

Mémoire

Demande d'ajustement aux modalités de répartition des coûts de l'usine LSR entre l'activité réglementée et l'activité non réglementée
(R-3837-2013 — Phase 2)



Préparé par
Viviane de Tilly
Analyste d'UC

6 février 2014

Table des matières

TABLE DES MATIERES	2
UNION DES CONSOMMATEURS, <i>LA FORCE D'UN RESEAU</i>	3
1 CONTEXTE.....	4
2 POSITION D'UC SUR LA DEMANDE INITIALE DU DISTRIBUTEUR	5
3 LA NOUVELLE DEMANDE DU DISTRIBUTEUR	5
4 MÉTHODE DE RÉPARTITION DES COÛTS	6
5 CODE DE CONDUITE REGISSANT LES TRANSACTIONS ENTRE SOCIETES APPARENTEES	8
6 GAINS POUR LA DAQ	10
7 CONCLUSION	11

Union des consommateurs, la force d'un réseau

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe dix Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC) ainsi que des membres individuels. La mission d'UC est de représenter et défendre les consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions d'UC s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure d'UC lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques ou réglementaires, sur la place publique ou encore par des recours collectifs. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et l'inforoute, la santé, l'agroalimentaire et les biotechnologies, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

Finalement, dans le contexte de la mondialisation des marchés, UC travaille en collaboration avec plusieurs groupes de consommateurs du Canada anglais et de l'étranger. Elle est membre de l'*Organisation internationale des consommateurs* (CI), organisme reconnu notamment par les Nations Unies.

Depuis plus de 40 ans, les ACEF travaillent sans relâche au Québec auprès des personnes à faible revenu. Tout en revendiquant des améliorations aux politiques sociales et fiscales, les ACEF ont, depuis le début de leur existence, offert des services directs aux familles, dont des services de consultation budgétaire personnalisés.

1 Contexte

Le 23 août 2013, le Distributeur présentait dans le cadre de la Phase 2 de la demande R-3837-2013, la pièce Gaz Métro 2, Document 6 « *Demande d'investissement à l'usine LSR pour augmenter la production de GNL et ajustement aux modalités de l'activité de ventes de GNL* ».

La demande du Distributeur visait à obtenir l'autorisation de la Régie de l'énergie (la « Régie ») pour un investissement à l'usine LSR, permettant ainsi d'augmenter la capacité de liquéfaction annuelle de l'usine et à faire approuver des adaptations à la méthode de répartition des coûts de l'usine LSR à la suite de l'investissement afin de respecter les principes établis par la Régie dans ses décisions précédentes

Le 9 septembre 2013, par sa décision procédurale D-2013-144, la Régie statue qu'elle doit d'abord trancher la question de sa compétence à l'égard de ce projet d'investissement dont la demande d'autorisation est déposée en vertu du paragraphe 1^o de l'article 73 de la Loi sur la Régie (la Loi).

Au soutien de sa position, le Distributeur invoque, d'une part, le fait que l'usine LSR et l'agrandissement forment un tout indissociable¹ constituant un seul et même actif destiné à la distribution et, d'autre part, qu'il s'agit d'un investissement qui procurera des avantages pour l'activité réglementée.

Subsidiairement, le Distributeur plaide que si la Régie considère que l'usine LSR et l'agrandissement constituent deux actifs distincts, l'agrandissement serait quand même un actif destiné à la distribution au sens de l'article 73 de la Loi, car ce dernier est un actif inhérent aux activités qui découlent de son droit exclusif de distribution.

Dans sa décision D-2013-187 la Régie indique que le projet d'investissement vise l'ajout d'un actif important à l'usine réglementée destiné à l'activité non réglementée. La Régie ne peut donc souscrire au parallèle établi par le Distributeur avec les faits présentés dans la décision D-2010-144. D'autre part, La Régie doute sérieusement de l'avantage que peut conférer l'agrandissement de l'usine LSR pour l'activité réglementée en matière de sécurité d'approvisionnement. La preuve établit clairement que la redondance de l'unité de liquéfaction, bien qu'elle soit utile, n'est pas un avantage essentiel pour l'usine LSR. Conséquemment, la Régie conclut qu'elle ne peut autoriser l'investissement demandé par le Distributeur, car il ne s'agit pas d'un actif visé par le premier paragraphe de l'article 73 de la Loi et cesse l'examen de la demande d'investissement du Distributeur.

Le 20 janvier 2014, le Distributeur présente une nouvelle demande « *Demande d'ajustement aux modalités de répartition des coûts de l'usine LSR entre l'activité réglementée et l'activité non réglementée* »². L'objet de sa demande est de faire approuver par la Régie des adaptations à la méthode de répartition des coûts de l'usine LSR entre l'activité réglementée et la fonction de vente de gaz naturel liquéfié (GNL) en prévision de l'ajout d'un nouveau liquéfacteur, non réglementé en vertu de la décision D-2013-187, afin de respecter les principes établis par la Régie dans ses décisions précédentes.

¹ Dans sa décision D-2010-144, la Régie indiquait qu'elle considère que l'usine LSR est un tout indissociable ainsi qu'un actif réglementé alimenté et opéré par le distributeur pour assurer la sécurité d'approvisionnement de ses clients.

² B-0310.

2 Position d'UC sur la demande initiale du Distributeur

Dans son argumentation sur la demande initiale du Distributeur où l'agrandissement de l'usine LSR était présenté comme un ajout à un actif réglementé, UC s'inquiétait principalement des impacts sur les clients de son activité réglementée pour tous les coûts et risques pouvant découler de cette expansion et des activités qui y seront liées à l'avenir.³

UC recommandait à la Régie de demander au Distributeur de compléter sa preuve en déposant la méthode de calcul qui sera utilisée pour soustraire l'ensemble des coûts liés à l'expansion de l'usine LSR, incluant la rémunération sur la base de tarification, lors de la détermination du coût de service du Distributeur.

Enfin, il apparaissait opportun pour UC que le Distributeur soumette à la Régie les modalités en vertu desquelles sera réglé tout conflit d'intérêts éventuel entre les activités réglementées et non réglementées.

3 La nouvelle demande du Distributeur

Le Distributeur ne demande plus l'autorisation d'agrandir un actif réglementé.

L'activité non réglementée prévoit plutôt la construction d'un nouveau liquéfacteur à l'usine LSR. Cet ajout est prévu de façon à permettre l'opération totale indépendante de ce liquéfacteur par rapport à celui existant. L'activité non réglementée sera responsable de tous les coûts d'installation, d'équipement et d'opération propres au nouveau liquéfacteur.

UC constate que cette mise à jour atténuée, sans toutefois les faire disparaître, les inquiétudes qu'elle avait quant à la possibilité que les clients de l'activité réglementée aient à assumer certains coûts associés à l'activité non réglementée.

La nouvelle demande du Distributeur vise à faire approuver des adaptations à la méthode de répartition des coûts de l'usine LSR entre l'activité réglementée et la fonction de vente de gaz naturel liquéfié (GNL) en prévision de l'ajout d'un nouveau liquéfacteur, afin que les résultats de celle-ci continuent de respecter les principes établis par la Régie dans ses décisions précédentes, tels que :

- La vente de GNL est une activité non réglementée
- Pas d'interfinancement entre les activités réglementées et non réglementées
- Maintenir la causalité des coûts
- Séparation des fonctions de l'usine LSR
- Garantir la sécurité d'approvisionnement de la clientèle
- Respect du Code de conduite régissant les transactions entre sociétés apparentées du groupe corporatif quant aux règles de partage des coûts entre les activités réglementées et non réglementées

UC constate que le Distributeur en appelle du Code de conduite régissant les transactions entre sociétés apparentées du groupe corporatif quant aux règles de partage des coûts entre les

³ R-3837-2013, C-UC-0019.

activités réglementées et non réglementées pour régler tout conflit d'intérêts éventuel entre les activités réglementées et non réglementées et se montre a priori rassurée que les clients de l'activité règlementée ne soient pas lésés par l'activité non règlementée.

4 Méthode de répartition des coûts

Le Distributeur ne propose aucune modification à la méthode de répartition des coûts attribuables directement à une fonction (assurances, taxes municipales, réfrigérant, gaz naturel, électricité) qui représentent 45 % des coûts de l'usine LSR.

Toutefois, autant pour les dépenses de capital que pour les dépenses d'exploitation qui servent à plusieurs fonctions de l'usine LSR, la méthode actuelle de répartition des coûts qui ne sont pas directement attribuables à une fonction et qui se base sur le poids relatif de la valeur nette comptable des actifs par fonction, ne produirait plus des résultats équitables puisque l'ajout d'un liquéfacteur dont l'investissement est non réglementé ferait en sorte qu'aucun coût ne lui serait attribué dans la base de tarification et qu'en conséquence sa valeur nette comptable dans les livres de l'activité règlementée serait nulle.

Le Distributeur propose de remplacer l'utilisation de la valeur nette comptable des actifs de chaque fonction par une répartition basée sur l'utilisation des différentes fonctions de l'usine LSR.

Les fonctions de l'usine LSR nécessitent trois types de personnel : des opérateurs LSR, des mécaniciens et des préposés aux chargements. Chaque fonction peut avoir des besoins particuliers qui font en sorte qu'elles nécessitent plus ou moins de main-d'œuvre. Le Distributeur propose donc de se baser sur le personnel requis pour assurer les opérations de chaque fonction, en supposant que ces fonctions ont lieu indépendamment les unes des autres. En établissant le nombre d'employés nécessaires à chaque fonction et le nombre de jours d'exercice de cette fonction dans une année, la part d'utilisation des différentes fonctions à l'usine LSR, en supposant l'utilisation maximale du nouveau liquéfacteur par l'activité non réglementée, peut être établie telle que présentée au tableau suivant⁴.

Tableau 1
Part d'utilisation des fonctions à l'usine LSR

Fonctions	Entreposage	Regazéification	Liquéfaction n° 1	Liquéfaction n° 2
Opérateurs	6	10	10	10
Mécaniciens	1	2	2	2
Coefficient	7	12	12	12
Jours d'utilisation	365	1	31	345
Quote-part d'utilisation	2 555	12	372	4 140
Quote-part d'utilisation (%)	36,1%	0,2%	5,2%	58,5%

⁴ B-0310, page 11.

Ces pourcentages sont utilisés par la suite pour attribuer de façon juste et équitable les coûts non directement attribuables à une fonction (salaires et avantages sociaux, services d'entretien, matériaux et pièces, services professionnels, gaz naturel, les coûts d'électricité fixes, dépense d'amortissement, rendement et impôts pour des actifs qui ont été identifiés comme étant utiles à l'ensemble des fonctions).

UC constate que la méthode proposée par le Distributeur pour répartir les dépenses d'exploitation communes entre les fonctions semble fournir l'assurance qu'il n'y aura pas d'interfinancement entre les activités réglementées et non réglementées et maintenir la causalité des coûts. Toutefois, UC note certaines zones grises quant à l'impact de l'ajout du second liquéfacteur sur les coûts de l'usine LSR ou des compensations qui devraient être payées à la daQ.

Sans qu'il s'agisse d'une liste exhaustive des cas de figure, les coûts associés à l'utilisation du terrain ou aux primes d'assurances ont été soulevés dans les demandes de renseignement. Les réponses du Distributeur confirment que la daQ pourrait voir ses coûts augmenter ou se retrouver à « subventionner » l'ANR en lui permettant d'occuper sans frais son terrain.

Question 2.2 de la Régie (B-0351)

Veillez préciser si l'ANR prévoit signer un contrat et verser une compensation à la daQ pour l'utilisation du terrain. Veuillez élaborer.

Réponse du Distributeur:

Le client GNL ne prévoit pas signer de contrat pour l'utilisation du terrain ou compenser la daQ pour celle-ci autrement que par la méthode de partage des coûts qui est proposée.

Question 3.4 de la FCEI (B-0353)

Veillez indiquer si la présence de nouveaux actifs ayant une valeur importante sur le site de l'usine LSR affecte le coût d'assurance (en responsabilité civile ou autre) de l'activité réglementée.

Réponse du Distributeur

Oui. Comme le client GNL va payer une partie des coûts communs d'assurances en plus de la totalité de ses coûts marginaux, ceci se traduira par une baisse du coût d'assurance de l'activité réglementée.

Même si le Distributeur conclut dans sa réponse qu'il y aura baisse du coût d'assurance pour l'activité règlementée, il est possible que la croissance des coûts d'assurance ne soit compensée qu'en partie par le client GNL. En effet, ce n'est qu'au moment où les primes d'assurance seraient ajustées pour tenir compte du nouveau liquéfacteur qu'il serait possible d'identifier le coût marginal (année 1). Comment les primes seront-elles attribuées par la suite entre la daQ et l'ANR? Selon une règle de trois basée sur la répartition de l'année 1? Cette règle serait-elle équitable?

UC est d'avis qu'avant même de décider sur la méthode de répartition des coûts, la Régie devrait normalement s'assurer que tous les coûts à prendre en compte ont été identifiés et justement répartis. En revanche, UC comprend que le Distributeur cherche par la présente demande à faire approuver les ajustements à la méthode de répartition et non les détails fins de cette répartition. Comme l'indique le Distributeur,

Considérant l'investissement très important qui sera effectué et sa durée d'amortissement, il est nécessaire pour l'activité non réglementée que les grands principes de la méthode de partage des coûts aient une certaine pérennité. Ne pas fixer une période déterminée pour l'application de la méthode contribue à cette pérennité. Il va sans dire que cela n'empêchera pas d'ajuster la méthode au fil des ans afin de permettre une répartition toujours plus précise des coûts communs⁵.

C'est pourquoi, même si elle émet des réserves sur les montants à répartir ou encore sur les règles plus fines qui permettront d'identifier les coûts marginaux strictement attribuables à l'activité réglementée, UC juge que les ajustements proposés à la méthode de répartition des coûts de l'usine LSR semblent justes et équitables pour la clientèle de la daQ.

UC suggère néanmoins à la Régie d'exiger du Distributeur, et ce pendant quelques années, un suivi particulier de la répartition des coûts de l'usine LSR lors de la détermination du coût de service du Distributeur.

UC demande également au Distributeur d'offrir une garantie que les clients de l'activité réglementée n'auront jamais à supporter de coûts supplémentaires (frais d'usine ou d'approvisionnement, par exemple) causés par l'activité non réglementée à l'usine LSR.

5 Code de conduite régissant les transactions entre sociétés apparentées

Le Distributeur réitère dans sa preuve qu'il agira en toute transparence et avec équité dans sa gestion de l'usine LSR en ce qui a trait aux activités réglementées et non réglementées et demeure disposé à discuter de mesures additionnelles qui lui seraient proposées par la Régie et les intervenants au dossier.⁶ En ce qui concerne le code de conduite régissant les transactions entre sociétés apparentées, le Distributeur entend déposer dans la Cause tarifaire 2015 une nouvelle preuve sur le sujet.

Le Distributeur rappelle dans sa preuve qu'il s'est doté, depuis 2000, d'un Code de conduite régissant les transactions entre sociétés apparentées du groupe corporatif qui précise

2.2. — Lorsqu'une même société mène une activité réglementée et une ou des activités non réglementées, l'allocation des coûts ou des bénéfices des ressources humaines et physiques communes doit être équitable pour les clients de l'activité réglementée et conforme aux règles fixées par l'organisme de réglementation.

En outre, le code encadre clairement la répartition des coûts lorsque des ressources humaines et physiques sont partagées par des activités réglementées et non réglementées.

3.2.1. Lorsque des ressources sont partagées entre deux sociétés, l'allocation des coûts doit généralement permettre une compensation du coût direct plus, s'il y a lieu, une portion des coûts indirects et généraux d'administration y afférents.

⁵ *Ibid.*, pages 13 et 14.

⁶ *Ibid.*, page 17.

3.2.2. *Lorsque les ressources de Gaz Métro sont partagées avec une société apparentée, la méthode d'allocation des coûts est celle reconnue par la Régie de l'énergie*

3.2.3. *L'utilisation commune de certaines ressources peut provenir soit d'une gestion planifiée, soit d'une activité ponctuelle. Dans le cas d'une gestion planifiée, la répartition des coûts se fait selon l'utilisation prévue, et les coûts sont établis selon la règle à 3.2.1. Dans le cas d'une activité ponctuelle, le coût marginal s'applique.*

Toutefois, le code ne prescrit rien pour prévenir les conflits d'intérêts entre sociétés apparentées. À cet égard, UC avait interrogé le Distributeur sur un possible conflit d'intérêts entre l'activité réglementée et l'activité non réglementée de l'usine LSR.

Q. [240] Je vais vous poser, on est peut-être pas là mais je vais quand même vous poser la question. On a parlé dans un dossier d'extension du réseau de distribution de Gaz Métro jusqu'à Sept-Îles. Pour le moment, on parle présentement de la desserte de clients industriels par GNL et donc par GM GNL de clients à Sept-Îles. Dans l'éventualité où vous développiez le réseau de Gaz Métro jusqu'à Sept-Îles pour fournir les clients, est-ce que vous ne voyez pas un conflit d'intérêt entre GM qui amènerait la conduite pour desservir Sept-Îles, et GM GNL qui entre-temps fournirait du gaz de liquéfaction, liquéfié à un ou deux ou trois clients industriels? Essayez de m'expliquer, là, la dynamique qui fait que de fournir des clients en GM GNL à Sept-Îles, peut vous aider, là, à amener une conduite pour y mettre un réseau, là, sans qu'il y ait de conflit d'intérêt?

M. MARTIN IMBLEAU :

R. Je dirais non seulement il n'y a pas de conflit d'intérêt mais c'est le contraire. C'est Gaz Métro qui en vue d'un pré-développement pipelinier, et parce qu'il ne peut pas le faire, décide de prendre un risque substantiel, non réglementé, pour amener les actifs là-bas et soyez assurée que le client éventuel va toujours vouloir s'assurer que lorsque le gazoduc sera présent, il aura la latitude de reprendre un service moins coûteux que GNL parce que le GNL coûte présentement plus cher que le service par pipeline qui était proposé dans le projet de gazoduc vers Sept-Îles. Ça fait que le client va nous discipliner. Un, on va le faire et le client va s'assurer de garder cette flexibilité- là pour ne pas être captif d'un fournisseur qui s'appellerait GM GNL par exemple.⁷

Dans ce cas-ci, le Distributeur se faisait rassurant. En revanche, d'autres cas de figure sont possibles alors que le code ne fournit pas d'encadrement formel. La question 2.4 d'UC à propos de la répartition des indemnités payables en cas d'incident dans la partie non réglementée de l'usine LSR avec dommages à la partie réglementée est un exemple de situation où des décisions pourraient être prises de façon opaque et sans assurance que les intérêts de la daQ seraient protégés.

Question 2.4 d'UC (B-0356)

Si par malheur un accident survient dans la partie non réglementée de l'usine LSR, avec des dommages à la partie réglementée, les indemnités payables seront-elles versées directement à l'activité réglementée? Quelle protection la partie réglementée de l'usine LSR a-t-elle quant au versement de ces indemnités ?

⁷ R-3837-2013 Phase 2, NS du 6 novembre 2013, pages 191-192.

Réponse du Distributeur

L'assuré sur la police d'assurances des biens est Gaz Métro. L'assureur, s'il y avait une réclamation à payer pour les actifs de l'usine LSR, ne regarderait pas si ces actifs sont réglementés ou non réglementés, mais paierait l'assuré. Les montants ainsi reçus de l'assureur seraient alors attribués à la réparation des biens endommagés, peu importe qu'ils soient réglementés ou non.

UC croit que s'il y a obstacles relativement aux conflits d'intérêts, ceux-ci ne sont pas insurmontables et recommande donc à la Régie de s'assurer que la preuve qui sera déposée par le Distributeur à ce propos dans la cause tarifaire 2015 inclut formellement les encadrements appropriés pour éviter que des conflits d'intérêts se résolvent au détriment des activités règlementées. **UC s'attend également à ce que la Régie étudie et approuve le Code de conduite présenté par le Distributeur tout comme elle l'a fait dans le cas de Code de conduite du Transporteur (Hydro-Québec dans ses activités de Transport)⁸.**

6 Gains pour la daQ

Selon le Distributeur, l'ajout d'un liquéfacteur à l'usine LSR permettrait, par effet de synergie, de réduire les coûts associés à la daQ de quelque 2,1 à 2,7 M\$/année⁹ ce qui s'ajouterait aux effets positifs d'une nouvelle vente industrielle importante de 2,7 M\$/année comme il le précise dans une réponse de l'ACIG sur le sujet.

Question de l'ACIG1.4 (B-0352)

Dans la première mouture de cette nouvelle méthodologie, présentée en août 2013 à la pièce B-0041, Gaz-Métro-2, Document 6, vous indiquez à la page 14 que l'utilisation accrue du réseau de distribution à des fins de vente de GNL permettrait à la daQ d'économiser 2,7 M\$. S'agit-il de la même réduction de 2,7 M\$ mentionnée en (i) ou, le cas échéant, des mêmes « économies sur les coûts communs » en (ii), selon un scénario à 170 106m³? Ou s'agit-il plutôt des revenus du tarif de distribution reçus du client GNL, et, le cas échéant, viennent-ils s'ajouter aux autres 2,7 M\$, pour un total de 5,4 M\$? Veuillez expliquer.

Réponse du Distributeur

Les revenus de 2,7 M\$ de la pièce B-0041 étaient effectivement reliés à l'utilisation du réseau de distribution. Les économies sur les coûts communs s'ajoutent à ces revenus pour un total de 5,4 M\$ au maximum de la capacité du deuxième liquéfacteur.

UC est d'avis que les gains possibles pour la daQ identifiés par le Distributeur sont très importants et ne pourraient avoir qu'un impact bénéfique sur les tarifs des clients. Ces gains doivent peser dans la balance lorsqu'il s'agira pour la Régie d'approuver ou non la présente demande du Distributeur.

⁸ D-2004-122.

⁹ B-0310, pages 12 et 13

7 Conclusion

En conclusion, UC recommande à la Régie d'approuver la demande du Distributeur d'ajuster selon sa proposition les modalités de répartition des coûts de l'usine LSR entre l'activité réglementée et l'activité non réglementée sous réserve

- qu'elle exige du Distributeur, et ce pendant quelques années, un suivi particulier de la répartition des coûts de l'usine LSR lors de la détermination du coût de service;
- que le Distributeur garantisse que les clients de l'activité réglementée n'auront jamais à supporter de coûts supplémentaires (frais d'usine ou d'approvisionnement, par exemple) causés par l'activité non réglementée à l'usine LSR, et
- qu'un code de conduite régissant les transactions entre sociétés apparentées du groupe corporatif Gaz Métro soit étudié et approuvé par la Régie.