire ceux qui consomment moins de 50 000 m³ par année). La *Loi sur les concessions municipales* énonce les exigences concernant l'attribution des zones de services des municipalités aux sociétés de services publics réglementées.

La *Loi sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* établit les objectifs particuliers de la Commission relativement aux services et aux réseaux de gaz naturel, notamment :

- faciliter la concurrence dans la vente de gaz aux utilisateurs;

- protéger les intérêts des consommateurs en ce qui concerne les prix ainsi que la fiabilité et la qualité du service de gaz;
- faciliter l'extension rationnelle des réseaux de transport et de distribution, ainsi que le développement rationnel et l'exploitation sûre des services de stockage de gaz;
- promouvoir la conservation de l'énergie et l'efficacité énergétique.

La Commission exécute les fonctions clés suivantes pour réaliser ces objectifs :

- établir les prix du gaz naturel, de sa livraison et de son stockage;
- délivrer des permis aux agents de commercialisation de gaz et surveiller la conformité des participants au marché du gaz naturel, y compris les sociétés de gaz et les agents de commercialisation de gaz, aux exigences des lois et des politiques;
- examiner et établir les codes, les règles et les lignes directrices.

En Ontario, les consommateurs résidentiels peuvent acheter leur gaz naturel d'une société de gaz ou de l'un des 12 agents de commercialisation qui vendent activement du gaz naturel. On compte trois sociétés qui possèdent les canalisations et l'équipement requis pour livrer le gaz naturel à

un domicile ou à une entreprise, et deux sociétés municipales qui distribuent également du gaz naturel. Chaque société de gaz dessert différentes régions de la province. Lorsque la Commission délivre un certificat d'intérêt public et de nécessité à une société de gaz particulière, elle lui accorde le droit exclusif d'assurer l'approvisionnement en gaz et d'élargir le service du gaz dans une municipalité. Cette société doit ensuite conclure une convention de concession municipale avec la municipalité pour servir ses clients et maintenir son infrastructure au sein de la municipalité.

La Commission régleme les tarifs que les trois sociétés facturent à leurs clients, mais elle ne régleme pas ceux imposés par les agents de commercialisation de gaz. Ces derniers agissent comme des courtiers en localisant le gaz naturel sur le marché afin de le vendre à un prix concurrentiel. Lorsque des consommateurs achètent du gaz auprès d'agents de commercialisation, ils concluent des contrats d'une durée déterminée allant d'un à cinq ans. Les consommateurs qui ne concluent pas de contrats avec des agents de commercialisation sont approvisionnés en gaz par une société, qui est le fournisseur par défaut.

Pour l'année ayant pris fin le 31 mars 2014, on a compté 3,5 millions de consommateurs de gaz naturel en Ontario. De ceux-ci, 3 millions ont acheté leur gaz de l'une des trois sociétés de gaz; ce nombre comprend quelque 14 000 consommateurs intensifs, ainsi que la majorité des petits consommateurs, c'est-à-dire ceux dont la consommation annuelle de gaz est d'au plus 50 000 m³. Deux de ces sociétés ont fourni plus de 99 % du gaz naturel total consommé en Ontario. En outre, environ 404 000 petits consommateurs ont, collectivement, acheté du gaz auprès des 12 agents de commercialisation qui vendent activement du gaz.

La Commission s'acquitte de sa fonction de surveillance réglementaire au moyen d'un processus quasi judiciaire auquel le public peut participer. Des comités formés de membres de la Commission entreprennent des démarches réglementaires orales et écrites, qui doivent être conformes aux

lois établies et aux règles de la Commission. Les décisions des comités doivent servir l'intérêt public général, ce qui englobe la protection des consommateurs, l'intégrité financière des sociétés de services et d'autres objectifs législatifs, comme l'exploitation sécuritaire des installations de stockage et la conservation de l'énergie.

De nombreuses parties prennent part à une démarche réglementaire : le demandeur; le comité de la Commission, qui détient le pouvoir décisionnel; le personnel de la Commission qui soutient le comité à qui est confié le pouvoir décisionnel délégué; les intervenants. Les intervenants sont des personnes ou des groupes qui représentent les consommateurs d'énergie résidentiels, institutionnels et commerciaux ou les grands consommateurs industriels, ainsi que des groupes de défense de l'environnement et des politiques. Ces groupes, fort nombreux, comprennent notamment la Vulnerable Energy Consumers Coalition, la Coalition de l'énergie des écoles, le Conseil des consommateurs du Canada et l'Association des consommateurs industriels de gaz. Les intervenants participent activement aux demandes, aux consultations en matière de politique et aux autres procédures présentées devant la Commission. Ils soutiennent les démarches réglementaires de la Commission en soumettant une argumentation ou des questions écrites, ou en contre-interrogeant les témoins.

La Commission utilise un processus en trois étapes pour régler les tarifs du gaz naturel. Dans le cadre d'une des étapes, les sociétés de gaz doivent, tous les cinq ans environ, soumettre une demande tarifaire qui établit les tarifs de base qui seront facturés aux consommateurs. Les sociétés soumettent de l'information sur la demande estimative ainsi que sur les coûts estimatifs d'immobilisations et de fonctionnement requis pour répondre à la demande prévue; les tarifs pouvant être facturés tiennent compte du rendement du capital investi approuvé par la Commission. Dans le cadre d'une autre étape, on procède à un examen et à un ajustement annuels des tarifs du gaz entre les examens tarifaires, généralement au moyen d'une formule

qui tient compte de l'inflation ajustée en fonction des données de productivité de la société de gaz. Dans le cadre d'une troisième étape, on ajuste les tarifs à quatre reprises durant une année, en ayant recours à un mécanisme d'ajustement trimestriel des tarifs visant à atténuer les fluctuations des tarifs facturés et à tenir compte du cours actuel du gaz, ainsi que, par exemple, des variations des frais de transport et des changements touchant les évaluations des stocks.

À la fin de ses processus d'examen, la Commission rend sa décision sous forme d'une ordonnance. Pour l'exercice ayant pris fin le 31 mars 2014, la Commission a rendu 53 décisions découlant d'audiences orales et écrites portant sur le gaz naturel; 13 de ces décisions portaient sur les tarifs facturés par les sociétés de gaz, et les autres avaient trait aux installations et à la délivrance de permis.

En mars 2014, la Commission comptait neuf membres – six à temps partiel et trois à temps plein – nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. Les activités quotidiennes de la Commission sont exécutées par un effectif d'environ 160 employés. (L'organigramme de la Commission est présenté à l'**annexe 1.**) Tous les coûts liés à la réglementation, y compris ceux qui sont liés aux intervenants, sont recouverts auprès des entités réglementées et titulaires d'un permis. En 2013-2014, les coûts engagés par la Commission aux fins de la réglementation du secteur du gaz se sont élevés à 5,9 millions de dollars, sur des coûts de fonctionnement totaux de 33,2 millions de dollars. La contribution des sociétés de gaz et des agents de commercialisation de gaz a été de 5 millions de dollars et de 900 000 \$ respectivement. L'exercice 2011-2012 a été la première année durant laquelle les agents de commercialisation de gaz ont été tenus de payer une partie des coûts de la Commission.

Objectifs et portée de l'audit

Notre audit visait à déterminer si la Commission a mis en place des systèmes et des processus adéquats pour protéger les intérêts des consommateurs de gaz naturel et s'assurer que le secteur du gaz naturel fournit de l'énergie à coût raisonnable aux consommateurs.

Notre audit a porté principalement sur les domaines qui ont une incidence directe sur les tarifs facturés aux consommateurs, la surveillance de la conformité des sociétés de gaz et des agents de commercialisation de gaz aux exigences des lois et de la Commission, et la qualité des services fournis aux consommateurs par les sociétés de gaz et les agents de commercialisation de gaz.

Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné les lois pertinentes ainsi que les politiques et procédures administratives, et nous avons interrogé le personnel de la Commission, du ministère de l'Énergie, et du ministère des Richesses naturelles et des Forêts. Nous avons axé nos travaux d'audit sur l'examen par la Commission des deux plus importantes sociétés de gaz, qui fournissaient plus de 99 % du gaz naturel consommé en Ontario. Afin d'obtenir une vue d'ensemble du secteur du gaz naturel et de bien comprendre celui-ci, nous nous sommes entretenus avec les sociétés de gaz et un certain nombre d'agents de commercialisation et d'intervenants. Nous avons également communiqué avec des organismes de réglementation similaires dans d'autres administrations canadiennes et étrangères, et nous avons étudié leur fonctionnement. En outre, nous avons eu recours aux services consultatifs d'un expert-conseil indépendant possédant une expertise dans le secteur de la réglementation du gaz naturel.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons établi les critères de l'audit. Ceux-ci ont été examinés et acceptés par la haute direction de la Commission.

Nous avons effectué nos travaux sur le terrain de la fin de novembre 2013 à la fin d'avril 2014.

Résumé

La Commission a mis en place des systèmes et des processus adéquats pour protéger les intérêts des consommateurs de gaz naturel et s'assurer que le secteur du gaz naturel fournit de l'énergie à coût raisonnable aux consommateurs. Cependant, plus d'efforts peuvent être déployés pour montrer l'efficacité de la Commission. Nous avons constaté que le personnel de la Commission doit évaluer de manière plus approfondie les différentes approches employées par les sociétés de gaz pour recouvrer leurs coûts, qui ont une incidence sur les tarifs qu'elles peuvent facturer à leurs clients. La Commission doit aussi procéder à une vérification plus exhaustive de l'exactitude et de la validité des renseignements que fournissent les sociétés de gaz lorsqu'elles présentent une demande de modification des tarifs.

Nous avons notamment observé ce qui suit :

- **Il est nécessaire d'examiner de façon plus approfondie les documents et les processus des sociétés de gaz ayant une incidence sur les tarifs facturés aux consommateurs :** Les sociétés de gaz ne sont pas autorisées à facturer aux consommateurs un montant supérieur à celui du coût d'achat du gaz. Cependant, la Commission obtient rarement des pièces justificatives pour vérifier les renseignements que fournissent les sociétés de gaz dans leurs demandes de modification des tarifs. Le personnel de la Commission ne procédait pas à des examens suffisants des comptes cruciaux d'ajustement du coût du gaz, des processus d'achat de gaz et des contrats de transport. Ces coûts sont transférés aux consommateurs et influent considérablement sur les tarifs qui leur sont facturés. La Commission a le droit de demander des renseignements à l'appui du caractère prudent des achats de gaz par les sociétés, et si elle examinait et comparait l'information que lui fournissent

les différentes sociétés, cela pourrait aider à repérer des pratiques exemplaires à l'intention des sociétés. Nous avons constaté que seulement un audit des comptes d'ajustement du coût du gaz et des processus comptables avait été effectué au cours des 10 dernières années, soit en 2011, et que cet audit avait porté sur une seule société de gaz. Le personnel de la Commission n'avait procédé à aucun examen similaire pour les deux autres sociétés réglementées depuis 2000. L'audit de 2011 a mis en lumière des préoccupations, comme le fait que la société ne tenait pas de documents permettant de justifier l'achat de gaz auprès de fournisseurs qui offraient des prix supérieurs à ceux du moins-disant, qu'elle ne disposait pas d'une politique claire pour les cas où il est nécessaire de recourir à un processus d'approvisionnement concurrentiel, et qu'elle ne respectait pas l'engagement pris envers la Commission, en 2000, de mettre à jour la documentation sur ses procédures liées au système de coût du gaz (la mise à jour a été achevée ultérieurement, en décembre 2011).

Les deux sociétés de gaz qui fournissent plus de 99 % du gaz consommé en Ontario ont des sociétés affiliées qui fournissent également du gaz dans des lieux qui relèvent d'autres administrations. Sans un examen suffisant des documents relatifs aux achats réels de ces deux sociétés de gaz, il se peut que la Commission n'ait pas pris toutes les précautions requises pour protéger les consommateurs ontariens contre la possibilité de se voir facturer des frais qui leur sont transférés de manière inappropriée (p. ex. coûts liés à d'autres provinces).

- **Il n'y a pas d'évaluation adéquate de l'incidence des méthodes de recouvrement des coûts sur les tarifs facturés aux consommateurs :** Les sociétés de gaz utilisent différentes approches pour percevoir le revenu qui a été approuvé par la Commission. Cependant, le personnel de la Commission n'a pas évalué

l'incidence de ces différentes méthodes sur les consommateurs. Les sociétés de gaz recouvrent les coûts des services et le rendement du capital investi approuvés en facturant aux consommateurs des frais mensuels fixes et des frais basés sur l'utilisation. Le personnel de la Commission a indiqué que, tant et aussi longtemps que les coûts totaux approuvés sont perçus, il revient aux sociétés de gaz de déterminer la part des coûts à recouvrer au moyen des différents frais facturés. La décision d'une société de gaz d'accorder un poids plus important aux frais fixes qu'aux frais basés sur l'utilisation peut toutefois désavantager les consommateurs dont l'utilisation de gaz est peu élevée, car ceux-ci paient davantage pour chaque unité de gaz lorsqu'une part supérieure du recouvrement des coûts s'effectue à partir de frais fixes par rapport aux frais basés sur l'utilisation.

- **Les consommateurs disposent de renseignements insuffisants sur les tarifs facturés par les agents de commercialisation de gaz :** Les plaintes contre les agents de commercialisation de gaz ont chuté de 81 % de 2009 à 2013. (Contrairement aux tarifs des sociétés de gaz, ceux que facturent les agents de commercialisation à leurs clients ne sont pas réglementés.) Nous avons toutefois observé que les questions entourant l'annulation ou le renouvellement de contrats continuaient de faire fréquemment l'objet de plaintes de la part des consommateurs, car il arrive souvent que ceux-ci se rendent compte qu'ils pourraient payer des prix inférieurs en faisant affaire avec d'autres fournisseurs de gaz. Le fait de fournir aux consommateurs de l'information sur les tarifs des différents fournisseurs de gaz leur permettrait de prendre des décisions plus éclairées avant de conclure un contrat.
- **Il existe peu de mesures du rendement des sociétés de gaz :** La Commission avait mis en place certaines mesures du rendement

axées sur les consommateurs pour évaluer le rendement des sociétés de gaz naturel, mais elle aurait avantage à utiliser des mesures additionnelles, par exemple, des mesures liées à l'efficacité opérationnelle, aux résultats financiers et à la capacité d'adaptation aux politiques publiques.

- **Il n'y a pas d'examen de l'efficacité de la Commission :** En vertu de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*, le ministre de l'Énergie peut exiger la préparation d'un rapport quinquennal sur l'efficacité avec laquelle la Commission réalise les nombreux objectifs compris dans son mandat, comme faciliter la concurrence dans la vente de gaz et encourager la conservation de l'énergie et l'efficacité énergétique. Aucun examen ministériel de l'efficacité de la Commission n'a été effectué depuis l'entrée en vigueur de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*.

RÉPONSE GLOBALE DE LA COMMISSION

La Commission accueille volontiers la conclusion de la vérificatrice générale selon laquelle la Commission a mis en place des systèmes et des processus adéquats pour protéger les intérêts des consommateurs de gaz naturel et s'assurer que le secteur du gaz naturel fournit de l'énergie à coût raisonnable aux consommateurs. La Commission est déterminée à évaluer et à améliorer son rendement et son efficacité et, à cet égard, reçoit favorablement les recommandations de la vérificatrice générale. Comme il est indiqué plus en détail ci-après, la Commission accepte toutes les recommandations.

Constatations détaillées de l'audit

Réglementation des sociétés de gaz

La Commission a mis au point des systèmes et des processus adéquats pour protéger les intérêts des consommateurs de gaz naturel et s'assurer que cette ressource est fournie à un coût raisonnable aux consommateurs. Les processus que la Commission a mis en place pour fixer et ajuster les tarifs ont fait en sorte que les coûts payés par les consommateurs pour le gaz naturel restent conformes aux prix courants. Dans l'ensemble, les consommateurs ontariens payent un prix moins élevé pour le gaz naturel que ceux de toutes les autres provinces sauf une, et ceux de certaines parties de deux autres provinces. Nous nous inquiétons toutefois du fait que le personnel de la Commission ne déployait pas des efforts suffisants pour analyser et évaluer les différentes méthodes employées par les sociétés de gaz pour répartir les tarifs. En outre, le personnel de la Commission n'en faisait pas assez pour vérifier l'exactitude et la validité des renseignements que fournissent les sociétés de gaz dans leurs demandes d'augmentation des tarifs pour aider la Commission à prendre une décision éclairée.

Les fonctions réglementaires de la Commission s'avèrent particulièrement importantes compte tenu de la situation actuelle, où les deux plus importantes sociétés de gaz de l'Ontario fournissent plus de 99 % du gaz consommé dans la province.

La facture de gaz mensuelle des consommateurs

Les consommateurs ontariens peuvent avoir un aperçu du mécanisme complexe d'établissement des prix relatif à leurs achats de gaz naturel en consultant leur facture de gaz mensuelle. Cette facture comprend des frais fixes mensuels et des frais basés sur l'utilisation. Dans le cas d'un

consommateur résidentiel type, les frais basés sur l'utilisation englobent les éléments suivants :

- **Les frais de fourniture du gaz** – une prévision des prix courants pour les 12 prochains mois. À ces frais s'ajoutent les coûts liés à l'approvisionnement en gaz, comme les coûts du gaz de compression, les frais associés au gaz du réseau, les besoins en fonds de roulement et les créances irrécouvrables de consommateurs, qui sont tous approuvés par la Commission. Ces frais relatifs à la fourniture du gaz varient selon la société de gaz, mais ils ont représenté jusqu'à 4 % des coûts dans le mécanisme d'ajustement trimestriel des tarifs d'avril 2014 pour les deux grandes sociétés.
- **Le coût de livraison** – qui est composé des trois éléments suivants :
 - Frais de transport – le coût du transport du gaz en Ontario depuis l'Ouest canadien et les États-Unis. Les frais de transport sont déterminés par l'Office national de l'énergie au Canada et les organismes de réglementation américains aux États-Unis, et ils sont facturés aux consommateurs.
 - Frais de distribution – le coût de la livraison du gaz naturel au domicile du consommateur dans la région desservie par la société de gaz. Ces frais comprennent également tous les coûts de fonctionnement et d'entretien ainsi qu'un taux de rendement.
 - Frais de stockage – le coût engagé par la société de gaz pour stocker son gaz naturel.
- **Les frais liés à l'ajustement des coûts** – qui tiennent compte de l'écart entre le prix réel et le prix prévu du gaz ainsi que de l'incidence de cet écart sur les autres frais, comme ceux relatifs aux quantités de gaz en stock, les coûts de l'équilibrage de l'approvisionnement en gaz pour répondre à la demande, et les frais de transport.

La **figure 1** montre les éléments susmentionnés dans un modèle de facture mensuelle soumise par les deux grandes sociétés de gaz le 1^{er} avril 2014 aux consommateurs ayant une consommation

Figure 1 : La facture de gaz mensuelle d'un consommateur, le 1^{er} avril 2014¹ (consommation de 255 m³)²

Source des données : CEO

	Tarif mensuel ajusté (\$)		
	Société A	Société B (Sud)	Écart
Tarif facturé au consommateur	20,00	21,00	(1,00)
Tarif de l'approvisionnement en gaz	44,89	45,70	(0,81)
Tarif de la livraison			
Distribution	29,72	9,41	20,31
Transport	12,13	8,80	3,33
Stockage	–	1,88	(1,88)
Ajustement du coût	8,40	11,40	(3,00)
Total	115,14	98,19	16,95

1. Modèle de facture de gaz naturel au 1^{er} avril 2014, fondé sur les factures envoyées par les deux principales sociétés de gaz de l'Ontario.

2. À des fins de comparaison, une consommation de 255 m³ est retenue en tant que consommation moyenne d'un ménage.

mensuelle moyenne de gaz de 255 m³. La société A dessert un petit nombre de régions compactes et assez densément peuplées, situées principalement dans le Sud et l'Est de l'Ontario. Certaines des régions desservies par la société B sont comparables à celles desservies par la société A, mais la société B dessert également un certain nombre de régions étendues et assez peu peuplées dans le Sud et le Nord de la province. La société B divise ses régions en cinq zones où les consommateurs peuvent payer cinq tarifs différents en raison d'écart dans les coûts de transport, de distribution et de stockage (voir la **figure 2**). (Pour de plus amples détails, voir la section « Écart dans les tarifs régionaux payés en Ontario ».)

Les prix du gaz naturel semblent raisonnables en général

Pour déterminer si les prix du gaz naturel facturés aux consommateurs résidentiels de l'Ontario sont raisonnables, nous avons (1) examiné les prix payés par les consommateurs résidentiels dans des lieux qui relèvent d'autres administrations canadiennes, (2) comparé les prix de la fourniture de gaz aux consommateurs avec une norme fondée sur le prix du gaz à la bourse des marchandises au fil du temps, et (3) examiné le processus d'ajustement trimestriel des tarifs qui a permis à la société A

d'augmenter provisoirement ses prix de 40 % à la suite de l'hiver inhabituellement froid de 2013-2014.

Les prix du gaz naturel sont inférieurs à ceux de l'Ontario seulement dans une autre province et dans certaines parties de deux autres provinces

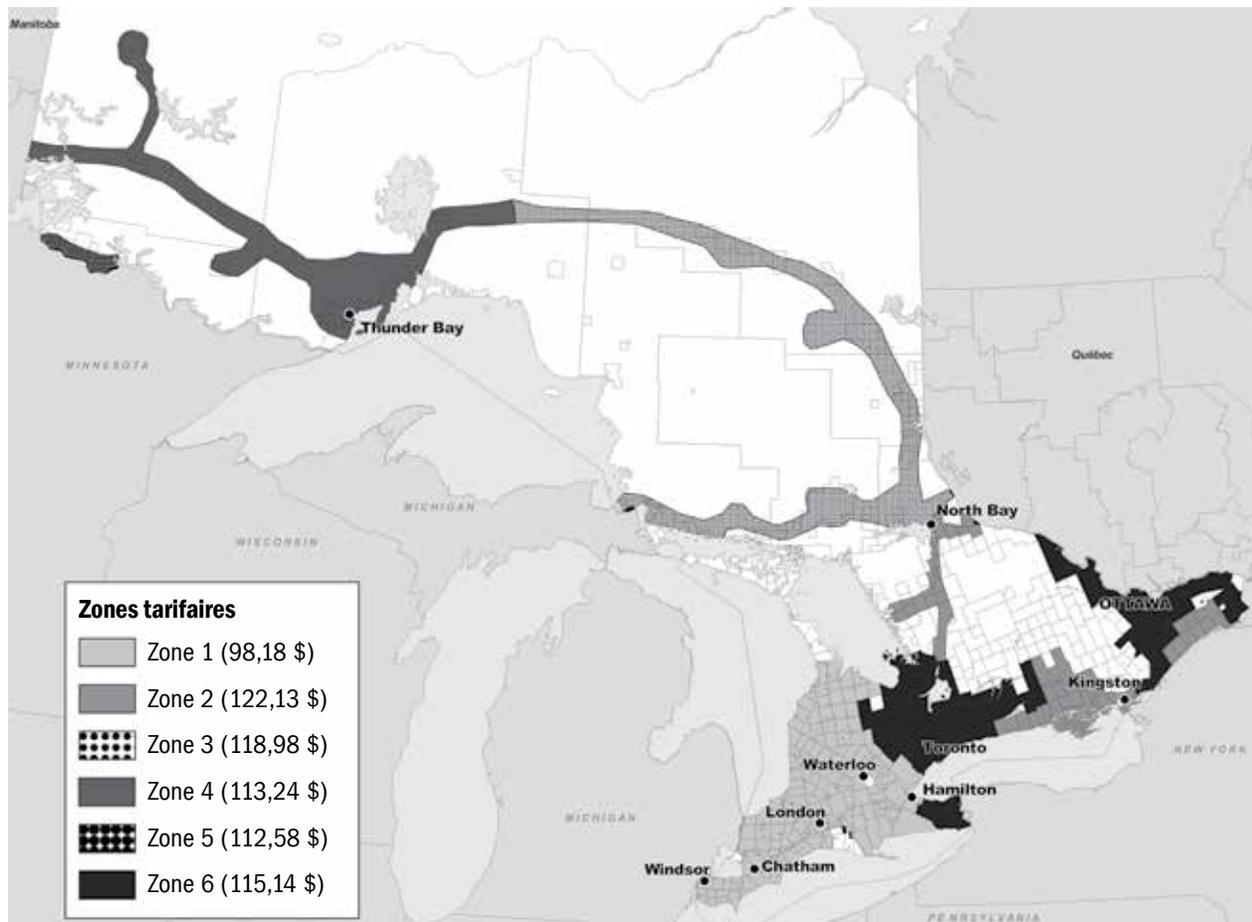
Les prix du gaz en Ontario se situent dans la partie inférieure de la fourchette des prix à l'échelle du Canada. Pour un ménage type ayant une consommation mensuelle moyenne de 255 m³, en avril et en mai 2014, seules la Saskatchewan (où la société de gaz est exploitée comme une société d'État) et certaines parties de l'Alberta et de la Colombie-Britannique offraient des prix inférieurs à ceux facturés par les deux plus importantes sociétés de gaz de l'Ontario à 99 % des consommateurs de gaz ontariens.

Les prix du gaz facturés aux consommateurs ontariens correspondent au prix à la bourse des marchandises

En Ontario, les sociétés réglementées ne sont pas autorisées à réaliser un bénéfice sur le transport du gaz naturel et sa vente en tant que marchandise aux consommateurs. Elles doivent facturer aux

Figure 2 : Répartition des zones desservies par les sociétés de gaz, et tarifs de gaz pour un consommateur résidentiel ayant une consommation mensuelle de 255 m³ de gaz, avril 2014

Source des données : CEO



consommateurs le coût réel de l'achat du gaz et le coût réel de son transport en Ontario. Pour vérifier si les prix que les consommateurs payent pour le gaz (les tarifs de gaz) reflètent fidèlement le coût payé par les sociétés pour acheter le gaz, nous avons comparé les tarifs de gaz facturés par les deux plus importantes sociétés de gaz – qui fournissent plus de 99 % du gaz naturel consommé en Ontario – avec le prix moyen du gaz qui peut être acheté par les sociétés en Alberta. Le prix albertain (appelé le prix Express) constitue la base sur laquelle on s'appuie pour établir le coût du gaz pour les sociétés, qui est approuvé par la Commission comme prix de référence.

Afin de déterminer les prix d'achat pour les sociétés de gaz, nous avons utilisé la moyenne, calculée sur 21 jours, des prévisions des prix des 12 prochains mois pour en arriver aux prix de référence approuvés par la Commission relativement aux années allant de janvier 2007 à avril 2014. Nous avons constaté que les tarifs de gaz facturés aux consommateurs par les sociétés de gaz étaient étroitement harmonisés avec les prix Express durant la période visée. Cet examen nous a permis de conclure que, dans l'ensemble, pour le gaz qu'ils ont fourni, les deux grandes sociétés de gaz ont facturé aux consommateurs des prix conformes aux prix courants du gaz naturel.

Le processus d'évaluation a été exécuté comme il se doit relativement à l'ajustement trimestriel des tarifs de gaz d'avril 2014

Les tarifs que les sociétés de gaz peuvent facturer à leurs clients pour l'approvisionnement en gaz en tant que tel sont ajustés tous les trimestres et entrent en vigueur le 1^{er} janvier, le 1^{er} avril, le 1^{er} juillet et le 1^{er} octobre de chaque année. Les principes qui sous-tendent ces ajustements sont les suivants : tenir compte de manière plus exacte des prix courants de façon continue; assurer une meilleure transparence des prix; limiter les ajustements importants sur les factures des clients; garantir une équité parmi les groupes de clients, comme les clients résidentiels, les petits clients commerciaux et les clients à consommation élevée. L'examen de l'ajustement trimestriel des tarifs et le processus d'approbation s'échelonnent habituellement sur environ deux semaines. Le personnel de la Commission dispose de pouvoirs délégués pour évaluer et approuver les demandes d'ajustement trimestriel des tarifs. Dans les cas complexes, comme ceux faisant intervenir des questions de politique ou des ajustements inhabituellement élevés, les demandes sont tranchées par un comité de la Commission.

Les records de températures froides enregistrées durant l'hiver de 2013-2014 ont amené les deux plus importantes sociétés de gaz de l'Ontario à demander des augmentations de tarifs exceptionnellement élevées lors de l'ajustement trimestriel des tarifs d'avril 2014. Après la décision rendue par un comité décisionnel de la Commission, celle-ci a accordé à la société A une hausse temporaire de 40 % et à la société B, une hausse de 28 %. Ces augmentations de prix ont provoqué une vive réaction chez les clients et les médias. Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné la manière dont la Commission a pris ses décisions, en nous attardant plus particulièrement à la question de savoir si les deux hausses de tarifs étaient soutenues par les renseignements qui avaient été fournis à la Commission.

Selon notre examen, l'une des principales raisons pour lesquelles la société A a obtenu une augmentation de tarifs plus élevée que celle octroyée

à la société B en avril 2014 est que son plan en matière de gaz était très différent du plan de la société B. Les deux plans avaient été approuvés par la Commission.

Les plans en matière de gaz déterminent les besoins d'approvisionnement en gaz et la capacité de transport requise pour livrer le gaz naturel aux consommateurs ontariens, et ils énumèrent les biens disponibles pour répondre à la demande des consommateurs en ce qui a trait aux livraisons annuelles et saisonnières de gaz. Les plans tiennent compte également de la livraison de gaz les jours où la température est extrêmement froide (jours de pointe). L'information nécessaire pour estimer la demande englobe des données sur les conditions climatiques, la demande ferme des consommateurs et la croissance prévue de la demande.

Nous avons étudié les demandes d'ajustement trimestriel des tarifs d'avril 2014 pour les deux plus importantes sociétés de gaz, qui ont été tranchées par un comité de la Commission et examinées par le personnel de la Commission. Nous avons aussi examiné les demandes de renseignements présentées par le personnel de la Commission et les intervenants, ainsi que les réponses des sociétés de gaz à ces demandes.

Il est ressorti de notre examen des demandes que les sociétés de gaz ont demandé des hausses de tarifs en raison de la demande considérablement accrue ayant découlé de la plus récente période prolongée de températures hivernales très froides, qui a entraîné une hausse importante des coûts d'approvisionnement en gaz. Une société de gaz a mentionné qu'on n'avait pas connu de telles conditions climatiques depuis 35 ans.

Les documents fournis à la Commission indiquaient les raisons des demandes des hausses de tarifs. La société A, qui a obtenu la hausse trimestrielle de tarifs la plus élevée, a attribué l'augmentation à un certain nombre de facteurs liés à l'approvisionnement, à la livraison et à l'ajustement des coûts. Son plan d'approvisionnement en gaz prévoit le maintien d'une capacité maximale de stockage aux fins d'une livraison de gaz jusqu'au

31 janvier; quant à la société B, qui a une capacité de stockage supérieure, elle maintient une capacité maximale aux fins d'une livraison de gaz jusqu'au 1^{er} mars tous les ans. La société A ne pouvait donc pas stocker la même quantité de gaz que la société B. La diminution de ses réserves de gaz prêt à être livré en février l'a obligée à faire des achats de gaz à court terme sur le marché courant, alors que la demande et les prix étaient plus élevés.

En utilisant le processus normal d'ajustement mensuel des tarifs, la société de gaz a présenté une demande d'ajustement des tarifs pour transférer aux consommateurs les coûts réels supérieurs qu'elle a dû engager en raison des conditions climatiques exceptionnelles. La société A a indiqué dans ses réponses au personnel de la Commission et aux intervenants que, si son plan d'approvisionnement en gaz avait été identique à celui de la société B, elle aurait pu économiser environ 150 millions de dollars, car elle aurait payé des prix inférieurs en faisant des achats additionnels selon des modalités plus avantageuses.

En outre, si la société A avait pu maintenir ses réserves de gaz prêt à être livré jusqu'à la fin du mois de février et éliminer les services en période de pointe, elle aurait possiblement réalisé une économie additionnelle de 71 millions de dollars en plus du montant de 150 millions de dollars payé pour le gaz en tant que tel.

Nous avons conclu que les processus de la Commission ont été respectés et qu'ils se sont soldés par des décisions justifiées. Nous avons aussi constaté que la Commission a rendu, le 22 mai 2014, une décision et une ordonnance en vue d'atténuer l'incidence importante de la hausse de tarifs sur les consommateurs en approuvant un lissage des tarifs sur 27 mois au lieu de la période normale de 12 mois. Cette période prolongée a permis d'atténuer les conséquences de la hausse de prix pour les clients de la société de gaz.

Bien que la hausse de tarifs approuvée en avril 2014 pour la société A ait été supérieure à celle approuvée pour la société B, notre examen des prix effectifs trimestriels de 2006 à 2014 pour

les deux grandes sociétés de gaz a révélé que ni l'une ni l'autre n'avait affiché des prix constamment inférieurs ou supérieurs aux prix de son homologue durant la période visée.

En juin 2014, après nos travaux d'audit sur place, la Commission a amorcé un examen en deux étapes du mécanisme d'ajustement trimestriel des tarifs pour les distributeurs de gaz naturel afin de remédier aux situations similaires qui pourraient survenir à l'avenir. La première étape comprendra un examen du processus, notamment la présentation de la demande et des éléments probants à l'appui, les facteurs justifiant un examen approfondi, et les délais concernant l'examen et la formulation de commentaires. Elle inclura également une étude de la politique de la Commission concernant le lissage des augmentations de tarifs sur les factures des clients, ainsi qu'un examen de ses protocoles de communication avec les consommateurs.

Évaluation des écarts dans les tarifs de gaz facturés aux consommateurs

Écarts dans les tarifs régionaux payés en Ontario

Les tarifs de gaz naturel facturés aux consommateurs résidentiels par les deux grandes sociétés de gaz varient à l'échelle de la province. La société A, qui dessert un nombre inférieur de régions résidentielles plus densément peuplées, facture à tous ses clients résidentiels un tarif provincial unique. La société B, qui dessert plusieurs régions étendues et peu peuplées, en plus de certaines régions résidentielles densément peuplées, facture quant à elle cinq tarifs de gaz différents selon le lieu de résidence du consommateur. Cela se traduit par des situations où un consommateur qui réside à proximité d'un autre consommateur peut payer un tarif considérablement plus élevé, comme le montre la **figure 2**. Par exemple, dans le Sud de l'Ontario, en avril 2014, un consommateur résidentiel servi par la société A a payé 115,14 \$ pour 255 m³ de gaz naturel, tandis que pour un autre consommateur vivant à proximité, dans la zone sud desservie par la

société B, la facture s'est élevée à seulement 98,19 \$ pour la même quantité de gaz.

En faisant simplement la moyenne des factures mensuelles de tous les consommateurs résidentiels servis par la société A et la société B et dont la consommation de gaz est de 255 m³ par mois, on en arriverait à une facture mensuelle unique de 113,38 \$ à l'échelle de la province pour les clients des deux sociétés de gaz. Cela profiterait aux consommateurs des deux zones desservies par la société B qui payent des tarifs élevés ainsi qu'à tous les consommateurs servis par la société A, tandis que les consommateurs se trouvant dans deux autres zones desservies par la société B verraient leurs paiements augmenter. (Il n'y aurait presque aucun changement pour les consommateurs se trouvant dans une autre zone.) Si la Commission ordonnait l'entrée en vigueur d'une moyenne provinciale, les consommateurs de certaines régions de la province se trouveraient à financer les coûts plus élevés que payent actuellement les consommateurs d'autres régions pour le service qu'ils reçoivent. Les coûts qu'engagent à l'heure actuelle les sociétés au titre de l'approvisionnement en gaz naturel diffèrent en raison d'écart dans les frais de transport, de distribution (construction de l'infrastructure pour livrer le gaz aux consommateurs) et de stockage. De nombreux facteurs influent sur ces coûts, notamment l'importance des distances sur lesquelles les sociétés transportent le gaz, les densités de population des différentes régions desservies, les capacités de stockage des sociétés, et le type de biens utilisés (conduites principales en fonte, en acier ou en plastique).

Les examens des coûts de service ne tiennent pas compte de tous les renseignements et de toutes les pratiques pouvant influencer sur les tarifs facturés aux consommateurs

Comme nous l'avons mentionné plus haut, nous avons conclu que les ajustements trimestriels des tarifs d'approvisionnement en gaz d'avril 2014 appliqués aux factures des consommateurs avaient

été raisonnables. Les autres éléments de la facture de gaz des consommateurs comprennent les frais mensuels fixes ainsi que les frais fixes de transport, de livraison et de stockage. Ces éléments sont déterminés et ajustés dans le cadre de l'examen du processus de demande de tarification, et les ajustements sont habituellement apportés dans une réglementation incitative ou les demandes d'ajustement trimestriel des tarifs. Tous les cinq ans environ, conformément aux exigences minimales en matière de dépôt établies par la Commission en 2005, les sociétés de gaz réglementées soumettent à la Commission une demande tarifaire complète qui indique en détail les produits d'exploitation pour la prochaine année, l'année en cours et l'année précédente, la demande estimative concernant le gaz de la société, les coûts estimatifs d'immobilisations et de fonctionnement requis pour répondre à la demande prévue, et le rendement estimatif du capital investi que la société demande à la Commission d'approuver. La Commission utilise ces renseignements pour déterminer le montant que chaque société peut gagner (son besoin en revenus), et les sociétés se fondent sur ce montant pour déterminer leurs tarifs mensuels fixes et leurs tarifs basés sur l'utilisation.

Le personnel de la Commission s'appuie sur les politiques, les décisions antérieures et les manuels de procédures de la Commission lorsqu'il analyse ces demandes tarifaires. Nous avons examiné les plus récentes demandes tarifaires s'appliquant aux tarifs de 2013 pour les deux plus importantes sociétés de gaz. Le personnel de la Commission et les intervenants ont demandé de nombreuses annexes justificatives ou clarifications additionnelles concernant l'information fournie dans les demandes pour faciliter leur examen. Cependant, le personnel de la Commission ne procédait pas régulièrement à une évaluation et à une comparaison des différences dans les renseignements et les pratiques des deux sociétés pouvant avoir une incidence sur les factures de gaz des consommateurs. Il peut s'agir notamment de différences concernant les structures de coûts employées par les deux sociétés, les

conceptions tarifaires (la proportion de frais fixes et de frais basés sur l'utilisation), et les coûts que paye chaque société pour son approvisionnement en gaz.

Les conceptions tarifaires pourraient désavantager certains consommateurs

Dans le cadre de l'examen des demandes tarifaires, le personnel de la Commission ne comparait pas les renseignements fournis par les deux sociétés de gaz pour évaluer les différences et l'incidence éventuelle sur les tarifs facturés aux consommateurs, ou pour faciliter la détermination des pratiques exemplaires. Nous avons plus particulièrement constaté ce qui suit :

- **Il existe des différences dans les frais de livraison :** Comme il est indiqué à la **figure 1**, l'élément des frais mensuels facturés aux consommateurs résidentiels par la société A et la société B (zone 1) affichant l'écart le plus important était celui des frais de livraison (un écart de 20,31 \$ entre les deux sociétés, soit 216 %). Nous avons constaté que cette différence comprend un ajustement du coût du gaz de 10,23 \$ relatif à une période antérieure pour la société A. Néanmoins, le personnel n'a pas effectué ou demandé une comparaison des différences concernant les capacités de livraison des deux sociétés et l'incidence sur les tarifs facturés aux consommateurs.

Selon le personnel de la Commission, les frais de livraison diffèrent en raison de l'écart entre les coûts sous-jacents de distribution devant être engagés pour servir les clients de la société A et ceux de la société B, ce qui comprend des facteurs comme l'âge et la composition des biens, la densité de population dans les régions desservies et les frais d'exploitation de la société. Le personnel de la Commission n'a toutefois pas été en mesure de fournir une ventilation de ces différences.

- **Les conceptions tarifaires manquent de clarté :** Les frais de livraison sont également influencés par la conception tarifaire employée par la société de gaz. Cette conception détermine la proportion des coûts que la

société recouvre au moyen de frais mensuels fixes et celle qu'elle recouvre au moyen de frais basés sur l'utilisation. Les sociétés recouvrent leurs coûts fixes par l'imposition de frais fixes, et perçoivent le reste de leurs gains autorisés par la facturation de frais basés sur l'utilisation. Pour être en mesure de déterminer le caractère raisonnable des montants perçus par les sociétés au moyen de frais fixes, il faut disposer d'une ventilation précise des coûts et des frais qui établit la corrélation entre les coûts fixes et les frais facturés. Nous avons constaté une absence de corrélation évidente avec les coûts fixes des sociétés de gaz à l'appui des montants perçus au moyen de frais fixes.

- **Il existe des différences dans les proportions de frais fixes et de frais basés sur l'utilisation :** Les pratiques de recouvrement des deux sociétés de gaz faisaient état de différences importantes concernant le pourcentage de frais fixes et de frais basés sur l'utilisation facturés aux consommateurs résidentiels. Dans sa plus récente demande de tarification (2013), pour la facturation de ses clients résidentiels, la société B a prévu recouvrer 266,8 millions de dollars (95 %) des coûts fixes de 282,1 millions de dollars liés aux consommateurs, comme ceux relatifs au relevé des compteurs, à l'administration des comptes et à l'infrastructure (ce pourcentage était de 77 % dans sa demande de tarification de 2007); la société A a quant à elle prévu recouvrer 447,97 millions de dollars (123 %) des coûts totaux s'élevant à 363,13 millions de dollars (comparativement à 71 % en 2007).

De tels écarts dans les proportions de frais fixes et de frais basés sur l'utilisation peuvent donner lieu à des inégalités qui désavantagent les consommateurs dont l'utilisation de gaz est peu élevée, car ceux-ci paient davantage pour chaque unité de gaz lorsqu'une part supérieure du recouvrement des coûts s'effectue à partir de frais fixes par rapport aux frais basés sur l'utilisation.

Les propositions de règlements ne sont pas examinées sous l'angle de l'intérêt public

Selon le personnel de la Commission, dans les demandes respectives de hausse tarifaire présentées par les sociétés de gaz en 2008, le pourcentage des coûts que celles-ci sont autorisées à recouvrer en les facturant aux consommateurs a été déterminé dans le cadre d'un processus de règlement auquel ont participé les sociétés et des intervenants. Dans le cas d'une demande de hausse tarifaire, la Commission s'attend habituellement à ce que les parties participantes en arrivent à une entente au moyen du processus de règlement, si cela s'avère possible. On évite ainsi la tenue d'une audience en règle devant la Commission, où seules les questions qui n'ont pu faire l'objet d'un accord sont entendues par la Commission. Ce processus de règlement moins officiel a pour but d'améliorer l'efficacité réglementaire. À la fin du processus, les intervenants et la société de gaz déposent devant la Commission une proposition décrivant l'entente conclue au sujet des questions traitées.

Le personnel de la Commission a indiqué qu'il n'avait pas évalué les différentes méthodes d'établissement des coûts employées dans les règlements, car son rôle dans le processus se limite à s'assurer que les exigences de la Commission sont respectées. Par conséquent, le personnel de la Commission ne participait pas à l'évaluation du caractère approprié des pourcentages convenus relatifs au recouvrement des coûts, dont il a été question précédemment. Durant la conférence en vue d'un règlement, le personnel de la Commission est toutefois tenu de présenter des options aux fins d'examen par les parties, ainsi que de formuler des avis sur les avantages et les désavantages des propositions des parties. Notre examen a révélé que le personnel de la Commission n'avait soumis aucun document argumentatif pour déterminer, d'une part, si la proposition de règlement était acceptable sous l'angle de l'intérêt public et, d'autre part, si les explications et les justifications fournies appuyaient adéquatement cette proposition.

RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer que ses décisions réglementaires protègent les intérêts des consommateurs de gaz naturel et l'intérêt public, et que le secteur du gaz naturel fournit du gaz aux consommateurs à un coût raisonnable, la Commission de l'énergie de l'Ontario doit :

- comparer les différentes méthodes de recouvrement des coûts employées par les sociétés de gaz réglementées;
- comparer les renseignements soumis par les sociétés de gaz et repérer les pratiques exemplaires en matière d'achat, de transport et de stockage de gaz pouvant avoir une incidence sur les tarifs payés par les consommateurs;
- mettre en oeuvre tous les changements nécessaires découlant de son examen du processus d'ajustement trimestriel des tarifs de gaz, qui a été amorcé en juin 2014;
- évaluer si la proposition de règlement est acceptable sous l'angle de l'intérêt public, et si les explications et les justifications qui l'accompagnent sont satisfaisantes.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission indique que la première phase de l'examen du mécanisme de rajustement trimestriel des tarifs (MRTT) a été achevée en août 2014. À l'avenir, la Commission exigera que chaque distributeur de gaz fasse tout en son pouvoir pour s'assurer que les consommateurs sont informés en temps opportun dans les cas où l'augmentation prévue de l'élément « approvisionnement en gaz » des factures des clients résidentiels est de plus de 25 %.

La deuxième phase de l'examen du MRTT par la Commission suivra le forum sur l'examen du gaz naturel, qui doit avoir lieu en décembre 2014. Dans le cadre de la deuxième phase, on examinera les plans d'approvisionnement en gaz utilisés par les distributeurs de gaz,

y compris les diverses manières dont le prix de la marchandise et le risque sont pris en compte dans ces plans.

La Commission mentionne également qu'elle a modifié, en avril 2014, sa directive de pratique sur les conférences en vue d'un règlement en ce qui concerne le rôle qu'assume le personnel de la Commission dans les propositions de règlement. Conformément à ces modifications, le personnel de la Commission présente désormais aux comités pertinents des soumissions sur les propositions de règlement qui tiennent compte des facteurs expressément relevés par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario (le BVGO). La Commission reconnaît que ces lignes directrices n'étaient pas en place au moment des procédures de 2013 dont a fait mention le BVGO.

Des examens additionnels sont requis pour s'assurer de l'exactitude et de la validité de l'information soumise à la Commission

Il est ressorti de notre examen du processus de demande d'ajustement trimestriel des tarifs de gaz que les sociétés de gaz avaient fourni divers niveaux de soutien pour leurs demandes de prix, et qu'elles avaient employé différentes méthodes pour déterminer les renseignements à soumettre. Le personnel de la Commission ne compare pas les méthodes utilisées par les sociétés. Nous avons également constaté que le personnel de la Commission obtenait rarement des pièces justificatives pour évaluer l'exactitude et la validité de l'information fournie dans les diverses demandes.

Par exemple, aux fins de la détermination de ses tarifs d'approvisionnement en gaz pour la période de prévision de 12 mois, chaque société de gaz a employé une méthode différente pour en arriver au prix de référence du gaz devant être approuvé par la Commission. Ce prix de référence est le prix de l'Alberta, ou le prix Empress, dont il a été question dans la section sur le prix du gaz naturel, qui découle du prix fixé par le New York Mercantile Exchange. Une société de gaz a appliqué un taux

de change quotidien pour établir le prix en dollars canadiens, alors que l'autre société a utilisé un taux de change mensuel moyen. L'emploi de ces deux méthodes s'est soldé par l'établissement d'un prix de base Empress plus élevé pour l'une des deux sociétés. En 2013-2014, ce prix de base plus élevé a eu une incidence se chiffrant à 2,8 millions de dollars pour les clients de la société de gaz, selon leur niveau de consommation de gaz. Aux dires du personnel de la Commission, ce montant serait, au bout du compte, ajusté en fonction des coûts réels du gaz acheté. Cependant, le personnel de la Commission n'examine pas les détails des comptes d'ajustement du coût du gaz des sociétés, qui permettent de suivre les écarts entre les prix d'achat prévus et réels, pour s'assurer que les ajustements appropriés sont apportés.

En outre, aux termes des exigences de la Commission en matière de présentation de rapports et de tenue de dossiers relativement à la politique sur les sociétés de gaz, les sociétés de gaz ont l'obligation de tenir à jour des documents – qui peuvent être demandés par la Commission à des fins d'examen – présentant les renseignements susceptibles de confirmer le caractère prudent de leurs achats de gaz. Ces renseignements comprennent, par exemple, le sommaire des contrats d'approvisionnement en gaz et de transport du gaz en Ontario, de l'information sur les réserves de gaz disponibles, et des renseignements détaillés à l'appui de l'ajustement mensuel du prix du gaz associé à des achats particuliers effectués durant le mois visé. Les écritures aux comptes d'ajustement du coût du gaz doivent être assorties d'explications claires et détaillées. Les rapports de la direction doivent aussi être conservés à l'appui des décisions en matière d'achat.

Nous avons constaté que le personnel de la Commission n'obtenait aucune des pièces justificatives susmentionnées pour évaluer l'exactitude et la validité de l'information fournie dans les demandes. Le personnel de la Commission a indiqué que le personnel d'audit surveillait la conformité à ces exigences au moyen d'examen distincts. Notre

examen des audits effectués au cours des 10 dernières années par le personnel de la Commission a révélé qu'une seule société avait fait l'objet d'un audit de la conformité aux exigences, en 2011. Cet audit avait relevé un certain nombre de préoccupations, notamment l'écriture d'un ajustement hors période de 2,6 millions de dollars lié à 2006 et qui a été comptabilisé en 2008, alors que la société n'avait pas informé la Commission de cet ajustement hors période. Sans un examen suffisant des documents relatifs aux achats réels des deux sociétés de gaz qui fournissent plus de 99 % du gaz consommé en Ontario et qui mènent aussi des activités dans d'autres provinces, il se peut que la Commission n'ait pas pris toutes les précautions requises pour protéger les consommateurs ontariens contre la possibilité de se voir facturer des frais qui leur sont transférés de manière inappropriée.

RECOMMANDATION 2

Afin de s'assurer que les renseignements fournis à la Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) par les sociétés de gaz réglementées sont exacts et valides, et que celles-ci facturent aux consommateurs uniquement les coûts réels qu'elles engagent pour acheter du gaz, le personnel de la Commission doit :

- sélectionner périodiquement, aux fins d'examen, des pièces justificatives des sociétés de gaz, comme des contrats, de l'information détaillée sur les achats de gaz et des rapports de la direction, afin de vérifier la validité et le caractère raisonnable des renseignements fournis dans les demandes des sociétés;
- examiner périodiquement les comptes d'ajustement des prix et évaluer le caractère approprié des postes et des écritures inclus dans ces comptes.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission mentionne que l'Unité de vérification et d'évaluation du rendement procède actuellement à l'audit de l'un des principaux distributeurs de gaz en ce qui concerne les comptes de biens et services marchands et les politiques comptables, procédures et processus connexes de ce distributeur. L'audit comprend un examen de la méthode qu'il emploie pour prévoir le prix du gaz, de ses pratiques en matière d'achat de gaz et d'appels d'offres, et de sa conformité aux politiques, aux procédures et au traitement comptable approuvés par la Commission.

L'audit sera achevé à la fin de l'exercice de la Commission. La Commission prévoit que des audits similaires seront entrepris relativement aux autres distributeurs de gaz en 2015.

Réglementation des agents de commercialisation de gaz

En vertu de la *Loi sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*, les agents de commercialisation de gaz agissent comme des courtiers en localisant le gaz naturel sur le marché afin de le vendre à un prix concurrentiel. Ils sont autorisés à mener leurs activités en vue d'accroître la concurrence dans le secteur du gaz. Les agents de commercialisation ne sont pas assujettis à la réglementation de la Commission en ce qui concerne les tarifs qu'ils facturent à leurs clients, mais ils doivent être titulaires d'un permis pour vendre du gaz aux petits consommateurs (c'est-à-dire ceux qui consomment moins de 50 000 m³ de gaz par année). En outre, la Commission ne réglemente pas les tarifs pour les sociétés qui distribuent moins de 3 000 000 m³ de gaz par année. Cette situation s'appliquerait à environ 8 entités qui servaient en tout quelque 80 000 clients en janvier 2013, y compris 2 sociétés détentrices d'un permis d'agent de commercialisation qui sont exploitées par des municipalités. En vertu de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*, les sociétés de gaz exploitées par des municipalités sont expressément exemptées de la réglementation des tarifs par la Commission si elles

étaient en activité sous le régime de la *Loi sur les services publics* avant 1998; les deux sociétés sont visées par cette exemption. Les tarifs facturés par les deux sociétés municipales sont approuvés par les administrations municipales et n'ont pas à être déclarés à la Commission. Comme c'est le cas pour les sociétés de gaz réglementées, ces sociétés municipales agissent également à titre de distributeurs de gaz.

Le processus de la Commission en ce qui concerne la délivrance et le renouvellement de permis était conforme aux politiques de ces sociétés municipales. Le processus tenait compte de facteurs comme le comportement antérieur du demandeur en tant qu'indicateur de son comportement futur avec les consommateurs, des résultats financiers précédents et projetés en tant qu'indicateurs de la capacité de fonctionner de manière économique et efficiente, ainsi que de la formation technique et de l'expérience en tant qu'indicateurs de la capacité de comprendre le secteur de l'énergie.

Les consommateurs peuvent choisir d'acheter leur gaz naturel auprès d'agents de commercialisation au moyen de contrats d'une durée déterminée allant d'un à cinq ans. Bien que les tarifs facturés par les agents de commercialisation de gaz ne soient pas réglementés par la Commission, les agents de commercialisation sont tenus depuis 2010, aux termes des exigences de la Commission en matière de présentation de rapports et de tenue de dossiers, de soumettre à celle-ci des renseignements sur leurs tarifs contractuels tous les trimestres. Ces données, qui sont recueillies à des fins d'information interne, n'ont pas été publiées par la Commission.

Pour protéger les consommateurs qui décident d'acheter du gaz auprès d'un agent de commercialisation, la loi exige que celui-ci fournisse au client éventuel une comparaison entre le montant de sa facture de gaz actuelle et celui d'une facture fondée sur le prix offert par l'agent de commercialisation. Cette comparaison est effectuée entre le prix du contrat d'une durée déterminée allant d'un à cinq ans de l'agent de commercialisation et le

prix demandé par la société de gaz, c'est-à-dire le prix du gaz fourni durant un trimestre particulier et ajusté tous les trimestres. Notre examen des tarifs contractuels facturés par divers agents de commercialisation de gaz pour le trimestre terminé le 31 mars 2014 a révélé qu'il y avait une variation considérable des tarifs d'un agent de commercialisation à l'autre, comme le montre la **figure 3**.

Le traitement des plaintes des consommateurs doit être amélioré

Dans le cadre de ses responsabilités réglementaires, la Commission doit répondre aux demandes de renseignements et traiter les plaintes soumises par les consommateurs de gaz naturel au sujet des activités des sociétés de gaz réglementées et des agents de commercialisation de gaz. Les consommateurs peuvent communiquer avec la Commission par téléphone, en passant par le site Web de la Commission ou en personne. Avant le dépôt d'une plainte auprès du personnel de la Commission, on demande au consommateur de contacter la société de gaz ou l'agent de commercialisation concerné. Si le consommateur a communiqué avec la société de gaz ou l'agent de commercialisation et n'est pas satisfait de la réponse ou du règlement obtenu, la plainte est alors consignée par le personnel de la Commission en vue d'un suivi auprès de la société ou de l'agent de commercialisation. Nous avons constaté que la Commission prend, en moyenne, environ 31 jours pour traiter les plaintes relatives

Figure 3 : Écart dans les tarifs de gaz facturés par les agents de commercialisation, trimestre terminé le 31 mars 2014

Source des données : CEO

Durée du contrat	Coût par m ³ de gaz naturel (¢)		Écart (%)
	Coût le plus bas	Coût le plus élevé	
Un an	12,0	46,8	290
Deux ans	14,4	23,1	60
Trois ans	14,9	39,8	167

à des sociétés de gaz et 33 jours pour traiter celles visant des agents de commercialisation. Ce délai va de la date de la réception de la plainte à l'examen par le personnel de la Commission de la réponse fournie par la société ou l'agent de commercialisation.

Le nombre de plaintes consignées visant des agents de commercialisation de gaz est passé de 2 774 en 2009 à 539 en 2013, ce qui représente une diminution de 81 %. Nous avons observé que cette baisse du nombre de plaintes contre des agents de commercialisation a fait suite aux efforts accrus déployés par le personnel de la Commission pour, d'une part, s'assurer que les agents de commercialisation se conformaient aux nouvelles exigences de la *Loi sur la protection des consommateurs d'énergie* et, d'autre part, éduquer les consommateurs et leur communiquer de l'information sur la protection des consommateurs par l'entremise du site Web de la Commission. Ces efforts se sont avérés efficaces pour ce qui est de réduire le nombre de plaintes. Cette diminution a également coïncidé avec une baisse du nombre de consommateurs achetant du gaz auprès d'agents de commercialisation.

Nous avons toutefois observé que les questions entourant l'annulation ou le renouvellement de contrats continuaient de faire fréquemment l'objet de plaintes de la part des consommateurs, car il arrive souvent que ceux-ci constatent après la signature d'un contrat avec un agent de commercialisation qu'ils pourraient payer des prix inférieurs en faisant affaire avec la société de gaz locale ou d'autres agents de commercialisation. Le fait de fournir aux consommateurs de l'information sur les tarifs des différents participants au marché du gaz naturel leur permettrait de prendre des décisions plus éclairées avant de conclure un contrat. Les organismes de réglementation de la Pennsylvanie et de l'Ohio affichent sur leurs sites Web respectifs des données sur les tarifs facturés par les agents de commercialisation qui relèvent d'eux, ainsi que d'autres renseignements relatifs à la protection des consommateurs.

Depuis 2010, les agents de commercialisation de gaz en Ontario sont tenus, tous les trimestres, de soumettre à la Commission les plaintes de consommateurs qu'ils ont reçues et traitées. Nous avons constaté que le personnel de la Commission n'examinait pas ces données en matière de plaintes pour dégager des tendances et des profils ou pour faire une comparaison avec les données sur les plaintes directement soumises à la Commission; cela permettrait de repérer des anomalies justifiant une enquête approfondie. Nous avons comparé les deux sources de données et avons relevé des anomalies importantes dans un certain nombre de plaintes soumises. Par exemple, il est ressorti de notre examen des plaintes soumises directement à des agents de commercialisation de gaz pour les années allant de 2010 à 2013 qu'un agent de commercialisation comptant quelque 160 000 clients avait déclaré avoir reçu 1 700 plaintes, alors qu'un autre ayant environ 130 000 clients avait déclaré avoir reçu 11 000 plaintes; il s'agit d'un écart d'approximativement 9 000 plaintes entre deux agents de commercialisation de gaz de taille similaire. Notre examen des plaintes soumises directement au personnel de la Commission pour les deux mêmes agents de commercialisation a révélé que la Commission avait reçu un nombre comparable de plaintes relativement à chacun d'eux. Lorsque nous avons porté cette question à son attention, le personnel de la Commission a mentionné que l'écart était attribuable au fait que la Commission n'avait pas défini les plaintes devant être déclarées. Par conséquent, chaque agent de commercialisation de gaz utilise sa propre définition de ce qui constitue une plainte devant être déclarée à la Commission.

RECOMMANDATION 3

Afin de fournir aux consommateurs l'information dont ils ont besoin pour prendre des décisions éclairées lorsqu'ils choisissent un agent de commercialisation de gaz, de protéger les intérêts des consommateurs et d'être en mesure d'évaluer les plaintes des consommateurs visant des agents

de commercialisation de gaz, la Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) doit :

- envisager de présenter sur son site Web de l'information sur les tarifs de gaz offerts par les divers agents de commercialisation de gaz, que les consommateurs pourront consulter avant de conclure un contrat;
- définir les types de questions à classer dans la catégorie des plaintes de consommateurs devant être déclarées, de sorte que la Commission puisse comparer les données sur les plaintes qui lui sont soumises directement par les consommateurs avec les données sur les plaintes que les agents de commercialisation de gaz lui déclarent afin de repérer toutes les anomalies et les autres sujets de préoccupations aux fins d'un suivi plus approfondi.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission a entrepris un examen complet de l'efficacité des mesures de protection des consommateurs figurant dans la *Loi sur la protection des consommateurs d'énergie*. Parallèlement à cet examen, la Commission étudiera le caractère approprié et pratique de l'inclusion sur son site Web de renseignements sur les prix offerts par les agents de commercialisation de gaz.

La Commission prend aussi des mesures pour préciser les types de questions devant être classées dans la catégorie des « plaintes de consommateurs » à des fins de présentation de rapports.

Surveillance de la conformité et de l'exécution de la loi

Le personnel de la Commission a le pouvoir d'effectuer des inspections, des audits et des examens de la conformité des agents de commercialisation de gaz et des sociétés de gaz pour déterminer si ces entités respectent les exigences législatives et réglementaires applicables. Il a aussi le pouvoir

d'examiner l'observation des exigences établies par la Commission, qui sont énoncées dans divers documents comme la Règle d'accès à la distribution de gaz (qui comprend les exigences en matière de qualité des services que doivent respecter les sociétés de gaz), le Code de conduite des agents de commercialisation de gaz, et les exigences en matière de présentation de rapports et de tenue de dossiers qui s'appliquent aux sociétés et aux agents de commercialisation. Les exigences de la Commission concernant l'octroi de permis aux agents de commercialisation énumèrent expressément les exigences en matière de conformité.

Deux unités composées de membres du personnel de la Commission sont chargées d'effectuer ces examens et ces audits : l'Unité de la protection des consommateurs et l'Unité de vérification et d'évaluation du rendement. Habituellement, les deux unités présentent chaque semaine les problèmes de non-conformité recensés à un comité d'examen de la conformité afin de déterminer les mesures à prendre. Ces mesures peuvent inclure l'exécution de travaux additionnels au moyen d'un audit, d'une inspection ou d'une enquête, la surveillance des activités futures, l'offre d'orientations à un titulaire de permis en particulier ou à l'industrie dans son ensemble, la recommandation de mesures d'exécution de la loi (p. ex. une demande de promesse de conformité volontaire ou l'émission d'un avis d'intention de rendre une ordonnance), ainsi que la suspension des activités d'un titulaire de permis. La Commission a aussi la possibilité d'imposer des pénalités administratives à des agents de commercialisation de gaz et à des sociétés de gaz. Ces pénalités varient selon la gravité des conséquences du défaut de conformité pour les consommateurs et la mesure dans laquelle l'entité s'est éloignée des exigences législatives et réglementaires. La pénalité administrative maximale que peut imposer la Commission est de 20 000 \$ pour chaque journée ou partie d'une journée durant laquelle l'infraction a lieu ou se poursuit.

Le travail d'inspection est axé principalement sur les agents de commercialisation de gaz

Nous avons constaté que l'Unité de la protection des consommateurs de la Commission, qui est composée de quatre membres du personnel et d'un gestionnaire, concentrerait ses efforts en matière de conformité sur les agents de commercialisation de gaz, bien qu'en 2012, ceux-ci aient vendu du gaz à moins de 15 % des consommateurs de gaz en Ontario. Les agents de commercialisation de gaz sont devenus le point d'intérêt principal de la Commission en raison de nombreuses plaintes déposées par des consommateurs avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur la protection des consommateurs d'énergie*, en 2011. Cette loi énonce les exigences en matière de protection des consommateurs visant les agents de commercialisation de gaz qui servent de petits consommateurs (dont la consommation annuelle de gaz est inférieure à 50 000 m³). La **figure 4** montre le nombre d'inspections effectuées depuis 2009, ainsi que les pénalités administratives imposées.

L'Unité de la protection des consommateurs a mis en oeuvre son premier plan de conformité axé sur le risque en 2013-2014 pour déterminer de manière proactive les secteurs à risque élevé aux fins des activités de conformité pour le secteur de l'électricité et celui du gaz naturel. Auparavant,

la plupart des inspections étaient effectuées en réaction à des plaintes soumises par des consommateurs. Cela a changé en 2011-2012, avec l'adoption de la *Loi sur la protection des consommateurs d'énergie*, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011. En vertu de la *Loi sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*, les agents de commercialisation de gaz sont tenus de soumettre une attestation de conformité à cette loi, aux règlements applicables et aux règles, codes et ordonnances de la Commission. En 2011-2012, le personnel de la Commission a embauché un expert-conseil externe pour qu'il inspecte tous les agents de commercialisation qui avaient soumis une attestation durant cet exercice, afin de déterminer s'ils se conformaient effectivement à toutes les exigences.

Les travaux de l'expert-conseil externe ont révélé des problèmes de non-conformité pour tous les agents de commercialisation ayant fait l'objet d'une inspection. Les types courants de défaut de conformité recensés étaient liés aux exigences concernant le contenu des insignes d'identité, la production des comparaisons de prix et des documents d'information, les clauses des contrats ayant trait à leur annulation par les clients, le traitement des plaintes par les agents de commercialisation, et le contenu des documents de formation destinés au personnel des agents de commercialisation. Dans la majorité des cas, les agents de commercialisation

Figure 4 : Inspections par l'Unité de la protection des consommateurs et pénalités administratives imposées, de 2008-2009 à aujourd'hui

Source des données : CEO

Exercice	Nombre d'inspections	Pénalités administratives imposées (\$)	Nombre d'entités ayant écopé de pénalités administratives
2008-2009	1	0	0
2009-2010	2	75 000	2
2010-2011	4	234 000	1
2011-2012	20	967 500	12
2012-2013	2	21 000	2
2013-2014	20	120 000	1
2014-2015, jusqu'en mai 2014	2	830 000	2
Total	51	2 247 500	20

ont soumis des promesses de conformité volontaire et ont fait l'objet de pénalités administratives. Après ces examens, l'Unité de la protection des consommateurs a continué de surveiller la conformité de ces agents de commercialisation aux exigences mentionnées dans les attestations de conformité autodéclarée.

Il n'y a pas suffisamment d'audits des sociétés de gaz

L'Unité de vérification et d'évaluation du rendement, qui est composée de quatre membres du personnel et d'un gestionnaire, procède à des audits financiers et opérationnels des sociétés de gaz. Dans le cadre de ses activités, elle évalue si les politiques et pratiques comptables permettent de produire des données fiables; elle examine les comptes financiers particuliers ayant une incidence sur les décisions réglementaires; et elle effectue des audits de la conformité aux exigences de la Commission, comme les exigences en matière de qualité des services visant à protéger les intérêts des consommateurs. L'Unité exécute également des audits de suivi concernant les problèmes relevés antérieurement.

Deux sociétés de gaz municipales sont titulaires d'un permis d'agent de commercialisation. Comme ces deux sociétés distribuent du gaz du réseau et qu'elles n'effectuent pas d'activités de commercialisation et ne concluent pas de contrats avec leurs clients, la Commission a approuvé leur permis en autorisant certaines exceptions au Code de conduite des agents de commercialisation de gaz et aux exigences en matière de présentation de rapports et de tenue de dossiers. Ces deux sociétés de gaz municipales sont quand même tenues de respecter certaines exigences visant les permis relatives aux règles en vigueur. Le personnel de la Commission a mentionné qu'il n'avait pas effectué de travail d'inspection ou d'audit à l'une ou l'autre de ces sociétés pour évaluer leur conformité à des exigences particulières en matière de permis.

En ce qui concerne les deux sociétés de gaz réglementées qui fournissaient plus de 99 % du gaz naturel consommé en Ontario, l'Unité de vérification et d'évaluation du rendement a exécuté quatre audits des sociétés et trois audits de suivi de 2009-2010 à 2012-2013. Ces audits ont porté sur le respect des exigences concernant la qualité des services; la répartition des coûts d'une société entre ses activités réglementées et ses activités non réglementées; et les comptes d'ajustement du coût du gaz d'une société, aussi appelés comptes d'écart des achats de gaz (CEAG). Ces comptes permettent de suivre les écarts entre les coûts d'achat prévus et réels du gaz. Les CEAG s'avèrent essentiels aux fins de l'ajustement des coûts d'achat du gaz et des contrats de transport du gaz en Ontario, qui sont tous transférés aux consommateurs et peuvent avoir une incidence importante sur les tarifs qui leur sont facturés. Ces 10 dernières années, seul l'audit susmentionné portant sur les CEAG et les processus de comptabilisation des coûts du gaz a été effectué, en 2011, et il n'a visé qu'une seule société de gaz. Le personnel de la Commission n'avait exécuté aucun examen similaire pour les deux autres sociétés réglementées depuis 2000.

L'audit des CEAG effectué en 2011 a relevé un certain nombre de préoccupations liées aux tarifs facturés aux consommateurs par la société de gaz, notamment les suivantes : la société n'avait pas déclaré à la Commission une écriture d'ajustement hors période de 2,6 millions de dollars (comme nous l'avons mentionné dans la section « Des examens additionnels sont requis pour s'assurer de l'exactitude et de la validité de l'information soumise à la Commission »); elle n'avait pas comptabilisé les stocks de gaz non facturés tous les trimestres conformément aux principes du processus d'ajustement trimestriel; elle n'avait pas fourni de pièces justificatives à l'appui de l'achat de gaz auprès de fournisseurs qui offraient des prix supérieurs à ceux du moins-disant; elle ne disposait pas d'une politique claire en matière d'approvisionnement concurrentiel; elle ne respectait pas l'engagement

pris envers la Commission, en 2000, de mettre à jour la documentation sur ses procédures liées au système de coût du gaz (la mise à jour a commencé neuf ans plus tard, en 2009, et elle était toujours en cours au moment de l'audit de 2011; cette mise à jour a été achevée en décembre 2011).

RECOMMANDATION 4

Pour surveiller plus efficacement les sociétés de gaz réglementées dans l'intérêt des consommateurs, et pour s'assurer de la validité et de l'exactitude des renseignements que les sociétés sont tenues de fournir à la Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) afin de protéger les intérêts des consommateurs, la Commission doit procéder à des inspections et à des audits plus fréquents des sociétés réglementées qui fournissent plus de 99 % du gaz consommé en Ontario, en s'attardant plus particulièrement aux éléments qui ont une incidence importante sur les tarifs facturés aux consommateurs, comme les comptes d'ajustement des prix, les processus d'achat et les dépenses en capital.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission accepte cette recommandation.

Comme il est mentionné dans la réponse de la direction à la recommandation 2, la Commission procède actuellement à un audit de l'un des distributeurs de gaz, et elle prévoit effectuer d'autres audits en 2015.

La Commission indique également qu'en 2013, elle a élaboré et adopté une approche axée sur le risque pour l'évaluation de la conformité des distributeurs de gaz et d'électricité. Grâce à cette approche, la Commission est en mesure d'affecter plus efficacement ses ressources liées à la conformité. L'approche sera mise en oeuvre au cours de l'exercice 2014.

L'évaluation du rendement des sociétés de gaz doit être améliorée

Un rapport publié au Royaume-Uni, en 2010, qui portait sur un organisme de réglementation similaire à la Commission, a indiqué que la mesure de l'efficacité du rendement d'un organisme devait s'appuyer également sur le rendement des entités réglementées par celui-ci. Le rapport mentionnait notamment ce qui suit : *[traduction]* « Il est courant et profitable pour les organismes de réglementation d'utiliser un ensemble d'indicateurs variés pour évaluer le rendement des entreprises et analyser les tendances qui se dégagent des données, au lieu de se limiter au rendement d'une année à l'autre. En effet, les mesures de rendement annuel, particulièrement en ce qui concerne les secteurs de l'infrastructure, peuvent être fortement influencées par des événements extérieurs exceptionnels et masquer des problèmes sous-jacents qui pourraient ne devenir apparents qu'après une période prolongée. » Nous avons constaté que la Commission utilisait seulement un petit nombre de mesures du rendement axées sur les consommateurs et ayant trait à la qualité des services aux fins de l'évaluation du rendement des sociétés de gaz. Elle ne disposait d'aucune mesure du rendement liée à l'efficacité opérationnelle, aux résultats financiers ou à la capacité d'adaptation aux politiques publiques, comme il en existe dans le secteur de l'électricité. Dans le cadre de la surveillance du secteur ontarien de l'électricité, le personnel de la Commission s'emploie à établir des cartes de pointage afin de permettre à la Commission de procéder à une évaluation annuelle du rendement des participants au marché de l'électricité. Le personnel de la Commission a indiqué qu'il déterminera ultérieurement si de telles cartes de pointage seront élaborées pour les sociétés de gaz.

RECOMMANDATION 5

Afin de surveiller plus efficacement les sociétés de gaz réglementées dans l'intérêt des consommateurs, la Commission de l'énergie de l'Ontario doit établir les mesures additionnelles propres aux sociétés de gaz qui sont requises pour évaluer le rendement des sociétés de façon continue et cerner les tendances qui se dessinent au fil du temps.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission a récemment adopté un ensemble d'exigences en matière de production de rapports annuels pour chacun des deux principaux distributeurs de gaz. Ces exigences portent sur les opérations, les résultats financiers, le rendement concernant la qualité des services, les acquisitions d'immobilisations et la planification de l'approvisionnement en gaz. À compter de 2015, les deux principaux distributeurs de gaz examineront leur rendement tous les ans, en collaboration avec des intervenants et la Commission.

La Commission travaillera avec les distributeurs de gaz pour s'assurer que le rapport annuel lié aux mesures de rendement existantes est publié sous une forme qui est ouverte et accessible à l'ensemble des parties intéressées et des consommateurs.

Surveillance du rendement de la Commission

Le ministère de l'Énergie (le Ministère) surveille la Commission et applique un certain nombre d'outils pour être en mesure de superviser ses activités.

La Commission est tenue, entre autres choses : de se conformer à la Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes du gouvernement, car elle est un organisme de la Couronne; de respecter les modalités du protocole

d'entente qui établit les responsabilités du ministre, de la présidente de la Commission, du sous-ministre et du Comité de gestion de la Commission; et de soumettre un plan d'activités pluriannuel ainsi qu'un rapport annuel au Ministère. En vertu de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*, la Commission doit soumettre son rapport annuel au Ministère dans les six mois suivant la fin de l'exercice; puis, dans le mois suivant la réception du rapport annuel, le Ministère doit le déposer devant l'Assemblée législative. Une fois que les exigences en matière de dépôt ont été satisfaites, la Commission a l'obligation, en vertu du protocole d'entente, de publier le rapport annuel sur son site Web public. Nous avons constaté que, bien que la Commission ait présenté ses rapports annuels 2011-2012 et 2012-2013 dans les délais prescrits, le Ministère ne les a pas déposés devant l'Assemblée législative dans le mois suivant leur réception, comme l'exige la loi, et ils n'ont donc pas été publiés sur le site Web de la Commission avant avril 2014.

Le plan d'activités pluriannuel de la Commission établit l'orientation stratégique de l'organisme et couvre une période de trois ans. Les plans d'activités de 2012 et de 2013 ont énoncé quatre visions générales concernant les résultats devant être obtenus dans le secteur de l'énergie sur une période de cinq ans, ainsi que les initiatives que doit entreprendre la direction aux fins de leur réalisation. Les plans d'activités mentionnent ce qui suit :

- Conformément au cadre réglementaire de la Commission, les distributeurs, les transporteurs et les autres entités réglementées investiront et mèneront leurs activités de manière à accroître l'efficacité et la productivité, et à fournir aux consommateurs un approvisionnement fiable en énergie à un coût raisonnable.
- Les processus de la Commission seront efficaces et rentables, et seront compris par l'industrie et les consommateurs et accessibles à ceux-ci.

Les plans d'activités énumèrent les initiatives stratégiques que l'on prévoit entreprendre pour

permettre à la Commission d'obtenir ses résultats généraux. Au moment de notre audit, le personnel de la Commission a indiqué que, dans le cadre d'une de ces initiatives, il commencerait à examiner l'efficacité du Programme d'aide aux impayés d'énergie, qui fournit une aide financière aux familles dont le revenu est inférieur à un certain seuil.

Le rapport annuel de la Commission montre chacune des initiatives énumérées dans le plan pluriannuel et indique les progrès réalisés par la Commission à leur égard. Les résultats sont audités tous les ans par une partie externe. L'objet de ces résultats est double : ils servent à évaluer le degré de réalisation des objectifs de la Commission, et ils sont liés aux primes de rendement annuelles versées au personnel syndiqué et non syndiqué. Une note minimale de 70 % doit être obtenue pour que les primes de rendement annuelles soient versées chaque année. Nous avons constaté que le Comité de gestion de la Commission peut, en se fondant sur certains critères, ajuster les cibles durant l'année si certaines initiatives ne progressent pas comme prévu en raison, par exemple, d'un changement touchant les priorités, du remplacement des initiatives par de nouveaux projets ou de la décision d'annuler les initiatives parce qu'elles ne sont plus requises. Pour les exercices 2011-2012 et 2012-2013, la note attribuée au degré d'achèvement des objectifs de la Commission a été supérieure à 95 %.

Notre audit de 2011 de la réglementation de l'électricité a révélé que les mesures du rendement de la Commission n'étaient pas fondées sur les résultats. Dans son plan d'activités 2011-2014, la Commission a indiqué qu'elle continuera de s'appuyer sur les mesures de rendement actuelles, tandis qu'elle met au point un cadre d'évaluation du rendement pouvant servir à déterminer si ses décisions et ses initiatives stratégiques ont produit les résultats souhaités. En décembre 2011, la Commission a publié un cadre d'évaluation des politiques devant lui permettre de surveiller et d'évaluer l'efficacité de ses politiques. Elle n'avait toutefois pas encore utilisé ce cadre pour évaluer l'efficacité de l'une ou l'autre de ses politiques.

Il n'y a pas d'évaluation du rendement de la Commission en ce qui concerne la réalisation des objectifs prévus par son mandat

En vertu de la *Loi sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*, la Commission a notamment pour objectifs de protéger les intérêts des consommateurs et de faciliter la concurrence dans la vente de gaz aux utilisateurs. Cependant, le contexte dans lequel la Commission doit réaliser ces objectifs est caractérisé par un certain nombre d'obstacles structurels liés au secteur ontarien de l'énergie. L'attribution des zones de services aux sociétés aux fins de la livraison de gaz a une incidence importante sur la concurrence. Depuis les années 1990 et l'instauration de la concurrence entre les détaillants dans les marchés du gaz, les distributeurs de gaz n'exercent plus de monopole sur l'approvisionnement en gaz naturel. Les zones de services sont généralement attribuées aux sociétés au moyen de l'octroi de certificats d'intérêt public et de nécessité, et par le truchement de conventions de concession municipale qui accordent aux sociétés le droit de mener des activités, de maintenir une infrastructure et de distribuer du gaz dans les municipalités. Certaines zones sont desservies par une société particulière depuis les années 1850. Ces ententes ont été sans cesse renouvelées avec les mêmes fournisseurs ou avec des sociétés qui ont fusionné avec les fournisseurs existants. En 2011, l'année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles, il y avait quelque 400 conventions de concession municipale à l'échelle de la province. Il ressort de la documentation de la Commission que très peu de municipalités changent de fournisseur de gaz naturel une fois que ces conventions ont été signées, en raison principalement du fait qu'elles ne disposent pas d'une autre infrastructure de gazoducs.

Avec la déréglementation du secteur du gaz naturel au milieu des années 1980, la Commission a mis en oeuvre un certain nombre de politiques visant à favoriser la concurrence. Il s'agissait notamment de politiques établissant que les

sociétés devaient transférer aux consommateurs les coûts payés pour le gaz sans y inclure d'élément de profit, et de politiques autorisant les agents de commercialisation à vendre du gaz naturel selon des contrats ayant une durée déterminée allant d'un à cinq ans, tout en exigeant que les sociétés soient les fournisseurs par défaut, de sorte que celles-ci ne puissent conclure de contrats à durée déterminée avec leurs clients. Ces politiques avaient pour objet de permettre aux consommateurs de changer de fournisseur de gaz à tout moment. Cependant, aucune évaluation n'a été faite pour déterminer la mesure dans laquelle ces politiques favorisent la concurrence dans la vente de gaz.

Outre les deux objectifs susmentionnés, la commission a aussi pour mandat, en vertu de la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* :

- de faciliter l'extension rationnelle des réseaux de transport et de distribution;
- de faciliter le développement rationnel et l'exploitation sûre des services de stockage de gaz;
- de promouvoir la conservation de l'énergie et l'efficacité énergétique conformément aux politiques du gouvernement de l'Ontario, notamment en tenant compte de la situation financière du consommateur;
- de faciliter le maintien d'une industrie du gaz qui soit financièrement viable pour le transport, la distribution et le stockage du gaz;
- de favoriser la communication au sein de l'industrie du gaz et l'éducation des consommateurs.

La *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* exige également que le ministère de l'Énergie prépare tous les cinq ans un rapport sur l'efficacité avec laquelle la Commission réalise les objectifs compris dans son mandat, et qu'il le dépose devant l'Assemblée législative. Cependant, aucun examen de l'efficacité de la Commission n'a été effectué.

En décembre 2013, le ministère de l'Énergie a demandé à la Commission d'exécuter un examen de son efficacité en ce qui a trait aux mesures de

protection des consommateurs relevant de la *Loi de 2010 sur la protection des consommateurs d'énergie*, et de formuler des recommandations. La Commission a amorcé cet examen en février 2014.

RECOMMANDATION 6

Afin de déterminer si elle réalise les objectifs compris dans son mandat, la Commission de l'énergie de l'Ontario (la Commission) doit utiliser les outils d'évaluation disponibles, y compris son cadre d'évaluation des politiques, et collaborer avec le ministère de l'Énergie (le Ministère) pour évaluer l'efficacité de ses politiques et de ses initiatives pour ce qui est d'obtenir les résultats souhaités et de réaliser les objectifs prévus par son mandat, notamment la protection des intérêts des consommateurs et la facilitation de la concurrence dans la vente du gaz naturel.

Par ailleurs, le Ministère doit déposer le rapport annuel de la Commission dans le mois suivant sa réception, comme l'exige la loi.

RÉPONSE DE LA COMMISSION

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission demeure résolue à évaluer son rendement et l'efficacité des politiques réglementaires qu'elle met en oeuvre.

Le Cadre d'évaluation des politiques (CEP) qu'a adopté la Commission en 2011 établit une distinction entre les objectifs à court et moyen terme (moins de trois ans) et les objectifs à long terme (plus de trois ans) en ce qui concerne l'évaluation des initiatives stratégiques. Les deux principales initiatives stratégiques mises en oeuvre par la Commission depuis l'adoption du CEP ont trait aux mesures de protection des consommateurs en vertu de la *Loi sur la protection des consommateurs d'énergie* et au Cadre de réglementation renouvelé pour l'électricité (CRPE).

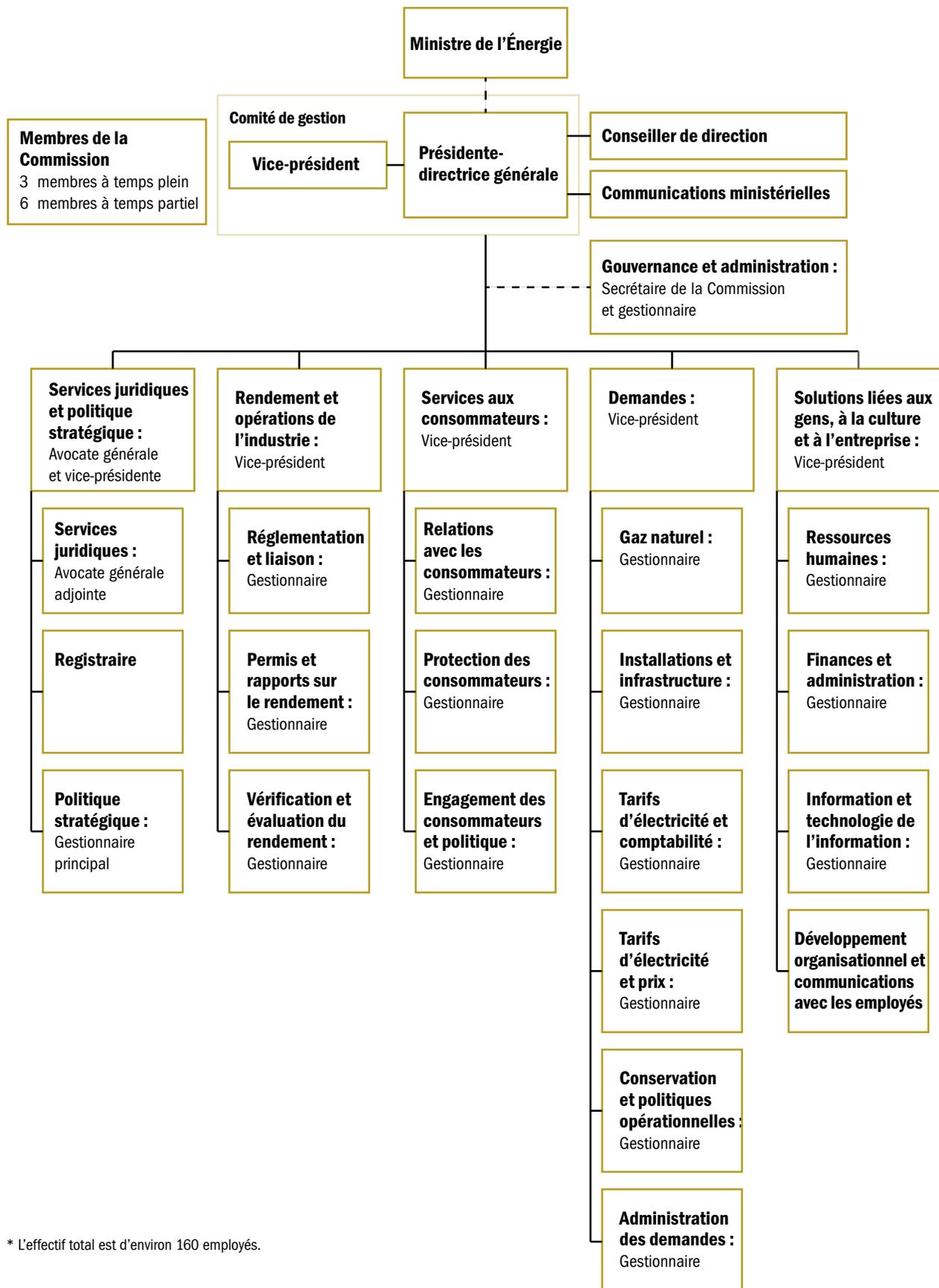
La Commission procède actuellement à un examen de l'efficacité des mesures de protection

des consommateurs en vertu de la *Loi sur la protection des consommateurs d'énergie*. Le cadre d'évaluation du CRPE, qui a été appliqué pour la première fois aux distributeurs d'électricité pour l'année tarifaire 2014, sera établi durant l'exercice 2015-2016.

La Commission collaborera avec le Ministère relativement à tout examen de l'efficacité de la Commission pouvant être amorcé en vertu de l'article 128.1 de la *Loi sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*.

Annexe – Organigramme de la Commission de l'énergie de l'Ontario*

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



* L'effectif total est d'environ 160 employés.

Glossaire

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Agent de commercialisation de gaz – Une entité qui agit comme un courtier en localisant le gaz naturel sur le marché afin de le vendre à un prix concurrentiel, ce qui signifie que les tarifs qu'il facture aux consommateurs ne sont pas réglementés.

Audience réglementaire – Une procédure quasi judiciaire orale ou écrite dans le cadre de laquelle un comité composé de membres de la Commission rend des décisions concernant la réglementation du secteur du gaz naturel. Les audiences sont ouvertes au public et diffusées sur Internet.

Besoin en revenus – Le montant qu'une société réglementée est autorisée à gagner.

Comptes d'écarts des achats de gaz – Un compte d'ajustement du coût du gaz où sont consignés les écarts entre le coût prévu et le coût réel d'achat du gaz par une société.

Demande de tarification – Une demande soumise tous les cinq ans environ par les sociétés de gaz pour établir le tarif de base qui sera facturé aux consommateurs. La demande s'accompagne de renseignements sur l'actif et le capital de la société, les prévisions de ventes et de revenus, les prévisions météorologiques, les coûts estimatifs, la structure financière, etc. L'objectif consiste à déterminer le besoin en revenus (le montant que peut gagner la société réglementée), qui est ensuite réparti en vue d'être perçu auprès des consommateurs.

Intervenant – Une personne ou un groupe qui représente les consommateurs d'énergie résidentiels, institutionnels et commerciaux ou les grands consommateurs industriels, ainsi que des groupes de défense de l'environnement et des politiques. Les intervenants participent aux procédures entamées devant la Commission en soumettant une argumentation ou des questions écrites, ou en contre-interrogeant les témoins.

Mécanisme d'ajustement trimestriel des tarifs – L'ajustement trimestriel des tarifs que les sociétés peuvent facturer à leurs clients pour l'approvisionnement en gaz. Les tarifs ajustés entrent en vigueur le 1^{er} janvier, le 1^{er} avril, le 1^{er} juillet et le 1^{er} octobre de chaque année. L'ajustement vise à tenir compte de manière plus exacte des prix courants, à assurer une meilleure transparence des prix, à limiter les ajustements importants sur les factures des clients et à garantir une équité en matière de facturation.

Processus de demande de hausse tarifaire – Un processus en plusieurs étapes qui est amorcé lorsqu'une société de gaz soumet, aux fins de décision et d'émission d'une ordonnance tarifaire par la Commission, une demande de modification du tarif qu'elle facture à ses clients.

Réglementation des tarifs – Les tarifs facturés par les sociétés de gaz sont réglementés par la Commission, tandis que ceux facturés par les agents de commercialisation ne le sont pas. L'article 36 de la *Loi sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* prévoit ce qui suit :

- Les transporteurs de gaz, les distributeurs de gaz et les compagnies de stockage ne doivent pas vendre de gaz ni exiger de frais pour son transport, sa distribution ou son stockage si ce n'est conformément à une ordonnance de la Commission.

L'article 3 du Règlement de l'Ontario 161/99 [en anglais seulement] prévoit quant à lui ce qui suit :

- [traduction] « L'article 36 de la Loi ne s'applique pas à la vente, au transport, à la distribution ou au stockage de gaz par un distributeur qui distribue moins de 3 000 000 de mètres cubes de gaz par année. »

Société de gaz – Elle est propriétaire des canalisations et de l'équipement utilisés pour livrer le gaz naturel à un domicile ou à une entreprise. Chaque société dessert différentes régions de la province, y compris des municipalités. Les tarifs qu'elle facture aux consommateurs sont réglementés par la Commission.