

Le GRAME et le ROEE

Analyse de l'incitatif à la performance « Émissions de GES » et Analyse du processus administratif entourant l'évaluation des programmes PE207, PE208, PE211, PE218 et PE219 du PGEÉ de Gaz Métro

Gaz Métro - 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 1er octobre 2016

R-3970-2016

par

Bertrand Schepper, consultant

et

Jonathan Théorêt, analyste

18 juillet 2016

Table des matières

Listes des abréviations	2
Introduction	3
Mission du GRAME et du ROEÉ	3
Mise en contexte	3
Possibilité de double comptage pour les programmes PE207, PE208, PE211, PE218 et PE219 du PGEÉ de Gaz Métro	4
Pertinence de l'utilisation de l'indice « Émissions de gaz à effet de serre »	6
Sommaire des recommandations	10

Listes des abréviations

Gaz Métro :	Société en commandite Gaz Métro
GRAME :	Groupe de Recherche Appliquée en macroécologie
PE207 :	Étude de faisabilité CII
PE208 :	Encouragement à l'implantation CII
PE211 :	Étude de faisabilité VGE
PE218 :	Encouragement à l'implantation (secteur institutionnel)
PE219 :	Encouragement à l'implantation (secteur industriel)
PEN :	Processus d'entente négociée
PGEÉ :	Plan global en efficacité énergétique de Gaz Métro
PRI :	Période de retour sur l'investissement
Régie :	Régie de l'énergie du Québec
ROEÉ :	Regroupement des organismes environnementaux en énergie

Introduction

Mission du GRAME et du ROEÉ

Ce document est le mémoire conjoint du Groupe de Recherche Appliquée en macroécologie (GRAME) et du Regroupement des Organismes environnementaux en Énergie (ROEÉ) sur deux enjeux spécifiques du dossier R-3970-2016, la cause tarifaire 2016 de Gaz Métro. Notez que les deux groupes produisent aussi chacun un mémoire en leur nom propre dans le cadre de la présente cause. Nous vous invitons à consulter les mémoires spécifiques du GRAME et du ROEÉ pour la description de leurs missions respectives.

Mise en contexte

Dans cette cause, Gaz Métro dépose à la Régie de l'énergie une preuve afin de déterminer les tarifs et les conditions de service de distribution de gaz naturel sur son réseau à partir du 1^{er} octobre 2016. La Régie a aussi déposé son propre rapport d'évaluation des programmes PE211, PE218 et PE219 du PGEÉ de Gaz Métro. Rappelons que le GRAME et le ROEÉ avaient produit un mémoire conjoint spécifiquement sur ces enjeux lors de la cause tarifaire R-3879-2014, Phases 3 et 4¹ qui s'intéressait aux possibilités de double comptage des m³ économisés des programmes PE207, PE208, PE211, PE218 et PE219 du PGEÉ de Gaz Métro et aux pistes d'amélioration pour bonifier le processus d'évaluation de ces programmes. À la lumière de l'évaluation de la Régie et suite à leurs propres recherches, le GRAME et le ROEÉ ne sont pas convaincus par les affirmations de Gaz Métro quant à l'impossibilité de double comptage des m³ de gaz économisés et considèrent qu'il existe des moyens simples de s'assurer que ce type de situation ne se produise pas.

Par ailleurs, dans la présente cause, le distributeur présente les indices de qualité de service et conditions d'accès aux trop-perçus. Après diverses analyses le GRAME et le ROEÉ se questionnent sur la pertinence de l'utilisation de l'indice « Émissions de gaz à effet de serre » considérant que les pratiques courantes de Gaz Métro lui permettent de rencontrer l'exigence de ce type d'indice avec un minimum d'efforts. Dans ce rapport, le GRAME et le ROEÉ présenteront des analyses et recommandations pour éviter que cet indice serve uniquement de faire-valoir écologique sans gain concret.

¹ R-3879-2014, Phase 4, C-ROEÉ-0052

Possibilité de double comptage pour les programmes PE207, PE208, PE211, PE218 et PE219 du PGEÉ de Gaz Métro

Tel que mentionné dans le rapport conjoint du GRAME et du ROEÉ lors de la cause tarifaire R-3879-2014, Phases 3 et 4² ainsi que dans le rapport de la Régie sur le suivi 2016 des évaluations des programmes du Plan Global en Efficacité Énergétique (PGEÉ) de Gaz Métro³, le distributeur semble éprouver de la difficulté à effectuer un suivi adéquat entre les programmes PE207 et PE211 et PE208, PE218 et PE219. En effet, l'évaluateur des programmes considère « qu'il est "impossible" d'effectuer le suivi des dossiers entre les programmes "étude de faisabilité" »⁴. Or, les préoccupations quant à la possible double attribution d'économies de m³ proviennent précisément de cette difficulté à colliger l'information entre ces deux types de programmes.

À ce sujet, le GRAME et le ROEÉ rappellent que les programmes PE208 et PE211 représentent près de 18 % des prévisions d'économies de m³ de gaz naturel dans la présente cause⁵ et que pour participer aux programmes PE208, PE218 ou PE219, le client doit présenter une étude de faisabilité. Dans ces circonstances, plusieurs clients participent aux deux types de programmes dans leur processus d'implantation de mesures en efficacité énergétique. Ainsi, entre 2009 et 2015, 71 % des participants aux programmes PE208 avaient participé au programme PE207 et que 81 % des participants aux programmes PE218 ou PE219 avaient participé au programme PE211⁶.

Or, la possibilité d'une double attribution de m³ provient spécifiquement de la possibilité que des mesures ayant été approuvées dans le cadre des programmes PE207 ou PE211 se retrouvent aussi approuvées dans les programmes PE208, PE218 ou PE219. En ce sens, il apparaît primordial d'être concrètement en mesure d'évaluer correctement les liens entre les programmes d'études de faisabilité et d'encouragement à l'implantation pour éviter toute forme de double attribution.

Des solutions existent. Selon le GRAME et le ROEÉ, l'une des manières de procéder pour éviter de comptabiliser les mêmes mesures à deux reprises serait de lister l'ensemble des mesures considérées dans les programmes PE207 et PE208 et de s'assurer qu'elles ne

² R-3879-2014, Phases 4, C-ROEÉ-0052

³ Rapport de la Régie, Suivi 2016 des évaluations des programmes du Plan Global en Efficacité Énergétique (PGEÉ) de Gaz Métro, 10 juin 2016, paragraphes 20 et 21

⁴ idem

⁵ R-3970-2016, Gaz Métro – document 2, B-0021, p.5 Calcul des auteurs.

⁶ Pour plus de détails, voir R-3879-2014, Phases 4, C-ROEÉ-0052 p. 11 à 13

sont pas comptabilisées dans les programmes PE208, PE218 et PE219. Cela ne serait pas particulièrement complexe puisque dans le cahier de charges des programmes PE207 et PE211, les participants doivent spécifiquement fournir des données sur chaque mesure du programme telles que la PRI et la réduction des émissions de gaz à effet de serre en quantité par an⁷.

Ainsi, bien que l'évaluateur ait considéré impossible de faire un lien entre les programmes d'évaluation et les programmes d'aide à l'implantation à travers des informations compilées informatiquement, il existe des dossiers physiques contenant ces informations comme l'a confirmé le distributeur aux réponses 2.2 et 2.3 de la demande de renseignements GRAME-ROEÉ⁸. Ainsi, la préparation d'un tableau compilant une liste des PRI, des économies de M³, les coûts, les aides financières et les surcoûts par mesure et par client pour les programmes d'études de faisabilité et les programmes d'aide à l'implantation tel que fourni à la pièce R-3970-2016-C-GRAME-0010 permettrait de résorber, du moins à court ou moyen terme, ce problème.

De plus, comme répondu à la question 2.4 de la demande de renseignements du GRAME-ROEÉ, il ne s'agirait pas d'une opération particulièrement onéreuse puisque pour une année typique, Gaz Métro évalue à 5 jours le temps nécessaire pour accomplir cette tâche⁹.

Ainsi, bien que Gaz Métro ne considère pas qu'une telle liste soit « le moyen le plus approprié »¹⁰ de comptabiliser et vérifier les mesures entreprises par les participants des programmes PE207 ou PE211, en fait il s'agit d'un moyen simple qui puisse servir de protection, du moins, le temps que le distributeur puisse démontrer sa capacité à éviter le double comptage de M³ autrement. Selon nous, une telle mesure permettrait la réduction substantielle de temps et d'efforts à consentir par l'évaluateur des programmes, par la Régie lors des suivis administratifs et par les intervenants.

C'est pourquoi le GRAME et le ROEÉ recommandent à la Régie d'exiger que Gaz Métro produise un tableau similaire à celui déposé à la pièce R-3970-2016-C-GRAME-0010 et qu'elle l'utilise comme moyen d'éviter le double comptage de M³ jusqu'à ce que le distributeur propose une autre option. (Recommandation 1)

De plus, bien que nous soyons favorables à la synchronisation de ces deux programmes avec l'évaluation des programmes PE208, PE218 et PE219, le GRAME et le ROEÉ sont préoccupés par le report du dépôt de l'évaluation des programmes PE207 et PE211 qui devait se faire à même le suivi administratif 2016-2017 et qui est maintenant à l'agenda pour 2018-2019¹¹. La synchronisation nous apparaît comme une bonne manière de

⁷ R-3879-2014, Phases 3 et 4, C-ROEÉ-0052, p.9

⁸ R-3970-2016-B-0169, questions 2.2 et 2.3

⁹ R-3970-2016-B-0169, question 2.4

¹⁰ R-3970-2016-B-0169, question 2.5

¹¹ R-3970-2016-B-0161, question 21.1

colliger l'ensemble de l'information requise pour bien comprendre la dynamique entre ces deux types de programmes. Cependant, vu l'importance des questionnements concernant le double comptage émis lors de la précédente cause et considérant que la Régie soit d'avis que le suivi entre les programmes d'évaluation et d'aide à l'implantation soit « essentiel »¹², il nous semble qu'il soit de loin préférable de faire une évaluation synchronisée des 5 programmes lors du processus administratif 2016-2017 que le contraire.

En ce sens, le GRAME et le ROÉÉ recommandent à la Régie d'exiger le dépôt d'une évaluation synchronisée des programmes PE207, PE208, PE211, PE218 et PE219 lors du processus de suivi administratif 2016-2017 (Recommandation 2).

Pertinence de l'utilisation de l'indice « Émissions de gaz à effet de serre »

L'indice de qualité de service « Émissions de gaz à effet de serre » pour l'année 2017 provient du *Mécanisme incitatif convenu par le groupe de travail à la phase 2 du PEN – R-3599-2006*¹³. L'indice vise « la réduction annuelle de 350 tonnes éq. CO₂ des GES découlant des activités de Gaz Métro »¹⁴ et son calcul « tient compte des crédits d'émission qui peuvent être obtenus par Gaz Métro et des réductions faites par Gaz Métro qui dépasseraient le nouvel indice de 350 tonnes éq. CO₂ »¹⁵. Il compte pour 10 % de la pondération du calcul de la moyenne servant à établir le pourcentage global de réalisation des indices¹⁶.

Bref, cet indicateur doit inciter le distributeur à réduire ses émissions de GES à travers « l'adoption de programmes visant la réduction des émissions de GES provenant des employés, notamment au niveau des émissions associées au transport pour se rendre au travail »¹⁷. L'on peut supposer que lors de son adoption, plusieurs mesures de réduction des émissions de GES pouvaient être envisagées. Toutefois, cela semble être de moins en moins vrai comme le montre le peu de réduction de GES résultant des activités de Gaz Métro depuis 2012.

¹² R-3970-2016, A-009, p. 7 paragraphe 21

¹³ R-3599-2006, *Mécanisme incitatif convenu par le groupe de travail à la phase 2 du PEN*, 19 avril 2007, p.23

¹⁴ R-3970-2016, Gaz-Métro-10 doc1, B-0024, p. 5

¹⁵ R-3599-2006, *Mécanisme incitatif convenu par le groupe de travail à la phase 2 du PEN*, 19 avril 2007, p.23

¹⁶ Ibid. p. 25

¹⁷ Ibid. p.23

Tableau 1 : Résultats annuels de réduction de GES et montant relié aux crédits d'émission obtenus par Gaz Métro

	Réductions des GES résultant des activités de Gaz Métro (tonnes éq. CO ₂)	Surplus (Déficit) (tonnes éq. CO ₂)	Crédits d'émission obtenus par Gaz Métro (tonnes éq. CO ₂)
2008	1 357	1 007	0
2009	0	657	0
2010	245,3	552,3	0
2011	0	202,3	0
2012	0	(147,7)	150
2013	42	(308)	325
2014	0	(350)	350
2015	0	(350)	350

Source : R-3970-2016-B-0169, question 1.1

Selon Gaz Métro, depuis 2013, « la mise en place d'initiatives internes permettant des réductions aussi importantes devient de plus en plus difficile avec le temps »¹⁸. C'est pourquoi Gaz Métro procède à l'achat de crédits compensatoires pour compenser son incapacité à remplir ses objectifs de diminution d'émanations de GES résultant de ses activités. Même si la disposition à cet effet a été prévue dans *le Mécanisme incitatif convenu par le groupe de travail à la phase 2 du PEN – R-3599-2006*, il est bien évident que le marché des crédits compensatoires a connu une effervescence dans les dernières années. Cela est donc devenu une stratégie payante et facile pour le distributeur.

Cette stratégie permet d'atteindre deux objectifs centraux, tout d'abord elle évite à Gaz Métro de payer une pénalité de 100 000 \$ si elle ne réalise pas au moins 85 % de la cible de réduction de GES¹⁹. D'autre part, la réalisation de cet indicateur permet au distributeur d'accéder à sa part du trop-perçu. Considérant que les trop-perçus depuis 2013 représentent un peu plus de 28 M\$, il est bien évident que Gaz Métro a avantage à acheter des crédits compensatoires pour atteindre son objectif.

¹⁸ R-3970-2016-B-0169, question 1.4

¹⁹ R-3970-2016-B-0169, question 1.6

Tableau 2 : Sommes annuelles des trop-perçus avant impôt entre 2008 et 2015

Années	Trop-perçus (000 \$)	Références
2008	20 379	R-3680-2008, Gaz Métro - 8, Document 4, l. 7.
2009	21 970	R-3717-2009, Gaz Métro - 8, Document 3, l. 7.
2010	40 623	R-3745-2010, Gaz Métro - 8, Document 3, l. 7.
2011	20 758	R-3782-2011, Gaz Métro - 8, Document 3, l. 7.
2012	8 345	R-3831-2012, Gaz Métro - 8, Document 3, l. 7.
2013	527	R-3871-2013, Gaz Métro - 8, Document 2, l. 9 et 10.
2014	23 818	R-3916-2014, Gaz Métro - 8, Document 2, l. 9 et 10.
2015	1 740	R-3951-2015, Gaz Métro - 8, Document 2, l. 9 et 10.
Note:		
Pour les années 2013 à 2015, les trop-perçus présentés concernent la distribution seulement.		

Source : R-3970-2016-B-0169, question 1.3

En supposant que nous utilisons la pondération de l'indicateur « Émissions de GES » sur le partage des trop-perçus, soit 10 %, on peut considérer que la part des trop-perçus provenant de l'achat de crédits compensatoires représente plus de 2,6 M\$. Or, considérant que Gaz Métro a payé depuis 2013 moins de 10 000 \$²⁰ annuellement pour atteindre cet objectif, l'on peut supposer qu'au minimum Gaz Métro a multiplié son investissement par un ratio de 86,95.

Notez que cette estimation est conservatrice puisque si l'on suppose le prix d'un droit d'émission à 11,39 \$²¹, ce montant pour les crédits liés aux 1025 tonnes eq co2 achetés entre 2013 et 2015 aurait une valeur de 11 675 \$. Ce qui voudrait dire que les investissements en crédits compensatoires pour atteindre l'indice « Émissions de gaz à effet de serre » auraient été multipliés par 222. Ainsi, les sommes en jeu ici sont considérables, mais leur condition d'accès via l'indice GES est proportionnellement négligeable.

Il s'agit d'une situation excessive qui ne remplit pas l'objectif de l'indicateur. Ainsi, considérant la facilité et le faible coût pour se procurer des crédits compensatoires d'émissions de GES, l'on peut supposer que ce ne serait que par négligence que Gaz Métro ne réussirait pas à atteindre le seuil de l'indicateur GES lui donnant accès aux trop-perçus.

²⁰ R-3970-2016, B-0169, question 1.5

²¹ Ce qui se rapproche de la moyenne des prix des droits d'émissions par vente aux enchères en 2014. Voir R-3970-2016, Gaz Métro 4, document 1, B-0016, page 18, tableau 2

Ce faisant, cela rend complètement inefficace l'incitatif de la pénalité de 100 000 \$ en cas de non-réalisation de l'exigence de l'indice « émissions de Gaz à effet de serre ».

Bref, bien que l'incitatif environnemental semble positif à première vue, il a également maintenant comme conséquence une forme de déresponsabilisation corporative qui n'était pas l'objectif de sa mise en place.

C'est pourquoi le GRAME et le ROEÉ considèrent que l'utilisation de l'indicateur « Émissions de GES » est présentement nuisible en représentant une forme de laissez-passer à rabais au partage du trop-perçu. **Les deux groupes recommandent à la Régie d'interdire à Gaz Métro de comptabiliser les achats de crédits compensatoires de GES pour atteindre les objectifs de performance de l'indice « Émissions de GES ». (Recommandation 3).**

Dans l'éventualité où la Régie ne retienne pas la recommandation précédente, le GRAME et le ROEÉ recommandent subsidiairement que l'indicateur « Émissions de GES » soit retiré et que la pondération des indicateurs soit revue conséquemment (Recommandation 4). Cette recommandation, moins souhaitable, aurait comme utilité de ne pas valoriser les efforts négligeables du distributeur pour atteindre des objectifs trop facilement atteignables au nom d'une saine pratique environnementale.

Sommaire des recommandations

Le GRAME et le ROEE

- **Recommandent à la Régie d'exiger que Gaz Métro produise un tableau similaire à celui déposé à la pièce R-3970-2016-C-GRAME-0010 et qu'elle l'utilise comme moyen d'éviter le double comptage de M³ jusqu'à ce que le distributeur propose une autre option. (Recommandation 1)**
- **Recommandent à la Régie d'exiger le dépôt d'une évaluation synchronisée des programmes PE207, PE208, PE211, PE218 et PE219 lors du processus administratif 2016-2017. (Recommandation 2)**
- **Recommandent à la Régie d'interdire à Gaz Métro de comptabiliser les achats de crédits compensatoires de GES pour atteindre l'indice « Émissions de GES ». (Recommandation 3)**
- **Dans l'éventualité où la Régie ne retenait pas la recommandation précédente, le GRAME et le ROEE recommandent subsidiairement que l'indicateur « Émissions de GES » soit retiré et que la pondération des indicateurs soit revue conséquemment (Recommandation 4).**