

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2017-026	R-3867-2013	7 mars 2017
Phase 3		

PRÉSENTS :

Laurent Pilotto
Marc Turgeon
Louise Pelletier
Régisseurs

Société en commandite Gaz Métro

Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision procédurale – Calendrier et budgets de participation relatifs à l'examen du sujet B de la phase 3

Demande relative au dossier générique portant sur l'allocation des coûts et la structure tarifaire de Gaz Métro

Intervenants à la phase 3 :

Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG);

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI);

Option Consommateurs (OC);

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEEÉ);

Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA);

Union des consommateurs (UC).

Personne intéressée à l'examen du sujet B de la phase 3 :

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME).

1. INTRODUCTION

[1] Le 15 novembre 2013, Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro ou le Distributeur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande relative au dossier générique portant sur l'allocation de ses coûts et sa structure tarifaire (le dossier).

[2] Le 30 janvier 2014, la Régie rend sa décision D-2014-011¹, dans laquelle elle se prononce notamment sur le déroulement procédural du dossier. Elle scinde l'examen du dossier en deux phases : la phase 1 traitera de l'ensemble des méthodes d'allocation des coûts du service de distribution et la phase 2 portera sur la structure tarifaire, l'interfinancement et la stratégie tarifaire du service de distribution.

[3] Le 28 avril 2016, Gaz Métro dépose une demande relative à la phase 2 du dossier². Elle y propose de le scinder en quatre phases et de traiter, dans le cadre de la phase 2, de la révision des services de fourniture, de transport et d'équilibrage ainsi que de l'offre de service interruptible. Elle propose également de traiter en phase 3 de la fixation des coûts marginaux de prestation de service de long terme (Coûts marginaux).

[4] Le 4 août 2016, la Régie rend sa décision D-2016-126³, dans laquelle elle accueille partiellement la proposition du Distributeur à l'égard du traitement procédural du dossier. En ce qui a trait à la proposition d'une troisième phase, la Régie constate l'absence de preuve et réserve sa décision sur ce sujet ainsi que sur la pertinence d'en traiter distinctement dans une phase qui lui serait dédiée.

[5] Le 5 octobre 2016, Gaz Métro introduit sa demande relative à la détermination des Coûts marginaux et propose de traiter ce sujet dans le cadre d'une phase distincte, la phase 3.

[6] Le 24 octobre 2016, la Régie tient une rencontre préparatoire afin de déterminer, notamment, le mode et l'échéancier de traitement de cette nouvelle phase 3 du dossier.

¹ Décision [D-2014-011](#).

² Pièce [B-0130](#).

³ Décision [D-2016-126](#).

[7] À la suite de la rencontre préparatoire, la Régie rend la décision D-2016-169⁴ dans laquelle elle décide de créer une phase 3 au dossier afin d'y traiter des deux sujets identifiés, soit :

- A. la méthode de détermination des coûts marginaux de prestation de service de long terme;
- B. la méthodologie d'évaluation de la rentabilité de projets d'extension de réseau.

[8] Dans cette même décision, la Régie juge qu'il y a lieu de traiter ces deux sujets de façon séquentielle. Elle demande au Distributeur de déposer la preuve relative au sujet B au plus tard le 19 janvier 2017.

[9] Le 14 décembre 2016, la Régie rend la décision D-2016-186⁵ dans laquelle elle accorde le statut d'intervenant à l'ACIG, la FCEI, OC, le ROEEÉ, SÉ-AQLPA et l'UC. Elle réserve sa décision quant à la reconnaissance du statut d'intervenant du GRAME à la phase 3 du présent dossier. Par ailleurs, la Régie fixe un échéancier pour le traitement du sujet A.

[10] Le 20 janvier 2017, Gaz Métro dépose sa preuve relative au sujet B.

[11] Le 1^{er} février 2017, la Régie rend la décision D-2017-009⁶, dans laquelle elle demande notamment à Gaz Métro de déposer une preuve complémentaire relativement au sujet B.

[12] Le 16 février 2017, conformément à la décision D-2017-009, Gaz Métro dépose un complément de preuve⁷.

[13] Les 16 et 17 février 2017, les intervenants reconnus à la phase 3 déposent leur budget de participation relatif à l'examen du sujet B et le GRAME dépose une demande d'intervention amendée.

⁴ Décision [D-2016-169](#).

⁵ Décision [D-2016-186](#).

⁶ Décision [D-2017-009](#).

⁷ Pièce [B-0220](#).

[14] Le 21 février 2017, le Distributeur formule ses commentaires sur les budgets de participation relatifs à l'examen du sujet B.

[15] Le 23 février 2017, OC et le ROÉÉ répliquent aux commentaires du Distributeur.

[16] Dans la présente décision, la Régie se prononce sur la demande d'intervention amendée du GRAME, traite des sujets annoncés par les intervenants et de leurs budgets de participation et fixe un calendrier pour le déroulement de l'examen du sujet B de la phase 3 du dossier.

2. DEMANDE D'INTERVENTION DU GRAME

[17] Dans sa demande d'intervention amendée, le GRAME précise qu'il a pour objectif de s'assurer que la méthodologie retenue pour les projets d'extension intègre un ratio estimé volume/revenu en fonction des marchés résidentiel, commercial et industriel.

[18] Le GRAME soutient que :

« dans le contexte entourant l'accroissement de l'efficacité énergétique et la réduction des volumes constatés, notamment dans le marché résidentiel, il est nécessaire de s'attarder au ratio catégorie de clients versus volumes prévisionnels consommés, notamment pour les projets d'extension se situant sous le seuil de rentabilité du coût en capital prospectif (CCP) »⁸.

[19] La Régie examine les demandes d'intervention et les budgets de participation à la lumière de la *Loi sur la Régie de l'énergie*⁹ (la Loi), du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*¹⁰ (le Règlement) et du *Guide de paiement des frais 2012*¹¹ (le Guide).

⁸ Pièce [C-GRAME-0021](#), p. 5.

⁹ [RLRQ, c. R-6.01](#).

¹⁰ [RLRQ, c. R-6.01, r. 4.1](#).

¹¹ [Guide de paiement des frais 2012](#).

[20] Dans sa décision D-2016-186, la Régie avait mentionné ce qui suit relativement à la demande d'intervention du GRAME :

« [53] La Régie s'interroge sur la pertinence des enjeux soulevés par le GRAME. Elle considère que les sujets qu'il a ciblés sont, d'une part, très généraux et, d'autre part, apparentés à des enjeux déjà couverts par d'autres intervenants qui, notamment, ont retenu les services d'un expert. Conséquemment, la Régie doute de la valeur ajoutée de la contribution au débat que pourrait apporter cette personne intéressée [...] »¹².

[21] La Régie considère que le GRAME, dans sa demande d'intervention amendée, n'a pas réussi à la convaincre de la valeur ajoutée de sa contribution à l'examen du sujet B. **En conséquence, la Régie rejette la demande d'intervention du GRAME.**

3. SUJETS TRAITÉS ET BUDGETS DE PARTICIPATION

[22] Dans sa décision D-2017-009¹³, la Régie demandait aux intervenants qui souhaitaient participer à l'examen du sujet B de déposer un budget de participation et de préciser les sujets sur lesquels ils désiraient intervenir, les conclusions qu'ils recherchaient ainsi que la manière dont ils entendaient faire valoir leur position.

[23] Tous les intervenants reconnus à la phase 3 se sont conformés à cette exigence.

¹² Décision [D-2016-186](#), p. 15.

¹³ Décision [D-2017-009](#), p. 17.

3.1 SUJETS TRAITÉS

ACIG

[24] L'ACIG précise que son intervention aura pour but de s'assurer que le développement du réseau ne se fasse pas au détriment des clients existants et que les différents segments de clientèle seront traités équitablement au regard de l'évaluation de la rentabilité des projets d'extension de réseau. Les enjeux spécifiques sur lesquels l'ACIG entend intervenir sont les suivants :

- l'établissement du seuil minimal acceptable;
- l'évaluation différenciée des projets de 1,5 M\$ et moins et des projets de plus de 1,5 M\$;
- le processus de gouvernance.

[25] L'ACIG se réserve le droit d'intervenir sur tout autre sujet qui pourrait représenter un enjeu suite à l'étude plus approfondie du complément de preuve déposé le 16 février 2017.

FCEI

[26] La FCEI fait valoir que les propositions formulées par Gaz Métro peuvent entraîner d'importantes conséquences et pourraient avoir un impact important sur le coût de service à moyen et long terme, de même que sur les stratégies commerciale et tarifaire.

[27] L'intervenante estime qu'il est pertinent de se questionner sur le caractère exhaustif des coûts et bénéfices pris en compte dans l'analyse de rentabilité. Cependant, elle estime que l'inclusion de bénéfices additionnels aux analyses doit être faite de manière rigoureuse et conservatrice.

[28] Par son intervention, la FCEI souhaite s'assurer que ces objectifs seront respectés. Pour ce faire, elle souhaite obtenir des éclaircissements sur plusieurs aspects du dossier, notamment :

- le calcul du seuil minimal acceptable;
- le processus de gouvernance interne dont la collecte et la validation d'information, la formulation d'hypothèses, les critères décisionnels, etc;
- le choix d'utiliser un critère de rentabilité réduit plutôt que d'inclure les bénéfices additionnels à l'analyse de rentabilité et son application concrète dans le processus décisionnel;
- le processus d'opérationnalisation de la phase de densification;
- les contraintes d'intervention dans les pavages récents.

[29] De plus, la FCEI souhaite questionner Gaz Métro sur les hypothèses du calcul de rentabilité de manière plus générale, dont l'évaluation des coûts en capital marginal de long terme, l'évaluation du niveau de risque et l'horizon d'analyse.

OC

[30] L'expert Marcus retenu par OC se prononce comme suit concernant les sujets d'intervention, les conclusions recherchées et la manière dont l'intervenante entend faire valoir sa position :

« The two components of 3867-2013 Phase 3 (i.e. Phase 3A and Phase 3B) are linked. The subject of Phase 3A, has been characterized as the methodology to determine long-run marginal costs (D-2016-169). However, more specifically, in Phase 3A, GM proposes a methodology to calculate the future long-run operating costs of serving the new customer's hook-up, without looking at the full amount of marginal costs – particularly capital-related marginal costs of the remainder of the distribution and transmission network.

The subject of Phase 3B, has been characterized as the methodology to evaluate the profitability of system expansion projects (i.e. new hookups). In order to analyze the profitability of new hookups in Phase 3B, it will also be necessary to add to the Phase 3A costs (i.e. future long-run operating costs of serving the new customer's hook-up), the long-run marginal costs associated with future expansion of the network to serve the increasing loads of customers over time.

This addition is necessary because new hook-ups cause load to increase and cause future projects to be built to add or replace capacity necessary to serve those loads.

The future expansion costs, including both distribution and transmission costs unrelated to new customer connections, must be added to the Phase 3A costs. The range of costs and revenues of connections must be estimated. At this point, the factors relating to the profitability of connections can be established.

In Phase B, we would evaluate GM's methodology for the calculation of long-run marginal costs to ensure that full and proper consideration of all the costs described above (including costs of system expansion upstream of customer connections) is included in this methodology. As in Phase 3A, we would evaluate the filing and send information requests both to test the analysis of GM's experts and to develop independent information to enable the calculation of long-run marginal costs (including all the costs described above) using different methods, such as those used in California and elsewhere. We would prepare long-run marginal cost calculations (using the full range of costs), compare them to the cost of hooking up new customers, and make recommendations on long-run marginal costs.

Using the long-run marginal costs as an input, we would then evaluate GM's methodology to evaluate the profitability of system expansion projects. It is important that the methodology to evaluate the system expansion projects consider the full range of long-run marginal costs in order: (a) to be as precise as possible; (b) to avoid overstating the profitability of system expansion; [...] »¹⁴.

[31] OC précise que son budget de participation pour l'examen du sujet B est de 20 % plus élevé que le budget autorisé par la Régie pour l'examen du sujet A. L'intervenante soumet que ce dépassement se justifie, entre autres, par le fait que l'examen du sujet B nécessite plus de travail de modélisation et d'analyse économique que l'examen du sujet A. Tel qu'expliqué ci-dessus, pour l'examen du sujet B, l'expert Marcus devra déterminer le coût marginal de long terme en utilisant la gamme complète des coûts décrits plus haut pour, ensuite, réviser la méthodologie d'évaluation de la rentabilité des projets d'extension.

¹⁴ Pièce [C-OC-0019](#), p. 1 et 2.

[32] OC souligne que le budget pour l'examen du sujet B a été préparé en collaboration avec le ROÉE dans le but d'éviter les dédoublements.

ROÉE

[33] Lors de sa demande d'intervention, le ROÉE a déjà fourni une description relativement détaillée du traitement de l'examen du sujet B¹⁵. Le 14 décembre 2016, par sa décision D-2016-186¹⁶, la Régie accorde notamment le droit au ROÉE d'intervenir sur les sujets A et B. Elle mentionne alors qu'elle considère que les enjeux ciblés par l'ensemble des intervenants sont pertinents et en lien avec les sujets à traiter.

[34] Dans sa lettre accompagnant son budget de participation, l'intervenant précise qu'il entend vérifier, grâce à l'expertise de l'expert Chernick, si des scénarios de durée de vie effective moindre permettraient de mieux représenter la réalité à venir du développement gazier au Québec et, ainsi, éviter que la clientèle future de Gaz Métro n'assume les coûts d'extension de réseau sur une durée non représentative des activités de cette extension.

[35] De plus, à la lumière du complément de preuve, le ROÉE fera des recommandations à la Régie afin de retenir une méthodologie de rentabilité des projets d'extension du réseau qui favorise la densification et l'utilisation efficace du gaz naturel à des fins essentielles et qui n'encourage pas l'étalement urbain et l'utilisation du gaz naturel à des fins non essentielles.

[36] L'intervenant s'efforcera de collaborer avec d'autres groupes afin d'éviter les dédoublements, lorsqu'ils traitent des mêmes enjeux d'une manière similaire.

SÉ-AQLPA

[37] SÉ-AQLPA considère que la proposition du Distributeur ne devrait être mise en œuvre que graduellement. Cette approche graduelle permettrait à Gaz Métro de raffiner progressivement sa méthode de détermination de l'expectative de densification et aux intervenants et à la Régie d'en suivre l'évolution.

¹⁵ Pièce [C-ROÉE-0061](#), p. 6 et suivantes.

¹⁶ Décision [D-2016-186](#).

[38] L'intervenant soumet que la prévision de densification devrait être établie suivant les principes prévisionnistes usuels, avec scénarios faible, moyen et fort et études de sensibilité.

[39] Quant au caractère souhaitable ou non de la densification, l'intervenant fait valoir que la Régie devra s'assurer qu'elle n'oblige pas ainsi Gaz Métro à se lancer à l'assaut de charges qui devraient demeurer desservies par l'électricité. De l'avis de l'intervenant, la priorité de développement de Gaz Métro doit consister à remplacer d'abord les filières les plus polluantes.

UC

[40] Concernant la preuve déposée avant le 16 février 2017, UC entend aborder principalement les enjeux suivants :

- détermination du seuil minimal acceptable;
- exception à l'application du seuil minimal acceptable.

[41] En ce qui a trait au complément de preuve du Distributeur, UC entend analyser les éléments et hypothèses qui alimentent les analyses de rentabilité des projets d'extension afin de s'assurer que la méthode ne pénalise pas les clients résidentiels en leur faisant supporter une part inéquitable du risque d'affaires de Gaz Métro.

3.2 BUDGETS DE PARTICIPATION

[42] Le tableau suivant présente les budgets d'honoraires soumis en excluant les taxes, le cas échéant.

BUDGETS DE PARTICIPATION – SUJET B	
Honoraires (excluant les taxes)	
Intervenant	Budget soumis (\$)
ACIG	21 035
FCEI	45 560
OC	82 910
ROEÉ	82 545
SÉ-AQLPA	33 725
UC	20 150
TOTAL	285 925

3.3 COMMENTAIRES DE GAZ MÉTRO

[43] Gaz Métro remarque un chevauchement possible entre certains budgets déposés pour l'examen du sujet A et ceux déposés pour l'examen du sujet B. Plus précisément, dans sa lettre datée du 16 février 2017, OC indique que son budget pour l'examen du sujet B est de 20 % plus élevé que le budget autorisé par la Régie pour l'examen du sujet A en raison du fait qu'un travail de modélisation et d'analyse économique plus important devra être effectué dans le cadre du sujet B. Gaz Métro se demande si certains des coûts qui étaient initialement prévus dans le cadre du sujet A sont désormais prévus dans le budget pour l'examen du sujet B.

[44] Par ailleurs, le Distributeur note que le ROEÉ prévoit un budget d'heures plus élevé que les autres intervenants pour la participation à l'audience. Gaz Métro croit comprendre que le budget déposé par le ROEÉ en lien avec le sujet B inclut également les heures de participation à l'audience prévue pour l'examen du sujet A.

[45] Gaz Métro s'en remet à la décision de la Régie quant à l'établissement des enveloppes budgétaires des intervenants pour l'examen du sujet B.

3.4 RÉPLIQUE DES INTERVENANTS

[46] En réplique aux commentaires du Distributeur, OC tient à préciser que son budget pour l'examen du sujet B tient compte du fait que certaines des heures prévues initialement pour l'examen du sujet A sont maintenant prévues pour l'examen du sujet B et qu'en conséquence il n'y a pas de chevauchement entre les deux budgets.

[47] Pour sa part, le ROÉÉ indique qu'il n'y a pas de double comptage entre ses budgets relativement à l'examen des sujets A et B. En effet, lors du dépôt de son budget de participation pour l'examen du sujet A, l'intervenant avait estimé qu'il y aurait deux jours d'audience pour ce sujet. Or, le 14 décembre 2016, la Régie a statué dans la décision D-2016-186¹⁷, qu'il y aurait quatre jours d'audience pour traiter du sujet A. Ainsi, dans son budget de participation pour le sujet B, l'intervenant a additionné les deux jours d'audience non budgétés pour l'examen du sujet A aux cinq jours d'audience prévus pour l'examen du sujet B.

3.5 OPINION DE LA RÉGIE

[48] **La Régie considère que les enjeux ciblés par les intervenants sont pertinents et en lien avec l'examen du sujet B.** La Régie rappelle, à cet égard, que les enjeux énoncés dans la présente décision s'ajoutent à ceux qu'elle a déjà retenus dans sa décision D-2016-186.

[49] Cependant, quant aux représentations que le ROÉÉ souhaite faire sur les implications en matière de développement durable et environnemental de la méthodologie de rentabilité des projets d'extension du réseau de Gaz Métro, la Régie lui rappelle l'interprétation énoncée dans la décision D-2017-007 quant à la portée de l'article 5 de la Loi¹⁸.

[50] En ce qui a trait aux budgets de participation relatifs à l'examen du sujet B soumis par les intervenants, la Régie les juge dans l'ensemble raisonnables, *a priori*. Elle tient à souligner cependant que le nombre d'heures prévu par les avocats de la FCEI et du ROÉÉ dépasse largement celui prévu par les avocats des autres intervenants.

¹⁷ Décision [D-2016-186](#).

¹⁸ Dossier R-3985-2016, décision [D-2017-007](#), p. 20.

[51] La Régie reconnaît qu'en fonction du déroulement du dossier et du nombre de sujets dont ils traiteront dans leur preuve, les frais réels engagés par les intervenants pourraient s'avérer inférieurs ou supérieurs aux budgets énoncés dans la présente décision. Le cas échéant, il appartiendra aux intervenants concernés de justifier d'éventuels dépassements.

[52] Enfin, la Régie rappelle que le montant de frais octroyé à chaque intervenant sera déterminé en tenant compte des normes et barèmes prévus au Guide et selon l'appréciation qu'elle fera du caractère nécessaire et raisonnable des frais engagés, ainsi que de l'utilité de la participation de l'intervenant à ses délibérations.

4. ÉCHÉANCIER

[53] Pour l'examen du sujet B de la phase 3, la Régie fixe le calendrier suivant :

Le 27 mars 2017 à 12 h	Date limite pour le dépôt des demandes de renseignements (DDR) adressées au Distributeur sur le sujet B
Le 18 avril 2017 à 12 h	Date limite pour le dépôt des réponses du Distributeur aux DDR sur le sujet B
Le 16 mai 2017 à 12 h	Date limite pour le dépôt de la preuve des intervenants ou des conclusions des intervenants qui souhaitent mettre fin à leur intervention sur le sujet B
Le 30 mai 2017 à 12 h	Date limite pour le dépôt des DDR aux intervenants sur le sujet B
Le 12 juin 2017 à 12 h	Date limite pour le dépôt des réponses des intervenants aux DDR sur le sujet B
Du 26 au 29 juin et le 3 juillet 2017	Période réservée pour l'audience sur le sujet B

[54] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

REJETTE la demande d'intervention du GRAME;

DEMANDE aux intervenants de tenir compte des commentaires formulés à la section 3.5 de la présente décision;

FIXE le calendrier d'examen du sujet B apparaissant à la section 4 de la présente décision.

Laurent Pilotto
Régisseur

Marc Turgeon
Régisseur

Louise Pelletier
Régisseur

Représentants :

Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG) représentée par M^e Guy Sarault;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI) représentée par M^e André Turmel;

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) représenté par M^e Geneviève Paquet;

Option Consommateurs (OC) représentée par M^e Éric David;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ) représenté par M^e Franklin S. Gertler et Monsieur Nicholas Ouellet, stagiaire en droit;

Société en commandite Gaz Métro représentée par M^e Hugo Sigouin-Plasse;

Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA) représenté par M^e Dominique Neuman;

Union des consommateurs (UC) représentée par M^e Hélène Sicard.