

# D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

---

D-2014-102

R-3879-2014

13 juin 2014

Phase 1

---

**PRÉSENTS :**

Gilles Boulianne

Louise Rozon

Pierre Méthé

Régisseurs

---

**Société en commandite Gaz Métro**

Demanderesse

et

**Intervenants dont les noms apparaissent ci-après**

---

**Décision procédurale**

*Demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des Conditions de service et Tarif de Société en commandite Gaz Métro à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2014*



**Intervenants :**

**Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG);**

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

**Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);**

**Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ);**

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

**TransCanada Energy Ltd. (TCE);**

**Union des consommateurs (UC);**

**Union des municipalités du Québec (UMQ).**

## 1. CONTEXTE

[1] Le 14 mars 2014, Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro ou le Distributeur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de modification du texte des *Conditions de service et Tarif* (les Conditions de service et Tarif) à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2014. Cette demande est présentée en vertu des articles 31 (1), (2) et (2.1), 32, 34(2), 48, 49, 52, 72 et 74 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*<sup>1</sup> (la Loi).

[2] Gaz Métro propose à la Régie de traiter sa demande en deux phases.

[3] Dans le cadre de la phase 1, Gaz Métro identifie les enjeux suivants :

- les stratégies d'intégration du Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE);
- le prolongement de l'ordonnance de suspension de l'application de la formule d'ajustement automatique (FAA) jusqu'au 30 septembre 2015;
- le maintien du taux de rendement sur l'avoir de l'actionnaire à 8,90 %;
- un allègement réglementaire pour la fixation des dépenses d'exploitation 2015, 2016 et 2017 (l'allègement réglementaire);
- une révision du mode de partage des trop-perçus et des manques à gagner (le mode de partage).

[4] Le 16 avril 2014, la Régie rend sa décision D-2014-061 par laquelle elle accueille la proposition de Gaz Métro de procéder à l'examen de la demande en deux phases et fixe un échéancier pour le dépôt des demandes d'intervention et des budgets de participation dans le cadre de la phase 1.

[5] Dans cette même décision, la Régie demande aux personnes intéressées de commenter, lors du dépôt de leur demande d'intervention, les sujets suivants :

- la demande de Gaz Métro visant le prolongement de l'ordonnance de suspension de l'application de la FAA jusqu'au 30 septembre 2015 et le maintien du taux de rendement sur l'avoir de l'actionnaire à 8,90 %;

---

<sup>1</sup> RLRQ, c. R-6.01.

- la possibilité de fixer les tarifs pour l'année tarifaire 2014-2015 (l'année tarifaire 2015), de Gaz Métro en fonction de l'encadrement réglementaire qui prévaut actuellement et de l'inviter à déposer, en juin 2014, sa preuve relative aux modifications aux Conditions de service et Tarif.

[6] Huit personnes intéressées déposent une demande d'intervention, ainsi que des commentaires sur ces sujets.

[7] Dans une lettre datée du 2 mai 2014, Gaz Métro commente les demandes d'intervention et les budgets de participation. Elle réplique également aux commentaires formulés par les personnes intéressées sur les sujets identifiés précédemment.

[8] Le 16 mai 2014, la Régie rend la décision D-2014-078 et accueille les demandes d'intervention. Elle se prononce également sur le taux de rendement et fixe le calendrier procédural pour l'examen du SPEDE. Elle indique qu'elle se prononcera ultérieurement sur les budgets de participation soumis pour le traitement de la phase 1.

[9] Dans cette même décision, elle convoque les participants à une rencontre préparatoire.

[10] Le 30 mai 2014, cette rencontre préparatoire a lieu en présence des participants. Ces derniers ont soumis leurs commentaires relativement aux deux points suivants :

- la possibilité d'examiner la proposition d'allègement réglementaire du Distributeur sans procéder à l'examen du mode de partage;
- la possibilité d'examiner conjointement, dans un même dossier, le revenu requis des années tarifaires 2015 et 2016 et ainsi rattraper le retard réglementaire.

[11] Dans la présente décision, la Régie se prononce sur les deux points traités lors de la rencontre préparatoire et fixe le déroulement procédural du présent dossier. La Régie se prononce également sur les budgets de participation soumis pour le traitement de la phase 1.

## 2. ENCADREMENT PROCÉDURAL

### 2.1 EXAMEN DE LA PROPOSITION D'ALLÈGEMENT RÉGLEMENTAIRE SANS PROCÉDER À L'EXAMEN DU MODE DE PARTAGE DES TROP-PERÇUS ET DES MANQUES À GAGNER

#### 2.1.1 POSITION DU DISTRIBUTEUR

[12] Gaz Métro mentionne que l'examen de la proposition d'allègement réglementaire sans examen du mode de partage n'est pas une option acceptable. À son avis, ces deux éléments vont de pair et ne peuvent être dissociés.

[13] Elle fait d'abord référence à la décision D-2013-106<sup>2</sup> pour appuyer sa position en faisant ressortir :

- le risque plus élevé associé à une réglementation incitative par rapport à celui d'une réglementation basée sur le coût de service;
- le fait que la proposition d'allègement réglementaire élimine la possibilité pour le Distributeur de présenter des budgets conservateurs;
- le fait que l'asymétrie d'information est modifiée avec la proposition d'allègement réglementaire.

[14] Le Distributeur fait référence au passage suivant de la même décision :

*« [385] Selon la Régie, il faut étudier les modalités de partage dans un contexte de transition. Bien qu'aucun mécanisme incitatif n'ait été mis en place pour 2014, la Régie considère toujours que la période actuelle est une période de transition entre deux mécanismes incitatifs. Elle est donc, dans le présent dossier, à la recherche de règles de partage simples établies pour ce contexte transitoire »<sup>3</sup>.*

[15] Gaz Métro fait également valoir que, dans la mesure où un mécanisme incitatif ne pourra être mis en place avant l'année tarifaire 2018, elle n'est plus dans la période de transition à laquelle faisait référence la décision D-2013-106.

---

<sup>2</sup> Dossier R-3809-2012 Phase 2, décision D-2013-106, p. 84, par. 382.

<sup>3</sup> Dossier R-3809-2012 Phase 2, décision D-2013-106, p. 84.

[16] De plus, Gaz Métro confirme qu'indépendamment de l'allégement réglementaire qu'elle propose, les règles du mode de partage doivent être revues en raison des modes de partage existants au sein d'entreprises comparables et du fait qu'elle n'est plus dans une période de transition.

[17] Également, Gaz Métro souligne un passage de la décision D-2014-077, traitant de l'incitatif à la performance de l'année tarifaire 2014:

*« [...] Gaz Métro comprend de ce passage-là c'est, qu'en fait, le principe qui est affirmé ici par la Régie, qui est défendu par la Régie, c'est le principe de la symétrie, la symétrie entre le partage des trop-perçus et des manques à gagner. Ce que Gaz Métro comprend de la décision de la Régie c'est que Gaz Métro demandait à bénéficier des économies mais refusait de partager les pertes s'il devait y en avoir. Et la Régie dit à Gaz Métro « Mais parce que vous êtes pas prêts à partager les pertes, nous, on n'est pas d'accord pour vous donner une bonification. » et je pense que, ici, il y a une affirmation du principe de la symétrie, principe qui n'existe pas dans le mode de partage actuel, ce qui est une autre raison pour laquelle Gaz Métro souhaite revenir, cette année, devant la Régie pour modifier les règles de partage »<sup>4</sup>.*

[18] Enfin, Gaz Métro précise que si la Régie souhaite examiner la proposition d'allégement réglementaire sans procéder à l'examen du mode de partage, elle retirera sa demande d'allégement réglementaire.

## **2.1.2 POSITION DES INTERVENANTS**

[19] L'ACIG soutient qu'il est possible de dissocier l'examen de la proposition d'allégement réglementaire de l'examen du mode de partage.

[20] Selon cette intervenante, il n'y a pas de changements importants au profil de risque qui justifient à ce point de revoir le mode de partage approuvé il y a moins d'un an. L'ACIG croit qu'un débat serait nécessaire. Cela impliquerait d'entendre des experts et de procéder à des analyses approfondies, ce qui aurait pour conséquence de retarder l'examen du plan d'approvisionnement et des modifications aux Conditions de service et tarifs pour l'année 2015.

---

<sup>4</sup> Pièce-A-0008, p. 20.

[21] Enfin, l'ACIG précise que le régime actuel du coût de service s'inscrit dans une période de transition en vue de l'introduction d'un mécanisme incitatif. Il ne lui paraît pas opportun de précipiter les choses et d'alourdir le processus réglementaire pendant cette période de transition.

[22] La FCEI est d'avis que la Régie devrait procéder simultanément à l'étude de la proposition d'allégement réglementaire et à celle du mode de partage.

[23] SÉ/AQLPA souligne qu'il n'est pas possible d'examiner la proposition d'allégement réglementaire sans revoir le mode de partage. Par ailleurs, l'intervenant mentionne avoir une préférence pour que l'année tarifaire 2015 soit traitée selon le mode de coût de service.

[24] L'UC fait valoir les points suivants :

- qu'il n'y a probablement pas de consensus sur le montant de base des dépenses d'exploitation de la formule paramétrique;
- que, dans la mesure où la décision sur le mode de partage est récente et que la situation n'a pas tellement changé depuis, il faudrait vraiment que le Distributeur justifie ce besoin et la non-raisonnabilité du mode de partage qui existe;
- que la proposition d'allégement réglementaire ne porte que sur les frais d'exploitation, tandis que le mode de partage qu'on veut réexaminer « *touche à tout* ».

[25] En réplique à ce dernier argument, le Distributeur fait valoir que parmi l'ensemble des coûts de distribution, ce sont les dépenses d'exploitation qui représentent le véritable enjeu de l'examen du revenu requis en distribution depuis deux ans.

[26] L'UC mentionne également :

*« Il ne faut pas oublier que les intervenants ont convenu, et pour UC c'était clair dans sa tête, là, on acceptait la suspension de la formule du FAA et on a permis donc à la Régie de rendre sa décision pour le maintien du huit point neuf pour cent (8,9 %) qui est quand même un taux de rendement plus avantageux que ce qu'il aurait eu selon la formule du FAA pour éviter des dépenses et éviter du temps.*



*Maintenant, pour nous, ça, dans la tête de mes clients ça voulait dire que le mécanisme de partage, bien, on mettait ça de côté puis on vivait avec puisqu'il a un taux de rendement qui est déjà supérieur à ce que des décisions antérieures avaient prévu »<sup>5</sup>.*

[27] En réplique à ce dernier commentaire, Gaz Métro précise que le mode de partage et le taux de rendement sont deux sujets différents qu'il faut distinguer.

[28] L'UMQ souscrit à la majorité des propos de l'UC.

### **2.1.3 OPINION DE LA RÉGIE**

[29] Dans sa décision D-2013-106, la Régie mentionnait :

*« [385] Selon la Régie, il faut étudier les modalités de partage dans un contexte de transition. Bien qu'aucun mécanisme incitatif n'ait été mis en place pour 2014, la Régie considère toujours que la période actuelle est une période de transition entre deux mécanismes incitatifs. Elle est donc, dans le présent dossier, à la recherche de règles de partage simples établies pour ce contexte transitoire »<sup>6</sup>.*  
[nous soulignons]

[30] La Régie considère que le contexte transitoire, évoqué dans la décision D-2013-106, couvre la période entre deux mécanismes incitatifs, soit la période du 1<sup>er</sup> octobre 2012 jusqu'à la mise en place du prochain mécanisme incitatif. Elle juge que la demande du Distributeur s'inscrit toujours dans cette période de transition entre deux mécanismes incitatifs. De plus, la Régie considère que le contexte économique et réglementaire dans lequel évolue le Distributeur a peu changé depuis la décision D-2013-106, dans laquelle sont déterminés les paramètres du mode de partage.

[31] Enfin, la Régie considère que l'examen de la proposition d'allègement du Distributeur alourdirait le traitement du dossier tarifaire et contribuerait à maintenir le retard actuel dans le calendrier réglementaire.

---

<sup>5</sup> Pièce A-0008, p. 56.

<sup>6</sup> Dossier R-3809-2012 Phase 2, décision D-2013-106, p. 84.

[32] **Pour l'ensemble de ces motifs, la Régie rejette la demande d'examiner la proposition d'allégement réglementaire et de révision du mode de partage du Distributeur.**

## **2.2 POSSIBILITÉ D'EXAMINER CONJOINTEMENT DANS UN MÊME DOSSIER LE REVENU REQUIS DES ANNÉES TARIFAIRES 2015 ET 2016**

### **2.2.1 POSITION DU DISTRIBUTEUR**

[33] À la suite des précisions de la Régie sur le moment du dépôt d'un dossier tarifaire concomitant, où les tarifs 2015 et 2016 seraient examinés conjointement, Gaz Métro mentionne que cette proposition comporte des risques. Elle fait valoir à cet effet que le revenu requis prévu pour l'année tarifaire 2016 serait déterminé sans connaître la décision de la Régie sur le revenu requis de distribution pour l'année tarifaire 2015.

[34] Pour Gaz Métro, le dépôt, au printemps 2015, d'un dossier concomitant ne diminue pas nécessairement son risque de ne pas être en mesure de récupérer son coût de service pour l'année tarifaire 2015. À cet égard, Gaz Métro donne l'exemple de l'année tarifaire 2013, lors de laquelle elle n'a pas été en mesure de récupérer son coût de service, étant donné que la décision de la Régie n'a été rendue qu'en juillet 2013.

[35] En conclusion, Gaz Métro soumet que sa proposition d'allégement réglementaire sur trois années est plus intéressante et permettrait de rencontrer la date prévue pour l'entrée en vigueur du nouveau mécanisme incitatif.

### **2.2.2 POSITION DES INTERVENANTS**

[36] L'ACIG est favorable à toute solution permettant de rattraper le retard réglementaire. Toutefois, l'intervenante estime qu'il serait ardu d'examiner conjointement le revenu requis pour les années tarifaires 2015 et 2016. Le contexte actuel rend difficile de prévoir ce que réserve 2016, notamment en raison du fait que l'ONÉ n'a pas encore rendu sa décision sur l'entente entre TransCanada PipeLines Limited et les distributeurs.

[37] La FCEI mentionne que, dans la mesure où la Régie n'examine pas la proposition d'allégement réglementaire et du mode de partage, l'examen de deux années tarifaires dans un seul dossier déposé en mars 2015 constituerait une solution qui la satisferait.

[38] SÉ/AQLPA mentionne que si le dépôt du dossier conjoint se faisait en 2015, il n'y aurait pas de problème.

[39] L'UC croit que l'examen d'un dossier concomitant est intéressant, surtout si les approvisionnements sont examinés sur une base annuelle. Cependant, l'intervenante soumet que dans le contexte actuel, il y a de grands changements et que le présent dossier tarifaire affichera un retard. Elle suggère de faire un dossier concomitant pour les années tarifaires 2016 et 2017 et qu'à ce moment, la décision de l'ONÉ devrait être rendue.

[40] L'UMQ souscrit à la majorité des propos de l'UC. Elle mentionne que, si une décision est prise pour examiner deux années tarifaires en même temps, il devrait y avoir l'assurance du rattrapage du retard réglementaire.

### **2.2.3 OPINION DE LA RÉGIE**

[41] La Régie est préoccupée par le retard réglementaire important observé dans le cadre des deux derniers dossiers tarifaires de Gaz Métro. La Régie prend acte du fait que la preuve relative aux modifications aux Conditions de services et Tarif de l'année 2015 ne pourra pas être déposée avant le mois de septembre 2014. La Régie en conclut que le dossier tarifaire 2015 accusera, pour une troisième année consécutive, un retard réglementaire important si rien n'est fait pour corriger la situation.

[42] La Régie juge que le retard réglementaire doit être rattrapé le plus rapidement possible. Elle considère que l'examen concomitant des tarifs 2015 et 2016 dans un seul dossier permettra d'atteindre cet objectif.

[43] **Pour l'ensemble de ces motifs et tenant compte des commentaires des participants, la Régie ordonne au Distributeur dans le cadre du présent dossier de :**

- **présenter au plus tard, au mois de mars 2015, la preuve nécessaire à l'examen distinct des revenus requis et des Conditions de service et Tarif de distribution des années tarifaires 2015 et 2016;**
- **déposer le plan d'approvisionnement 2015-2017 au plus tard à la fin du mois de juin 2014;**
- **déposer le plan d'approvisionnement 2016-2018 au plus tard en avril 2015;**
- **proposer des modalités afin de fixer les tarifs de compression, de transport et d'équilibrage sur une base annuelle pour les années 2015 et 2016;**
- **présenter au plus tard, au mois d'août 2014, une proposition de tarifs provisoires pour l'année tarifaire 2015.**

[44] Par ailleurs, la Régie est sensible aux arguments soulevés par le Distributeur quant au risque additionnel que pourrait comporter le traitement concomitant des deux années tarifaires, notamment quant au risque de non-récupération de son revenu requis de distribution de l'année tarifaire 2015.

[45] Pour compenser ce risque additionnel, la Régie invite le Distributeur à soumettre, au moment du dépôt de la preuve sur les revenus requis des années tarifaires 2015 et 2016, une proposition visant à lui permettre de récupérer, en fin d'année, son rendement autorisé et sa bonification en considérant qu'ils pourraient être calculés sur une période de 24 mois plutôt que sur deux périodes de 12 mois. La bonification sur cette période devra respecter les paramètres du mode de partage établi dans la décision D-2013-106.

[46] Ainsi, par exemple, dans la mesure où le Distributeur ne pourrait pas récupérer son revenu requis de distribution ou avoir accès à une bonification en distribution, au terme de l'année tarifaire 2015, ce dernier pourrait utiliser les trop-perçus en distribution de l'année tarifaire 2016 pour les combler.

### 3. BUDGETS DE PARTICIPATION – PHASE 1

[47] Dans sa décision D-2014-061, la Régie a indiqué que toute personne intéressée prévoyant présenter une demande de paiement de frais dans le cadre de la phase 1, devait joindre à sa demande d'intervention un budget de participation pour cette phase, tel que prévu au *Guide de paiement des frais 2012* (le Guide).

[48] Sept personnes intéressées ayant manifesté leur intérêt à intervenir activement dans le cadre de la phase 1 ont déposé un budget de participation pour cette même phase.

<b>TABLEAU 1 BUDGETS DE PARTICIPATION</b>	
<b>Intervenants</b>	<b>Budgets demandés (\$)</b>
ACIG	40 225
FCEI	38 523
GRAME	21 585
ROEÉ	40 702
SÉ/AQLPA	12 410
UC	31 368
UMQ	40 288
<b>TOTAL</b>	<b>225 101</b>

[49] La Régie commente les budgets de participation des intervenants uniquement pour le traitement de la première phase du dossier, qui ne porte désormais que sur le SPEDE.

[50] Gaz Métro constate que les budgets soumis par les groupes environnementaux varient du simple à plus du triple. Le ROEÉ a annoncé le SPEDE comme seul sujet de son intervention alors que SÉ/AQLPA et le GRAME, en sus du SPEDE, ont l'intention de faire valoir certains éléments à l'égard de la proposition d'allègement réglementaire. Gaz Métro ne peut donc s'expliquer une telle variation dans les budgets et demande donc à la Régie de les réviser.

[51] L'ACIG veut s'assurer que la part des charges financières attribuée à ses membres sera juste et raisonnable. La Régie considère élevé le budget de l'ACIG, compte tenu de l'enjeu que l'intervenante veut traiter. En effet, la Régie est d'avis que l'impact monétaire de la charge financière attribuée aux membres de l'ACIG correspond à une portion des coûts associés aux émissions de gaz à effet de serre de Gaz Métro qui ne représentent qu'une faible portion des coûts du SPEDE. Elle demande à l'intervenante de réduire son budget en conséquence.

[52] Le GRAME énonce certaines conclusions recherchées au soutien de sa demande d'intervention. Il mentionne notamment qu'il est favorable à la demande d'autoriser la création d'un nouveau service SPEDE, ainsi que d'un compte de frais reportés, et appuie la demande du Distributeur de rendre une décision au plus tard le 30 septembre 2014.

[53] La Régie constate que les conclusions préliminaires du GRAME soutiennent les propositions du Distributeur. Par conséquent, elle demande à l'intervenant de limiter les frais liés à la production d'une preuve qui servirait essentiellement à valider le point de vue de la demanderesse.

[54] La Régie juge que les enjeux ciblés par le ROEÉ sont pertinents. Elle considère cependant que le budget demandé est élevé. Elle note que le ROEÉ, en réplique aux commentaires du Distributeur, prévoit ajuster son budget en fonction de la rencontre d'information, du déroulement de la phase 1 du dossier et de la durée des audiences.

[55] La Régie constate que les enjeux ciblés par SÉ/AQLPA et l'UC sont pertinents et juge que les budgets demandés sont raisonnables.

[56] La Régie jugera, lors de l'attribution des frais, de leur caractère nécessaire et raisonnable et de l'utilité de la participation des intervenants à ses délibérations.

[57] À cet effet, la Régie rappelle aux intervenants que le Guide prévoit des taux d'honoraires maximums pouvant être réclamés par ces derniers. La Régie tient à souligner que dans le cas où un intervenant déroge aux taux prévus à ce Guide, il doit justifier ce dépassement lors du dépôt de sa demande de paiement de frais.

[58] En ce qui a trait aux intervenants désirant mettre fin à leur intervention en déposant leurs conclusions, ils pourront le faire au plus tard **le 7 juillet 2014**, et ainsi se faire rembourser les frais encourus en vertu du Guide que la Régie jugera raisonnables.

[59] **Pour ces motifs,**

**La Régie de l'énergie :**

**REJETTE** la demande du Distributeur d'examiner sa proposition d'allègement réglementaire et de modification du mode de partage;

**FIXE** le déroulement procédural du présent dossier, tel que présenté à la section 2.2.3 de la présente décision;

**ORDONNE** au Distributeur de se conformer à l'ensemble des conclusions énoncées à la présente décision.

Gilles Boulianne  
Régisseur

Louise Rozon  
Régisseur

Pierre Méthé  
Régisseur

**Représentants :**

**Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG) représentée par M<sup>e</sup> Guy Sarault;**

**Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI) représentée par M<sup>e</sup> André Turmel;**

**Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) représenté par M<sup>e</sup> Geneviève Paquet;**

**Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ) représenté par M<sup>e</sup> Pascale Boucher Meunier;**

**Société en commandite Gaz Métro représentée par M<sup>e</sup> Vincent Regnault;**

**Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ/AQLPA) représenté par M<sup>e</sup> Dominique Neuman;**

**TransCanada Energy Ltd. (TCE) représentée par M<sup>e</sup> Pierre D. Grenier;**

**Union des consommateurs (UC) représentée par M<sup>e</sup> Hélène Sicard;**

**Union des municipalités du Québec (UMQ) représentée par M<sup>e</sup> Marc-André LeChasseur.**