

Régie de l'énergie

R-3970-2016

**Gaz Métro - Demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de
modification des Conditions de service et Tarif à compter du 1er octobre 2016**

Rapport d'analyse

par

Jean-Pierre Finet, Consultant

Bertrand Schepper, Consultant

pour le

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEE)

Le 18 juillet 2016

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| LEXIQUE DES ABRÉVIATIONS | 3 |
| PRÉSENTATION DU ROÉÉ | 4 |
| 1.0 INTRODUCTION | 5 |
| 2.0 AJUSTEMENTS DES AIDES FINANCIÈRES DES PROGRAMMES PE208, PE218 ET PE219 | 5 |
| 2.1 Justification des ajustements proposés | 6 |
| 2.1.1 Les commentaires des participants et des ingénieurs | 6 |
| 2.1.2 La non-indexation des aides financières depuis 2003 - PE208, PE218 et PE219..... | 7 |
| 2.1.3 L'analyse des facteurs limitant les aides financières des programmes PE208, PE218 et PE219..... | 8 |
| 2.1.4 La mise à jour des surcoûts pour les programmes PE208, PE218 et PE219 | 9 |
| 2.1.5 La faible compétitivité alléguée des aides de Gaz Métro pour les programmes PE208, PE218 et PE219 | 10 |
| 2.1.6 Le faible ratio \$/m3 économisé de ces programmes au sein du PGÉÉ..... | 11 |
| 2.2 Niveau des ajustements proposés par Gaz Métro pour les programmes PE208, PE218 et PE219..... | 12 |
| 3.0 CRITÈRES FAVORISANT UNE HAUSSE DES AIDES FINANCIÈRES SELON LE ROÉÉ | 13 |
| 4.0 RECOMMANDATIONS QUANT AUX DEMANDES D'AJUSTEMENT DES PROGRAMMES PE208, PE218 ET PE219 | 13 |
| 5.0 PROCESSUS DE CONSULTATION RÉGLEMENTAIRE PAR LE BIAIS DE SÉANCES DE TRAVAIL . | 14 |
| 6.0 SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS | 20 |

LEXIQUE DES ABRÉVIATIONS

| | |
|-------------|---|
| Gaz Métro : | Société en commandite Gaz Métro |
| IPC : | Indice des prix à la consommation |
| ONE : | Office national de l'Énergie |
| PE208 : | Programme encouragement à l'implantation du marché CII |
| PE 218 : | Programme encouragement à l'implantation VGE secteur industriel |
| PE219 : | Programme encouragement à l'implantation VGE secteur institutionnel |
| PGEÉ : | Plan global en efficacité énergétique de Gaz Métro |
| Régie : | Régie de l'énergie |
| ROEÉ : | Regroupement des organismes environnementaux en énergie |
| SPEDE : | système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre |
| TTF : | Tolls Task Force Procedure de TransCanada |

PRÉSENTATION DU ROÉÉ

Fondé en 1997, le ROÉÉ représente les intérêts de six groupes environnementaux à but non lucratif, notamment auprès de la Régie de l'énergie. En font partie :

- *Nature Québec*, un organisme national qui regroupe plus de 5000 membres et sympathisants et 130 organismes affiliés œuvrant à la conservation de la nature, au maintien des écosystèmes essentiels à la vie et à l'utilisation durable des ressources;
- *Fondation Rivières*, un organisme œuvrant à la préservation, la restauration et la mise en valeur du caractère naturel des rivières – tout autant que de la qualité de l'eau;
- la *Fédération québécoise du canot et du kayak* qui a pour mission de faciliter la pratique des activités de canot et de kayak, rendre accessibles les rivières et autres plans d'eau à tous les pagayeurs et agir pour la préservation des lacs et des rivières dans leur état naturel;
- *Écohabitation* facilite l'émergence d'habitations saines, économes en ressources et en énergie, abordables, accessibles à tous et caractérisées par leur durabilité. Il réalise sa mission par des activités de promotion, de sensibilisation, de formation et d'accompagnement auprès du grand public, des intervenants du secteur de l'habitation et des décideurs politiques; et
- le *Regroupement pour la surveillance du nucléaire* qui est voué à l'éducation et à la recherche concernant toutes les questions qui touchent à l'énergie nucléaire.
- *l'Association madelinienne pour la sécurité énergétique et environnementale* qui fait la promotion de la sécurité énergétique et environnementale aux Îles-de-la-Madeleine.

1.0 INTRODUCTION

Dans la présente cause, Gaz Métro dépose à la Régie une preuve afin de faire établir les tarifs et les conditions de service de la distribution de gaz naturel sur son réseau à partir du 1er octobre 2016. Ce rapport d'analyse soumis au nom du ROEE porte sur deux thèmes provenant de cette preuve.

D'abord, le ROEE émettra ses propositions quant au Plan global en efficacité énergétique de Gaz Métro (PGEÉ). Entre autres, le distributeur gazier demande à la Régie d'accepter sa proposition d'ajuster les aides financières des programmes Encouragement à l'implantation du marché CII (PE208), Encouragement à l'implantation VGE secteur industriel (PE218), et Encouragement à l'implantation VGE secteur institutionnel (PE219) de son PGEÉ. Le ROEE considère que Gaz Métro n'a pas fait la démonstration du bien-fondé de sa proposition.

De plus, dans sa preuve, le distributeur présente une proposition d'allègement réglementaire à travers l'utilisation de séances de travail pour préparer les causes à venir. Le ROEE est favorable à ce type d'approche, mais considère que la proposition de Gaz Métro n'est pas optimale. Dans la seconde partie de ce mémoire, le ROEE présentera donc ses observations et une proposition de solution pour faciliter l'implantation de la proposition du distributeur.

D'autre part, le ROEE avait annoncé lors de sa demande d'intervention¹ son intention de traiter des sujets reliés aux stratégies d'intégration du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE), aux indices de qualité de service et incitatif à la performance et à l'évaluation des programmes PE207, PE208, PE211, PE218 et PE219. Or, le ROEE informe la Régie qu'il est satisfait des réponses du distributeur aux questions du ROEE à ce chapitre et par conséquent ne souhaite pas poursuivre sa preuve sur ce sujet.

Enfin, en ce qui concerne les indices de qualité de service et les évaluations de programmes d'évaluation et d'implantation du PGEÉ, le ROEE s'est entendu avec le GRAME pour soumettre une analyse conjointe qui fait l'objet d'un autre rapport déposé à la Régie dans la présente cause tarifaire.

2.0 AJUSTEMENTS DES AIDES FINANCIÈRES DES PROGRAMMES PE208, PE218 ET PE219

¹ R-3970-2016, C-ROEE-0001

2.1 Justification des ajustements proposés

Gaz Métro justifie les ajustements des aides financières des programmes PE208, PE 218 et PE 219 par son désir de maintenir le succès de ces programmes d'aide à l'implantation suite aux commentaires des participants et des ingénieurs. Plus spécifiquement les commentaires ont été réalisés autour des sujets suivantes : la non-indexation des aides financières depuis 2003, l'analyse des facteurs limitants les aides financières et de la mise à jour des surcoûts.

Gaz Métro invoque aussi la relative faible compétitivité de ses aides comparativement aux autres aides offertes sur le marché, et le faible ratio par mètre cube économisé comparativement aux autres programmes composant le PGEÉ.

2.1.1 Les commentaires des participants et des ingénieurs

Gaz Métro semble accorder beaucoup d'importance à l'opinion des ingénieurs quant au niveau des aides financières² :

« L'évaluation des programmes *PE208 Encouragement à l'implantation du marché CII*, *PE218 Encouragement à l'implantation VGE secteur industriel* et *PE219 Encouragement à l'implantation VGE secteur institutionnel* a fait ressortir des taux de satisfaction des participants élevés à leurs égards.

Concernant le montant des aides financières versées, l'évaluateur notait toutefois que «*Gaz Métro se situe dans la fourchette inférieure par rapport aux autres marchés externes.*»

Si ce point ne semble pas être un handicap pour les programmes *PE218 Encouragement à l'implantation VGE secteur industriel* et *PE219 Encouragement à l'implantation VGE secteur institutionnel*, il se présente comme un problème beaucoup plus important pour le programme *PE208 Encouragement à l'implantation du marché CII* comme le soulignait l'évaluateur :

« *En ce qui concerne les aides financières du PE208, les ingénieurs interrogés ont exprimé un faible niveau de satisfaction (5,3/10)* ». [...] *La moitié des ingénieurs interrogés trouvent l'aide financière peu compétitive par rapport à ce qui s'offre ailleurs sur le marché québécois, surtout par*

²R-3970-2016, Gaz Métro 9, Document 1,B-0020, page 49.

rapport aux aides financières offertes par Hydro-Québec et par le Bureau de l'Efficacité et de l'Innovation Énergétiques (BEIE).

Sur les 15 ingénieurs et les 24 participants interrogés qui ont fait des suggestions d'amélioration au programme, 14 ingénieurs et 10 participants ont dit spontanément que l'aide financière mériterait une hausse pour le PE208. »

Le ROEE soumet que le fait que plus de 90 % des ingénieurs soient d'avis que le niveau d'aide financière mériterait d'être rehaussé pour le PE 208 représente une donnée qui mérite d'être considérée avec un certain relativisme puisque les participants au programme sont les seuls preneurs de décision, et que 60 % de ceux-ci (14/24) s'estimaient satisfaits des aides financières présentement offertes.

Selon le ROEE, cette disparité entre l'opinion des ingénieurs et des participants à ce sujet pourrait s'expliquer entre autres par le fait que les ingénieurs basent leur opinion en fonction de la rentabilité des mesures mises en œuvre et omettent de considérer ou sous-évaluent les bénéfices non-énergétiques (BNÉ) dont le participant tient compte dans son processus de prise de décision quant à sa participation au programme d'aide à l'implantation.

2.1.2 La non-indexation des aides financières depuis 2003 - PE208, PE218 et PE219

Gaz Métro compare la constance des aides financières depuis 2003 à la hausse du coût de la vie pour justifier le besoin de hausser les aides financières offertes :

« Ce constat n'est pas surprenant puisque les montants des aides financières n'ont pas été revus pour l'ensemble des trois programmes depuis 2003, alors que l'indice des prix à la consommation a augmenté de 23,28 % entre 2003 et 2015. »

Or, s'il est vrai que l'indice des prix à la consommation a pu augmenter depuis 2003, le ROEE considère qu'il représente un raccourci pour conclure à un besoin de rehausser les aides financières puisque la hausse du coût de la vie n'est pas nécessairement le seul facteur qui influence le coût d'une mesure.

En effet, le coût de plusieurs mesures d'économie d'énergie ou d'énergie renouvelable, tout comme plusieurs nouvelles technologies en général, a plutôt tendance à s'amenuiser avec le temps au fur et à mesure que la technologie évolue et que la concurrence s'exerce dans le marché. Par exemple, les prix des panneaux photovoltaïques ont considérablement baissé au cours des dernières années³. À notre avis, Gaz Métro ne peut

³ <http://www.actu-environnement.com/ae/news/panneau-photovoltaïque-prix-baisse-cristallin-silicium-13423.php4>

pas invoquer l'argument de la hausse de l'indice des prix à la consommation pour justifier la hausse proposée.

2.1.3 L'analyse des facteurs limitant les aides financières des programmes PE208, PE218 et PE219

Gaz Métro soutient que puisque seulement 3 % des dossiers ont vu le montant d'aide financière limité par le critère maximisant la contribution de Gaz Métro à 50 % des coûts d'investissements, cela milite en faveur d'un rehaussement du niveau de ces aides⁴ :

« Lorsqu'on analyse les critères limitant l'aide financière accordée pour les programmes *PE208 Encouragement à l'implantation du marché CII*, *PE218 Encouragement à l'implantation VGE secteur industriel* et *PE219 Encouragement à l'implantation VGE secteur institutionnel*, on remarque, pour le *PE208 Encouragement à l'implantation du marché CII*, que la quasi-totalité des aides financières accordées entre 2012 et 2015 a vu son montant limité par l'aide financière maximale par mètre cube de gaz naturel économisé (dans 67 % des cas) ou par le montant maximal de l'aide par demande (dans 30 % des cas), les autres critères n'étant que très rarement atteints (seulement 3 % des cas).

Ce constat traduit un profond déséquilibre entre l'aide financière accordée et le coût d'investissement des mesures implantées, l'aide financière étant trop faible.

Ce constat est moins évident pour les programmes *PE218 Encouragement à l'implantation VGE secteur industriel* et *PE219 Encouragement à l'implantation VGE secteur institutionnel*, puisque l'aide financière atteint la moitié des coûts d'investissement des mesures implantées ou la PRI minimale dans 15 % des cas pour le *PE218 Encouragement à l'implantation VGE secteur industriel* et 25 % des cas pour le *PE219 Encouragement à l'implantation VGE secteur institutionnel*.

Le tableau 1 ci-après résume les statistiques évoquées dans les trois paragraphes précédents.

Tableau 1

Taux d'occurrence des critères limitant l'aide financière pour les programmes PE208, PE218 et PE219 pour la période 2012-2015

⁴ R-3970-2016, Gaz Métro 9, Document 1,B-0020, pages 51 et 52.

| Critères limitant l'attribution de l'aide financière Période 2012 à 2015 | PE208 | PE218 | PE219 |
|--|-------|-------|-------|
| Prime par mètre cube de gaz naturel économisé (PE208: 0,25 \$/m ³ ; PE218-219, selon les cas : 0,10 \$/m ³ , 0,20 \$/m ³ ou 0,25 \$/m ³) | 67% | 72% | 53% |
| Montant maximal (PE208: 25000\$; PE218-219: 175000\$) | 30% | 13% | 22% |
| Autres critères (50 % des coûts d'investissement ou PRI minimale) | 3% | 15% | 25% |

Source : R-3970-2016, Gaz Métro 9, Document 1, B-0020, pages 51 et 52.

Or, dans la mesure où la règle devait s'appliquer aux surcoûts seulement, et non pas sur l'ensemble des coûts qui pourraient être 5 fois plus élevés, il n'est pas surprenant que ce taux soit si faible. Au contraire, il est plutôt inquiétant de croire que l'aide financière octroyée a pu dépasser les surcoûts réels des mesures mises en œuvre dans plusieurs cas.

Selon le ROEE, ce critère est injustement évalué et aurait dû être passablement plus élevé si l'analyse avait été effectuée sur les surcoûts seulement plutôt que sur l'ensemble des investissements reliés à une mesure d'économie d'énergie.

2.1.4 La mise à jour des surcoûts pour les programmes PE208, PE218 et PE219

Gaz Métro invoque la récente mise à jour des surcoûts pour justifier la hausse proposée des aides financières⁵ :

« Il apparaît également important d'ajuster les aides financières, spécialement celles du programme *PE208 Encouragement à l'implantation du marché CII*, pour que celles-ci soient également plus en phase avec les coûts d'investissement des mesures d'efficacité énergétique à implanter. La plus récente évaluation du programme *PE208 Encouragement à l'implantation du marché CII* a permis d'ajuster à la hausse les surcoûts des mesures mises en place à 110 011 \$, soit une hausse de plus de 70 % par rapport aux données utilisées dans les paramètres du programme. »

Or, en prenant connaissance des pages 27 et 28 du Rapport d'évaluation du programme PE 208, on constate que cette mise à jour relève d'un exercice théorique et qu'il pourrait ne pas correspondre à la réalité :

« De même, il a été constaté que l'information saisie dans la base de données relative aux surcoûts ou au coût de la mesure d'efficacité énergétique, ou encore au coût total du projet pouvait correspondre au coût, au surcoût de la mesure d'efficacité énergétique ou au coût de l'ensemble de la mise en œuvre du projet (le

⁵ R-3970-2016Gaz Métro 9, Document 1, B-0020, pages 52 et 53.

coût global d'un projet comprenant entre autres le coût de la mesure d'efficacité énergétique). Vu l'impossibilité actuelle de départager cette information avec précision, Econoler a dû recourir à une méthodologie multicritère (revue de la littérature, base de données interne et tables rondes avec les conseillers de Gaz Métro et de DATECH) pour évaluer le coût incrémental. Enfin, après la conclusion des entrevues avec les gestionnaires de Gaz Métro et le groupe DATECH, il est apparu que les données recueillies relatives au coût ou au surcoût de la mesure d'efficacité énergétique, ou encore au coût du projet n'étaient pas uniformes dans la base de données en raison, entre autres, d'un manque de précision quant aux informations demandées dans le guide du participant.

Suivant la méthodologie d'évaluation des effets de distorsion approuvée par la Régie de l'énergie en 2010, le taux d'opportunité a été établi à 20 % et le taux d'entraînement à 5 %. Une revue de la littérature a été également réalisée pour estimer la durée de vie pondérée selon les économies de gaz naturel de 15 ans. En considérant les nouveaux paramètres évalués, le programme demeure rentable avec un TCTR d'une valeur de 11 056 894 \$ et un ratio de 2,60, sans considérer les BNE. »

Le ROEE invite donc la Régie à considérer ce nouveau surcoût avec beaucoup de réserve et croit qu'il serait beaucoup plus judicieux de consacrer les efforts nécessaires à l'analyse des projets des participants.

2.1.5 La faible compétitivité alléguée des aides de Gaz Métro pour les programmes PE208, PE218 et PE219

Gaz Métro semble faire siennes les conclusions des ingénieurs à l'effet que :

« La moitié des ingénieurs interrogés trouvent l'aide financière peu compétitive par rapport à ce qui s'offre ailleurs sur le marché québécois, surtout par rapport aux aides financières offertes par Hydro-Québec et par le Bureau de l'Efficacité et de l'Innovation Énergétiques (BEIE). » (Nous soulignons)

Le ROEE s'interroge sur la pertinence de comparer les aides financières offertes par Gaz Métro aux aides financières offertes par Hydro-Québec et par le Bureau de l'efficacité et de l'innovation énergétiques (BEIE) pour plusieurs raisons.

D'une part, il nous semble important de considérer les niveaux d'aide financière en tenant compte du coût de chacune des sources d'énergie de façon respective et de leur impact sur la rentabilité des mesures mises en œuvre. Ainsi, une même mesure d'économie d'énergie produira une période de retour sur l'investissement deux fois plus courte pour une énergie deux fois plus chère. Il sera alors injustifié d'avoir une aide financière identique pour chacune de ces sources d'énergie.

D'autre part, ces aides financières ne sont pas en concurrence. Un client de Gaz Métro dont la source principale d'énergie est le gaz naturel ne va pas magasiner ses aides financières en considérant les aides offertes par Hydro-Québec.

Au contraire, ces aides financières sont parfois complémentaires avec les autres aides financières offertes, par exemple par le BEIÉ. Conséquemment, dans la mesure où les surcoûts sont adéquatement identifiés, le critère limitant l'aide financière au pourcentage maximum de contribution financière risque d'être atteint plus facilement. Dans ce cas-ci, une aide financière rehaussée n'aurait que peu d'impact.

2.1.6 Le faible ratio \$/m³ économisé de ces programmes au sein du PGEÉ

Gaz Métro justifie le besoin de rehausser le niveau des aides financières des programmes d'aide à l'implantation par la relative faiblesse de leur coût par mètre cube économisé :

« En comparant les aides financières moyennes accordées pour l'ensemble des programmes d'efficacité énergétique actuellement offerts par Gaz Métro, on remarque que celles attribuées pour les programmes *PE208 Encouragement à l'implantation du marché CII*, *PE218 Encouragement à l'implantation VGE secteur industriel* et *PE219 Encouragement à l'implantation VGE secteur institutionnel* sont parmi les plus faibles. En effet, comme le montre le tableau 5 ci-après, la valeur moyenne des aides attribuées par programme, tous marchés confondus, sur la période de 2012 à 2015 est de 1,03 \$/m³ de gaz naturel économisé, alors que les aides pour les programmes *PE208 Encouragement à l'implantation du marché CII*, *PE218 Encouragement à l'implantation VGE secteur industriel* et *PE219 Encouragement à l'implantation VGE secteur institutionnel* s'établissent respectivement à 0,19 \$/m³, 0,14 \$/m³ et 0,15 \$/m³. »

En effet, le coût par mètre cube de gaz économisé est un indice quant à la rentabilité du programme. Les programmes d'aide à l'implantation sont donc les plus rentables des programmes du PGEÉ puisqu'ils permettent à Gaz Métro d'engranger une grande quantité d'économies d'énergie sans avoir à défrayer de trop grosses sommes de l'argent de ses clients. L'argument de Gaz Métro équivaut donc à dire que ces programmes sont trop rentables et qu'ils devraient coûter plus cher.

Selon le ROEÉ, il n'est pas justifié pour Gaz Métro de comparer la rentabilité des programmes entre eux sans considérer les paramètres qui leur sont propres. Ainsi, il apparaît inadéquat de comparer le coût d'un programme visant la clientèle à faible revenu, dont les barrières économiques, techniques et commerciales sont sans communes mesures aux moyens économiques des clientèles commerciales, institutionnelles et

industrielles et à la meilleure rentabilité des mesures d'économie d'énergie à leur disposition.

2.2 Niveau des ajustements proposés par Gaz Métro pour les programmes PE208, PE218 et PE219

Gaz Métro propose de hausser les aides financières de la façon suivante⁶ :

PE208 Encouragement à l'implantation du marché CII : Le montant de l'aide financière octroyée par mètre cube de gaz naturel économisé sera augmenté de 0,25 \$/m³ à 0,50 \$/m³ et le montant maximal de l'aide sera rehaussé de 25 000 \$ à 100 000 \$ par demande, tous les autres critères restant identiques par ailleurs;

- **PE218 Encouragement à l'implantation VGE secteur industriel** : Le montant de l'aide financière octroyée par mètre cube de gaz naturel économisé sera augmenté, selon le cas, de 0,10 \$/m³ à 0,15 \$/m³, de 0,20 \$/m³ à 0,25 \$/m³ et de 0,25 \$/m³ à 0,30 \$/m³, tous les autres critères restant identiques par ailleurs;

- **PE219 Encouragement à l'implantation VGE secteur institutionnel** : Le montant de l'aide financière sera augmenté selon le cas, de 0,10 \$/m³ à 0,15 \$/m³, de 0,20 \$/m³ à 0,25 \$/m³ et de 0,25 \$/m³ à 0,30 \$/m³, tous les autres critères restant identiques par ailleurs;

Selon le ROEÉ, il est intéressant de comparer ces aides financières proposées aux nouvelles aides financières en vigueur chez Enbridge Gas Distribution (EGD).

En effet, le *Commercial Retrofit Incentive Program* de EGD offre des aides de 0,10 \$/m³ économisé pour les premiers 10 % d'économie d'énergie, 0,20 \$/m³ économisé pour les 10 % suivants, et 0,30 \$/m³ économisé pour les économies au-dessus de 20 %, jusqu'à un maximum de 50 % du coût des mesures⁷. Dans les exemples utilisés sur le matériel promotionnel d'EGD, l'aide octroyée est considérée être 55 % et 121 % plus généreuse que l'aide offerte par EGD l'an dernier.

Dans le secteur industriel, EGD offre une aide financière à l'implantation de 0,20 \$/m³ économisé pour les premiers 50 000 mètres cubes, et 0,05 \$/m³ économisé pour les

⁶ R-3970-2016, Gaz Métro 9, Document 1,B-0020, page 53.

⁷ <https://www.enbridgegas.com/businesses/assets/docs/Tiered%20Incentive%20Card.pdf>

mètres cubes suivants⁸. Notons que le montant maximum qui peut être octroyé dans le cadre de ce programme est 100 000\$.

Ainsi, si Gaz Métro se compare avec nos voisins plutôt qu'avec Hydro-Québec ou le BEIÉ, l'argument de la nécessité de hausser les montants de l'aide financière pour les programmes PE208, PE218 et PE219 semble peu pertinent.

3.0 CRITÈRES FAVORISANT UNE HAUSSE DES AIDES FINANCIÈRES SELON LE ROÉÉ

Selon le ROÉÉ, il existe des indicateurs qui pourraient suggérer un besoin de rehausser le niveau des aides financières offertes pour les programmes d'aide à l'implantation. Les résultats des tests du participant et le taux d'opportunité sont deux de ces indicateurs.

En effet, un test du participant dont les résultats seraient relativement faibles pourrait représenter un argument pour rehausser le niveau des aides financières. Un rehaussement des aides financières viendrait améliorer la rentabilité de l'investissement pour le participant.

Parallèlement, un taux d'opportunité élevé pourrait aussi indiquer un besoin de rehausser le niveau des aides proposées. En effet, des aides financières plus généreuses sont susceptibles d'intéresser davantage de clients à participer au programme, réduisant ainsi la proportion de participants qui se seraient prévalus de l'aide financière, mais qui auraient tout de même implanté la ou les mesures sans cette aide.

Des cibles d'économie d'énergie plus ambitieuses pourraient aussi justifier une hausse des aides financières.

4.0 RECOMMANDATIONS QUANT AUX DEMANDES D'AJUSTEMENT DES PROGRAMMES PE208, PE218 ET PE219

Le ROÉÉ considère que la proposition de Gaz Métro de rehausser le niveau des aides financières offertes ne poursuit pas le bon objectif et ne repose pas sur des constats

⁸

<https://www.enbridgegas.com/businesses/assets/docs/Industrial%20Programs%20and%20Incentives.pdf>

solides et pertinents. Nous sommes d'avis que Gaz Métro n'a pas besoin de rehausser ses aides financières pour maintenir le niveau des économies d'énergie actuel.

Notamment, nous croyons que les taux d'opportunité actuels et les résultats des tests des participants actuels pour chacun de ces programmes ne justifient pas de rehausser le niveau d'aide financière.

Le ROEÉ considère que la proposition de Gaz Métro ne fera qu'augmenter le coût du mètre cube économisé et ne comporte aucun avantage. Nous considérons que Gaz Métro n'a pas fait la démonstration du besoin de rehausser le niveau de ses aides financières.

Le ROEÉ est en faveur d'un rehaussement des aides financières dans la mesure où ceux-ci visent à accroître le nombre de participants aux programmes offerts, à accroître le nombre de mètres cubes nets économisés et à réduire le coût par mètre cube économisé. Il semble plus opportun de dépenser les budgets des programmes en efficacité énergétique du PGEÉ de Gaz Métro dans d'autres programmes capables d'atteindre de nouveau type de participants.

Le ROEÉ recommande donc à la Régie de ne pas accéder à la demande de Gaz Métro d'ajustements des programmes PE208, PE218 et PE219 dans le cadre de ce dossier tarifaire, et d'inviter Gaz Métro à soumettre une nouvelle proposition basée sur une argumentation solide et des objectifs quantifiables. (Recommandation numéro 1)

Dans la perspective d'un double comptage des économies d'énergie avec les programmes d'études de faisabilité (voir preuve conjointe du ROEÉ et du GRAME), de la problématique du double comptage des économies d'énergie avec les programmes du BEIÉ (voir les pages 57 et 58 du Rapport annuel de gestion 2014-2015 du ministère des Ressources naturelles⁹, et considérant la bonification de rendement liée à l'efficacité énergétique, le ROEÉ est d'avis qu'il est inopportun de procéder au rehaussement des aides financières telles que proposées par Gaz Métro.

5.0 PROCESSUS DE CONSULTATION RÉGLEMENTAIRE PAR LE BIAIS DE SÉANCES DE TRAVAIL

Dans sa proposition, à la pièce B-0009, le distributeur propose un processus de consultation réglementaire par le biais de séances de travail. La proposition de Gaz Métro a notamment pour but de « maximiser les échanges en amont du dépôt d'un dossier pour en faciliter dès lors sa bonne conduite »¹⁰. Le distributeur considère que plusieurs enjeux

⁹ <http://mern.gouv.qc.ca/ministere/a-propos/rapport/>

¹⁰R-3970-2015, GM-1 doc 3, B-0009, p.3

complexes nécessiteront l'attention de la Régie et des intervenants ce qui mènera à une pression sur le calendrier règlementaire. Pour pallier à cette situation, le distributeur propose de mettre sur pied des séances de travail trimestrielles¹¹ en amont des dossiers choisis. Selon le distributeur, cela améliorera la compréhension de la Régie et des intervenants tout en allégeant le processus règlementaire. De plus, considérant que les rencontres de travail seraient en amont des dossiers soumis à la Régie, le distributeur demande à ce que les rencontres de travail soient soumises aux pratiques de confidentialité de la Régie¹².

Le ROEÉ est généralement favorable aux rencontres de travail de ce type puisqu'il est vrai que cela facilite la compréhension des intervenants et les permet donc de mieux cibler les interventions. De plus, ce type de rencontre permet aux intervenants d'avoir une certaine contribution sur différents sujets de sorte à favoriser un dialogue entre les intervenants et les distributeurs. Ainsi, lors du dossier tarifaire d'Hydro-Québec R-3814-2012, l'analyste du ROEÉ appuyait le principe de la concertation entre les intervenants et les distributeurs¹³ de sorte à favoriser une approche de concertation plutôt qu'une approche en silos.

Le procureur du ROEÉ est revenu sur le sujet en réponse à une demande de la Régie dans le contexte du dossier tarifaire d'Hydro-Québec R-3905-2014 et replace alors cette idée procédurale dans son contexte règlementaire plus large.¹⁴

Par exemple, le ROEÉ demeure convaincu que la régulation en énergie serait plus efficace et déboucherait sur de meilleurs choix dans l'intérêt public et dans une perspective de développement durable si la *Loi sur la Régie de l'énergie* est modifiée afin de faire revenir à l'exigence de la planification intégrée des ressources. Le ROEÉ est aussi d'avis que la Régie devrait avoir davantage recours aux dossiers génériques afin de fixer les grandes orientations règlementaires et par le fait même désencombrer les dossiers annuels et ponctuels. Le ROEÉ indique également à ce moment ses préoccupations plus pointues au chapitre du processus des séances de travail.

Dans ce contexte, le ROEÉ recommande à la Régie d'accepter, sous réserve de ses autres recommandations le principe de la proposition de rencontre d'informations trimestrielle de Gaz Métro (Recommandation numéro 2).

Ainsi, le ROEÉ considère que la proposition de Gaz Métro devrait être améliorée sous certains angles avant son adoption. Nos préoccupations sont résumées ici. Dans la mesure où elles touchent des questions juridiques, elles seront traitées lors de la plaidoirie du ROEÉ.

¹¹ Idid, p. 5

¹² Ibid, p.9

¹³ R-3814-2012, A-0062,AUDI,n.s., volume 8, p.55 à 57

¹⁴ R-3905-2014, n.s. vol. 11, p. 38-46

Le ROÉÉ est d'avis que la demande de Gaz Métro doit s'évaluer dans le contexte de la présomption de la nature publique et transparente de la régulation des monopoles du secteur énergétique par la Régie de l'énergie. Il s'agit d'un principe et d'une présomption généraux, surtout en matière tarifaire. La dérogation à cette règle et à l'application des limites à la participation et de la confidentialité sont des exceptions. Dans cette perspective, de notre avis la Régie devrait exiger des ajustements à la proposition de Gaz Métro.

Gaz Métro propose de tenir les rencontres sous le couvert de la confidentialité¹⁵. Le distributeur justifie sa demande de confidentialité, inspiré des Tolls Task Force Procedure de Transcanada (TTF)¹⁶, par la nature embryonnaire des sujets qui serait traitée lors des rencontres. Ainsi selon le distributeur, il est possible que les sujets emmenés lors de rencontre technique ne fassent jamais l'objet de demande d'approbation devant la Régie¹⁷.

Selon Gaz Métro « [L]a confidentialité permet non seulement d'éviter que les documents et informations soient déposés en preuve, mais également que ceux-ci puissent potentiellement causer préjudice à Gaz Métro en étant communiqués au grand public »¹⁸.

C'est de plus basé sur cet argument que le distributeur considère qu'il n'est pas nécessaire, voire contre-productif, de permettre l'utilisation de note sténographique¹⁹, de dépôt de procès-verbaux²⁰ ou de demande d'engagement²¹. Ainsi Gaz Métro propose un processus dans le contexte de la régulation publique en présence du personnel de la Régie, mais veut qu'hormis le mémoire des individus présents, qu'il n'y aurait aucune trace des discussions liées aux rencontres techniques.

Le ROÉÉ tient ici à rappeler que le TTF de TransCanada est avant tout de négocier une entente sur les différents sujets qui sont abordés. En ce sens, l'objectif est bien de diminuer les coûts de participations à l'Office national de l'Énergie (ONE), comme en fait foi le premier point de la charte du TTF :

¹⁵ Le ROÉÉ note cependant que cette confidentialité ne serait pas absolue dans la mesure où Gaz Métro accepte que les participants soient autorisés à discuter des séances et de la documentation avec les représentants, internes et externes de leur organisation : réponses aux DDR du ROÉÉ, B-0171 (Gaz Métro 14, Document 9), réponse 1.1 et d'OC, B-0170 (Gaz Métro, Document 8), réponse 2.2.

¹⁶ R-3970-2016-B0171, réponse aux DDR du ROÉÉ, question 2

¹⁷ R-3970-2016-B0171, réponse aux DDR du ROÉÉ, question 3

¹⁸ R-3970-2016-B0171, réponse aux DDR du ROÉÉ, question 7.1

¹⁹ R-3970-2016-B0171, réponse aux DDR du ROÉÉ, question 3 et 3.1

²⁰ R-3970-2016-B0171, réponse aux DDR du ROÉÉ, question 5 et 5.1

²¹ R-3970-2016-B0171, réponse aux DDR du ROÉÉ, question 4 et 4.1

« 1.0 PURPOSE

1.1 To provide a forum to achieve negotiated resolution of issues related to Mainline toll, tariff and facilities matters as an alternative to a litigated regulatory process through information exchange, and discussion. The objective of the TTF is to reduce the need for regulatory proceedings thereby reducing regulatory costs and creating win/win outcomes.

1.2 It is recognized that not all TTF dialogue is directed towards achieving a negotiated resolution of issues and that depending on the matters being addressed, any one or more of the three “Cs of Engagement” may be employed:

- Communication – to proactively share information;
- Consultation – to understand and respond to concerns through open and constructive dialogue; and
- Collaboration – to work in partnership to advance mutual goals. »²²
(nos soulignés)

L'on note aussi que les rencontres peuvent servir plus spécifiquement aux négociations de certains enjeux de sorte à favoriser les diminutions des coûts. En ce sens, le TTF peut se comparer plus convenablement aux rencontres de négociations qu'à des rencontres de travail. Dans un contexte de négociation, il pourrait être plus opportun d'assurer la confidentialité de positions des divers intervenants que lors de rencontre de travail

D'autre part, de la compréhension du ROEÉ, l'ONE ne participe pas au TTF, ce qui renforce notre impression que le TTF ne constitue pas une rencontre de travail, mais bien un lieu de consensus entre intervenants.

Or, selon la lecture du ROEÉ, les rencontres proposées par GM, bien que permettant de mieux comprendre les positions des différends intervenants ne demandent aucune forme de consensus. De plus, contrairement au TTH, la Régie est invitée à participer aux rencontres d'informations.

Selon le ROEÉ les objectifs des rencontres proposées par GM et celle du TTF sont différents et ne justifient pas le mimétisme des pratiques de confidentialité. Cependant, malgré cette situation la procédure du TTF prévoit la création d'une « feuille de résolution » qui elle est peut être soumise à un régulateur²³.

En ce sens, il apparaît normal que si des rencontres de négociations peuvent fournir des pièces justificatives publiques, les rencontres de travail des distributeurs puissent présenter une forme de document publique de la nature d'un procès-verbal.

²² Transcanada, MAINLINE TOLLS TASK FORCE CHARTER, point 1, disponible en ligne, http://www.transcanada.com/customerexpress/docs/ml_industry_committee/TTF_Charter.pdf

²³ Transcanada, TOLLS TASK FORCE PROCEDURES, paragraphes,

De plus, bien que le ROEÉ soit sensible aux craintes de Gaz Métro, il est d'avis que dans un contexte de réglementation publique au moins certaines traces des rencontres doivent être publiquement accessibles. C'est pourquoi la demande d'engagements est un minimum pour le ROEÉ. Le ROEÉ considère que dans cette situation la présence de la Régie lors des rencontres soit un atout. Dans le cas d'oppositions entre les distributeurs et des intervenants elle pourra trancher de la justesse des demandes d'engagement de sorte à assurer que les demandes ne soient pas préjudiciables pour Gaz Métro. Suite aux réponses du distributeur, celles-ci seront déposées sur le site de la Régie de sorte à augmenter le niveau de transparence des activités réglementaires de distribution gazière.

Par ailleurs, Gaz Métro explique comme suit les objectifs des séances de travail :

« L'objectif des séances de travail serait de permettre des échanges constructifs entre les intervenants, la Régie et Gaz Métro afin d'améliorer la planification des dossiers. Gaz Métro est d'avis qu'en améliorant la connaissance et la compréhension des intervenants en amont du dépôt des différents dossiers cela permettrait à Gaz Métro de mieux saisir les enjeux et préoccupations de chaque participant et conséquemment, d'en tenir compte dans l'élaboration de ses preuves afin de les rendre plus compréhensibles au niveau de la forme – et y apporter des modifications sur le fond, le cas échéant. Ces séances permettraient ultimement d'alléger le traitement réglementaire subséquent, que ce soit parce que la preuve de Gaz Métro est plus claire ou qu'elle suscite moins de questionnements. »²⁴

Cette vision est certainement positive. Toutefois le ROEÉ note que Gaz Métro met l'emphase sur la compréhension des intervenants des dossiers et la communication à Gaz Métro de leurs préoccupations. Or cette vision comporte l'idée que le rôle des intervenants est de réagir simplement aux propositions de Gaz Métro et présume de la capacité des représentants des intervenants de formuler des commentaires sans l'aide d'experts.

Dans ce contexte, le ROEÉ doute de la suffisance de ce que Gaz Métro propose au chapitre des frais si les intervenants nécessitent un soutien. Spécifiquement, nous sommes d'avis que dans certaines circonstances l'appréciation des enjeux et des propositions de Gaz Métro et la capacité de suggérer des modifications passeront par la possibilité pour les intervenants (participants) de se joindre une ressource experte, au coût que cela implique. Afin d'illustrer notre propos, nous rappelons que dans le dossier R-3867-2013, l'expert Paul Chernick, agissant pour deux intervenants a participé aux séances de travail et que cette participation a permis un apport de l'expert et du ROEÉ des plus valables lors des audiences.²⁵

²⁴ B-0009, p. 5-6

²⁵ R-3867-2013, D-2014-038.

De plus, le ROEÉ considère qu'au même titre que les experts-conseil, si les sujets proposés par Gaz Métro sont de nature juridique ou de procédure réglementaire, les intervenants devraient être en mesure de demander conseil à leurs procureur.e, afin de mieux comprendre les enjeux à venir.

Enfin, le ROEÉ note que le P.L. 106 présentement à l'étude à l'Assemblée nationale viendrait modifier les pouvoirs et responsabilités de la Régie, prévoyant spécifiquement la tenue avant une audience publique de séances d'information et de consultations publiques.²⁶ Bien entendu la Régie doit prendre sa décision sur la base du droit en vigueur²⁷, mais la prudence commande qu'une décision de principe sur la proposition de Gaz Métro concernant les séances de travail soit au moins prise en tenant compte que le Législateur s'apprête à se prononcer à ce sujet.

Le ROEÉ recommande à la Régie d'exiger la préparation par Gaz Métro et la communication sur le site de la Régie de simples rapports des présences et des sujets traités lors des séances de travail. (Recommandation numéro 3)

Le ROEÉ recommande à la Régie de permettre lors de ces rencontres les demandes d'engagement et de juger de la pertinence de celles-ci individuellement lors des rencontres. (Recommandation numéro 4)

Le ROEÉ recommande à la Régie qu'une fois répondues, les demandes d'engagement soient déposées publiquement sur le site de la Régie. (Recommandation numéro 5)

Le ROEÉ recommande à la Régie de permettre la participation d'experts-conseils aux séances de travail et de prévoir le paiement de frais adéquat à cette fin. (Recommandation numéro 6)

Le ROEÉ recommande à la Régie de permettre la participation encadrée des procureurs aux séances de travail si celles-ci incluent des discussions sur le processus réglementaire ou des questions de natures juridiques et de prévoir le paiement de frais adéquat à cette fin. (Recommandation numéro 7)

²⁶ Projet de loi no106 : *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives* (2016), art. 2 modifiant les articles 25 et 26 LRÉ

²⁷ *RNCREQ c. Régie l'énergie*, C.A.Q. No : 500-09-008991-994 (10 mai 2001), par. 11

6.0 SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Le ROEÉ recommande à la Régie :

- **De ne pas accéder à la demande de Gaz Métro dans le cadre de ce dossier tarifaire, et d'inviter Gaz Métro à soumettre une nouvelle proposition basée sur une argumentation solide et des objectifs quantifiables. (Recommandation numéro 1)**
- **D'accepter la proposition de rencontre d'informations trimestrielle. (recommandation numéro 2)**
- **D'exiger la préparation par Gaz Métro et la communication sur le site de la Régie de simples rapports des présences et des sujets traités lors des séances de travail. (Recommandation numéro 3)**
- **De permettre lors de ces rencontres les demandes d'engagement et de juger de la pertinence de celles-ci individuellement lors des rencontres. (Recommandation numéro 4)**
- **Qu'une fois répondues, les demandes d'engagement soient déposées publiquement sur le site de la Régie. (Recommandation numéro 5)**
- **De permettre la participation d'experts-conseils aux séances de travail et de prévoir le paiement de frais adéquat à cette fin. (Recommandation numéro 6)**
- **De permettre la participation encadrée des procureurs aux séances de travail si celles-ci incluent des discussions sur le processus réglementaire ou des questions de natures juridiques et de prévoir le paiement de frais adéquat à cette fin. (Recommandation numéro 7)**