

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

*Demande relative au dossier générique portant
sur l'allocation des coûts et la structure
tarifaire de Énergir ;*

No: R-3867-2013

ÉNERGIR

Demanderesse

- ET -

OPTION CONSOMMATEURS

Intervenante

MÉMOIRE D'OPTION CONSOMMATEURS

Table des matières

1. Introduction	2
2. La proposition d'Énergir	3
i. Contexte de la proposition	3
ii. Les arguments d'Énergir	4
iii. Impacts sur les clients.....	7
3. Commentaires d'Elenchus	9
4. Commentaires d'OC.....	10
5. Conclusion.....	12

1. Introduction

Par sa décision D-2019-153 datée du 20 novembre 2019, la Régie de l'énergie (la Régie) levait la suspension du présent dossier et déposait en preuve le rapport d'expert mandaté à la firme Elenchus Research Associates Inc. (Elenchus). Dans cette même décision, la Régie déterminait le cadre d'examen de la Phase 2, dont l'analyse prioritaire des enjeux soulevés par la fonctionnalisation des coûts des conduites de Champion et la fusion des zones Nord et Sud. Cet examen prioritaire est justifié par l'existence d'un solde de compte de frais reportés (CFR) de plus de 15 M\$ en date du 30 septembre 2020¹.

La Régie s'est déjà penchée à deux reprises sur les propositions d'Énergir relatives aux conduites de Champion, soit dans les dossiers R-3879-2014 et R-3970-2016. Une étude plus approfondie de ces enjeux dans le présent dossier a toutefois été jugée requise par la Régie, notamment en ce qui a trait aux impacts tarifaires et à l'interfinancement découlant de la fonctionnalisation des conduites de Champion². Énergir discute de ces enjeux dans sa preuve déposée le 27 janvier 2017³ ainsi que dans la preuve additionnelle déposée en suivi de la décision D-2019-153⁴.

OC a examiné la preuve déposée par Énergir au présent dossier ainsi que dans les dossiers R-3879-2014⁵ et R-3970-2016⁶. Elle a également pris connaissance des réponses fournies aux demandes de renseignements (DDR) et du rapport d'Elenchus. Dans le présent mémoire, OC fait un bref survol de la proposition d'Énergir et formule ses recommandations à la Régie.

¹ D-2019-153, p. 12.

² R-3970-2016, D-2016-156, p. 76-77.

³ B-0185, p. 59-63.

⁴ B-0474.

⁵ R-3879-2014, B-0421, p. 28-44.

⁶ R-3970-2016, B-0077.

2. La proposition d'Énergir

i. Contexte de la proposition

Le coût des services de transport d'Énergir est facturé à ses clients selon deux zones géographiques. Le tarif de la zone Nord, facturé aux clients de l'Abitibi-Témiscamingue, permet de récupérer les coûts des deux conduites de l'entreprise Champion ainsi que les coûts négociés avec le transporteur TCPL et déterminés par l'outil GMIT-NDA. Le tarif de la zone Sud, applicable aux clients situés dans les autres régions du réseau d'Énergir, comprend quant à lui les coûts du transporteur TCPL via l'outil GMIT-EDA. Les coûts relatifs au transporteur TQM sont quant à eux intégrés aux tarifs de TCPL et payés par les clients des deux zones⁷.

Énergir explique que les tarifs de transport des zones Nord et Sud ont historiquement été fixés à des niveaux similaires puisque les coûts des conduites de Champion étaient compensés par un prix GMIT-NDA inférieur au prix GMIT-EDA. Or, depuis 2012, le prix du service de transport de la zone Nord est sensiblement plus élevé que celui de la zone Sud⁸. Deux facteurs expliquent cet écart. D'un côté, le transfert des approvisionnements d'Empress à Dawn a contribué à diminuer les prix de transport de la zone Sud. De l'autre côté, des investissements nécessaires pour l'entretien des conduites de Champion ont contribué à l'augmentation de son coût de service⁹. Ainsi, les coûts des conduites de Champion sont estimés à 4,8 M\$ dans la cause tarifaire 2019-2020¹⁰ alors qu'ils étaient de 931 K\$ en 2009-2010¹¹. L'écart de prix entre les deux zones persiste aujourd'hui et se situe selon les dernières données disponibles à 2,818 ¢/m³. Le distributeur « anticipe que l'écart de 2020 devrait se maintenir pour les prochaines années »¹².

⁷ R-3879-2014, B-0421, p. 29-30.

⁸ *Ibid.*, p. 34-36.

⁹ B-0484, p. 7.

¹⁰ B-0474, p. 6.

¹¹ R-3970-2016, B-0077, p. 9.

¹² B-0482, p. 2.

Pour enrayer cette situation, Énergir demande à la Régie de procéder à la fusion des zones Nord et Sud. Également, suivant la recommandation de l'Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG), Énergir propose de fonctionnaliser les coûts des conduites de Champion au service de distribution.

Bien qu'elle ait réservé sa décision finale dans le cadre du présent dossier, la Régie a, en 2015, autorisé temporairement « que les taux pour le service de transport applicables à la zone Nord soient identiques à ceux applicables à la zone Sud, à compter du 1^{er} janvier 2016 »¹³. La Régie a également accepté la création d'un CFR qui comptabilise les écarts entre les tarifs des deux zones. Énergir estime que le solde réel de ce compte sera de 16,8 M\$ au 30 septembre 2020¹⁴. À cet égard, Énergir propose de répartir le solde du CFR « à l'ensemble de la clientèle des deux zones, en fonction des volumes consommés »¹⁵.

ii. Les arguments d'Énergir

Tel que mentionné précédemment, Énergir a présenté les arguments justifiant ses demandes à deux reprises dans le passé. Énergir estime que ces arguments sont toujours pertinents¹⁶. OC en résume les grandes lignes :

- A. Les clients d'une même classe tarifaire devraient bénéficier des mêmes conditions tarifaires, et ce peu importe leur localisation.** Selon Énergir, l'uniformisation territoriale des tarifs de transport est plus équitable et dans l'intérêt public, tel que jugé par la Régie dans des précédentes décisions¹⁷.

¹³ R-3879-2014, D-2015-214, p. 20.

¹⁴ B-0478, p. 16.

¹⁵ B-0185, p. 3.

¹⁶ *Ibid.*, p. 54.

¹⁷ R-3879-2014, B-0421, p. 36-38 et R-3970-2016, B-0077, p. 6.

- B. Les structures de coûts des deux zones ne sont pas étanches et ne permettent pas de respecter le principe de « l'utilisateur-payeur »¹⁸.** D'abord, Énergir explique que les clients de la zone Nord assument une partie des coûts des conduites de TQM, inclus aux tarifs de TCPL, alors que ces conduites servent à approvisionner les clients de la zone Sud. Ensuite, Énergir met de l'avant que les conduites de transport permettant au gaz de se rendre dans d'autres régions éloignées du Québec sont récupérées par l'ensemble de la clientèle puisqu'elles sont fonctionnalisées au service de distribution. Dans les deux cas, les clients de la zone Nord contribuent aux actifs desservant des clients de la zone Sud alors qu'ils doivent, eux, assumer l'entièreté des coûts des conduites de Champion.
- C. Le tarif de transport plus élevé de la zone Nord représente un frein au développement de la région de l'Abitibi-Témiscamingue¹⁹.** En effet, la persistance d'un prix plus élevé en zone Nord nuit à sa position concurrentielle et pourrait inciter des entreprises à s'installer davantage en zone Sud. Énergir explique également qu'« étant donné que les coûts de Champion sont principalement fixes, à long terme, un développement moins important ou la perte de clients dans la zone Nord aurait comme impact d'accentuer les coûts pour chaque client demeurant dans cette zone »²⁰.

Dans la présente phase du dossier, Énergir a présenté des arguments additionnels afin de justifier la fonctionnalisation des conduites de Champion en distribution ainsi que la fusion des zones Nord et Sud. Notamment :

- D. Les conduites de Champion offrent le même service et reposent sur les mêmes critères de conception du réseau que les conduites de transmission d'Énergir.** Le distributeur souligne que les conduites de Champion sont des conduites à haute pression (> 4 000 kPa) qui ont pour fonction principale d'acheminer le gaz naturel. Tout comme les conduites de transmission, elles ne comportent pas de composante d'accès et servent à

¹⁸ R-3879-2014, B-0421, p. 38-40 et R-3970-2016, B-0077, p. 6-7.

¹⁹ R-3879-2014, B-0421, p. 40-41 et R-3970-2016, B-0077, p. 7.

²⁰ B-0482, p. 2.

« répondre à la demande de pointe de la clientèle en service continu »²¹. Or, les conduites de transmission d'Énergir sont fonctionnalisées au service de distribution et celles de Champion au service de transport.

E. Le risque de migration de clients vers leur propre service de transport est faible²².

Advenant la fusion des zones Nord et Sud, certains clients pourraient être incités à contracter leur propre service de transport, ce qui pourrait désavantager les clients captifs du service de transport d'Énergir. Or, actuellement, aucun client de la zone Nord n'utilise son propre service de transport et très peu de clients ont la possibilité de le faire (3 %). De plus, Énergir indique que le différentiel de prix sur le marché primaire est faible (0,499 ¢/m³) et mentionne l'existence de règles strictes en matière de migration.

F. La fonctionnalisation des conduites de Champion au service de distribution serait simple d'application²³.

Elle permettrait notamment d'abolir le tarif pour les clients qui contractent leur propre service de transport, alors qu'une fonctionnalisation au service de transport demanderait le maintien d'un tarif distinct pour s'assurer de l'absence de service gratuit.

G. La fonctionnalisation des conduites de Champion au service de transport limiterait le signal de prix envoyé aux clients²⁴.

Énergir explique que : « *les conduites de Champion ont les mêmes caractéristiques que les conduites de transmission d'Énergir, mais leurs coûts associés sont présentement alloués et tarifés en fonction des volumes retirés par les clients plutôt qu'en fonction de la CAU. Comme le lien causal entre les coûts et le tarif n'est pas respecté, le signal de prix envoyé aux clients est limité* »²⁵. Le signal de prix est également « altéré » par l'inclusion dans le tarif du service de transport d'Énergir d'une part des coûts de Champion, alors qu'il est exclu dans l'outil GMIT-NDA.

²¹ B-0185, p. 51-52.

²² *Ibid.*, p. 55-57.

²³ *Ibid.*, p. 57-58.

²⁴ *Ibid.*, p. 58-59.

²⁵ B-0482, p. 5.

iii. Impacts sur les clients

À la demande de la Régie, Énergir a déposé au présent dossier une analyse détaillée des impacts sur sa clientèle de ses propositions. Globalement, la fonctionnalisation des coûts des conduites de Champion dans le service de distribution en 2019 aurait amené une augmentation des revenus requis en distribution de 0,7 % et une diminution des revenus requis en transport de 2,4 %²⁶.

Les impacts tarifaires sont évalués pour les quatre derniers dossiers tarifaires et selon trois scénarios : (1) fusion et fonctionnalisation au service de distribution, (2) fusion et fonctionnalisation au service de transport et (3) sans fusion et fonctionnalisation au service de transport²⁷. Ils sont reproduits dans le tableau ci-dessous :

Tableau 1 – Impacts tarifaires moyens des trois scénarios (¢/m³)

	2017	2018	2019	2020
Scénario 1	0,069	0,067	0,071	0,080
Scénario 2	0,071	0,068	0,072	0,081
Scénario 3 – Clients de la zone Nord	2,561	2,257	2,580	3,125
Scénario 3 – Clients de la zone Sud	0	0	0	0

On peut observer que si les impacts tarifaires des deux premiers scénarios sont pratiquement identiques, ceux qu'impliquerait le maintien des deux zones de transport sont largement supérieurs et supportés uniquement par les clients de la zone Nord.

Énergir présente également les impacts des trois scénarios sur l'interfinancement et la répartition des coûts des conduites de Champion.

²⁶ B-0483, p. 5.

²⁷ B-0474.

Pour le premier scénario, où les coûts des conduites de Champion sont fonctionnalisés en distribution, Énergir utilise le facteur CAU, conformément à la décision D-2016-100, ajusté pour l'inclusion des conduites de Champion. Globalement, étant donné que les coûts de celles-ci ne représentent qu'une petite fraction des coûts totaux de distribution, les impacts du scénario 1 sur les indices d'interfinancement sont limités. L'allocation détaillée des coûts selon les différents paliers de clients des deux zones illustre également que les coûts des conduites de Champion seraient alloués aux clients de la zone Nord à hauteur d'environ 8 %²⁸.

Dans le deuxième scénario, où les coûts des conduites sont fonctionnalisés en transport, Énergir propose d'utiliser le facteur FB01T. Les indices d'interfinancement résultants de ce scénario sont généralement similaires à ceux du troisième scénario qui représente la méthode d'allocation actuelle d'Énergir. Selon le deuxième scénario, les clients de la zone Nord devraient assumer près de 3 %²⁹ des coûts des conduites de Champion alors qu'ils assument l'entièreté de ces coûts dans le troisième scénario.

Énergir conclut en mentionnant que³⁰ :

« Les résultats démontrent que la fonctionnalisation des conduites de Champion au service de distribution amène l'impact tarifaire le moins important des trois scénarios. De plus, en comparant les scénarios où les zones Nord et Sud sont fusionnées, le scénario 1 présente une méthode d'allocation des coûts de Champion qui permet d'allouer une plus grande partie des coûts aux clients de la zone Nord, puisque le facteur CAU est évalué de manière régionale et tient compte de l'ajout des conduites de Champion dans les coûts de transmission. »

²⁸ 337 537 \$/4 236 946 \$

²⁹ 118 435 \$/4 118 551 \$

³⁰ B-0474, p. 15.

3. Commentaires d'Elenchus

Tel que mentionné en introduction, la Régie a déposé le rapport de la firme Elenchus le 20 novembre 2019. Le rapport aborde de manière succincte les enjeux entourant le traitement des conduites de Champion³¹.

Selon l'expert d'Elenchus, la demande d'Énergir revient à comparer deux approches en matière de tarification. Il y a d'abord l'approche du « timbre-poste » qui implique que les clients d'une même catégorie tarifaire doivent être considérés comme des égaux, et en conséquence ne doivent pas avoir à payer des tarifs différents selon leur localisation. Cette approche est celle préconisée par Énergir. À l'opposé, l'approche du « coût causal régional », près du principe de l'utilisateur-payeur, postule qu'étant donné que des clients de zones géographiques différentes occasionnent des coûts qui leur sont propres, il devient alors pertinent de les tarifier de manière distincte.

L'expert d'Elenchus affirme qu'il n'y a pas de « règle analytique généralement acceptée » mais qu'il s'agit plutôt d'un arbitrage réglementaire. De manière générale, l'expert juge raisonnable l'approche proposée par Énergir. Notamment, il indique que :

« Elenchus comprend que la position d'Énergir reflète un concept selon lequel, lorsque Champion est fonctionnalisé comme une ligne de transport, les clients qui signent un contrat pour GMIT-NDA ne paieront pas pour le transport, même s'ils continuent d'utiliser Champion. Pour éviter cette iniquité, les coûts de la conduite Champion peuvent être fonctionnalisés comme des coûts de distribution dans un contexte dégroupé. Cette approche résout la question de savoir lequel des deux principes énoncés ci-dessus devrait prévaloir sur la base d'une considération purement pragmatique de l'équité du résultat final. »

³¹ A-0220, p. 81-83.

4. Commentaires d'OC

OC est en accord avec Elenchus que la demande d'Énergir nécessite un arbitrage réglementaire, notamment lorsqu'il s'agit de trancher entre les principes de discrimination et de non-discrimination territoriale et qui reposent tous les deux sur des bases théoriques valables. Après avoir examiné les arguments avancés par Énergir au soutien de sa proposition et analysé les impacts sur les clients qui en découlent, OC estime que le distributeur a suffisamment justifié sa demande, notamment à la lumière des éléments suivants :

- Malgré que la demande d'Énergir ait été initialement déposée en 2014 (dans le dossier R-3879-2014), un écart de prix considérable entre les zones Nord et Sud est toujours présent et devrait le demeurer pour les prochaines années. La demande du distributeur est donc toujours pertinente.
- OC note que l'approche par « timbre-poste » est un principe reconnu au Québec qui est appliqué dans le secteur de l'électricité, mais également au service de distribution d'Énergir. Ainsi, malgré la présence de caractéristiques propres à chacune des régions desservies par le distributeur qui sont inductrices de coûts variables (distance des postes de livraison/embranchement, climat, relief, etc...), les clients d'une même catégorie tarifaire sont considérés comme des égaux en ce qui concerne le service de distribution. De cette manière, les clients situés en régions n'ont pas à assumer seuls les coûts des conduites de transmission d'Énergir. OC soumet qu'à l'instar du service de distribution, l'approche par « timbre-poste » serait également plus équitable si elle était appliquée au service de transport. OC note que la Régie s'est dite favorable au principe de non-discrimination territoriale dans sa décision D-2015-181³².
- Comme le souligne l'expert d'Elenchus, l'approche par « timbre-poste » s'oppose à une approche favorisant le principe de l'utilisateur-payeur. Toutefois, OC note, comme le souligne Énergir, que la présence de deux zones de transport ne permet pas de respecter

³² R-3879-2014, D-2015-181, p. 49.

ce principe et qu'il existe une iniquité envers les clients de la zone Nord. Ces derniers assument une partie du coût des conduites de TQM qui desservent uniquement les clients de la zone Sud et contribuent également à financer les coûts des conduites de transmission d'Énergir qui acheminent le gaz dans certaines régions éloignées du Québec. La fusion des zones Nord et Sud permettrait de régler cette iniquité.

- OC est également sensible aux impacts économiques qui pourraient survenir si l'écart de prix entre les deux zones persistait. En particulier, OC note les commentaires d'Énergir à l'effet qu'une diminution de clients en zone Nord ferait en sorte que les clients restants assument une plus grande part des coûts des conduites de Champion.
- OC juge également suffisamment convaincants les arguments quant au risque faible de migration de clients vers leur propre service de transport. OC soumet que la présence des causes tarifaires annuelles permet, au besoin, de mener un suivi sur cette question et d'ajuster les règles de migration.
- En ce qui concerne la fonctionnalisation au service de distribution, OC note que les caractéristiques des conduites de Champion sont similaires à celles des conduites de transmission d'Énergir. Elles servent toutes les deux à acheminer du gaz à haute pression et à répondre à la demande de pointe de la clientèle. De plus, OC note les impacts limités, tant en terme tarifaire que sur les niveaux globaux d'interfinancement, de la proposition d'Énergir, étant donné notamment que les coûts des conduites de Champion ne représentent qu'une petite fraction des coûts totaux de distribution.

Finalement, en ce qui concerne la disposition du solde du CFR, OC note qu'elle est conforme avec la manière dont ont été générés les montants. Étant donné qu'Énergir anticipe un solde important de 16,8 M\$ en date du 30 septembre 2020, OC estime qu'un étalement dans le temps des sommes doit être considéré. À l'instar d'Énergir, OC estime que le prochain dossier tarifaire est le forum approprié pour discuter de cette question, le tout en fonction de l'évolution à venir du revenu requis.

5. Conclusion

En conséquence, OC recommande à la Régie d'approuver :

- la fonctionnalisation des conduites de Champion au service de distribution;
- la fusion des zones Nord et Sud au service de transport;
- la répartition des montants détenus dans le CFR à l'ensemble de la clientèle au service de transport des deux zones, en fonction des volumes consommés. OC recommande d'étudier des scénarios d'étalement du solde du CFR lors du prochain dossier tarifaire.