

**MÉMOIRE DE LA FCEI RELATIVEMENT À LA DEMANDE TARIFAIRE 2014-
2015 DE GAZ MÉTRO**

**Préparé dans le cadre du dossier
R-3879-2014 Phases 3 et 4
de la Régie de l'énergie du Québec**

Par

Antoine Gosselin, économiste

Pour

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Le 22 juillet 2015

1. Introduction

La FCEI a analysé la preuve et les réponses aux demandes de renseignements des phases 3 et 4 du dossier R-3879-2014.

La présente preuve traite :

- de l'évaluation du besoin à la journée de pointe;
- du code de conduite;
- du coût de la flexibilité opérationnelle;
- de la rentabilité du développement;
- des migrations relatives au service de transport.

2. Évaluation du besoin à la journée de pointe

En phase 2 du présent dossier, Gaz Métro a proposé une nouvelle méthode de prévision de la demande en journée de pointe. Dans sa décision D-2014-201, la Régie a retenu une nouvelle méthode similaire à celle proposée par Gaz Métro, tout en demandant certains suivis à l'égard de celle-ci. La pièce Gaz Métro-103, Document 4 répond à deux de ces suivis portant sur la sensibilité de la méthode à l'année de référence et sur le facteur d'ajustement entre l'année historique et l'année témoin. La FCEI commente ci-après le facteur d'ajustement.

La méthode d'évaluation de la journée de pointe prenant comme point de départ les données historiques de consommation. Le facteur d'ajustement sert à moduler le besoin en pointe évalué à partir des données historiques de façon à le rendre cohérent avec la demande hivernale prévue pour l'année témoin. Ainsi, si la consommation hivernale prévue à l'année témoin est supérieure à celle observée lors de l'année historique, le besoin de la journée de pointe évalué pour l'année historique sera rehaussé de façon à obtenir le besoin de l'année témoin.

La proposition de Gaz Métro prévoit un ajustement du besoin en pointe proportionnel à la croissance des volumes hivernaux, et ce indépendamment de la source de cette croissance. Or, comme démontré par la réponse à la question 22.1 de la Régie, les clients PMD et VGE ont des profils de consommation différents.¹ Il en découle que la croissance des volumes affectera différemment le besoin de capacité à la pointe selon qu'elle provient de la croissance des volumes PMD ou VGE.

Afin de capter ces différences de profil, la FCEI estime préférable d'utiliser des facteurs d'ajustement distincts pour les clientèles à PMD et VGE.

¹ Gaz Métro 115, Document 1, p. 42

En réponse aux questions 4.3 et 4.4 de la demande de renseignement no 6 de la FCEI,² Gaz Métro présente l'application d'une méthode utilisant des facteurs d'ajustements distincts à ces deux groupes de clients. Cette méthode repose toutefois sur deux régressions distinctes, l'une pour chacun des deux groupes de clients, plutôt qu'une seule.

Gaz Métro mentionne que, dans sa décision D-2013-179, la Régie a refusé la méthode de calcul de la demande en journée de pointe basée sur des régressions distinctes PMD et VGE pour éviter un problème de non coïncidence des pointes de ces deux groupes.

Bien qu'elle partage cette préoccupation, la FCEI constate que le fait d'utiliser des régressions distinctes n'a aucun impact sur la prévision du besoin en pointe de l'année historique. En effet, les réponses aux questions 4.3 et 4.4 montrent que la demande de pointe totale évaluée sur la base des données historiques est identique selon que l'on utilise une régression unique ou des régressions distinctes, comme le démontre la ligne 22 de chacun des tableaux produits dans ces réponses. Ainsi, l'utilisation de deux régressions distinctes n'engendre pas de problème de non coïncidence des pointes.

Par contre, elle permet d'appliquer de façon directe des ajustements spécifiques aux clients PMD et VGE, captant ainsi mieux leur impact respectif sur le besoin de capacité en pointe.

Selon la FCEI, cette méthode est conceptuellement supérieure et plus robuste à celle proposée par Gaz Métro lors de changements importants de consommation concentrés dans l'une des deux catégories de clients.

Par conséquent, la FCEI recommande l'utilisation de la méthode basée sur des régressions distinctes et des facteurs d'ajustements distincts, telle que présentée aux réponses 4.3 et 4.4.

3. Code de conduite

Dans la décision D-2014-032, la Régie demandait à Gaz Métro de déposer un code de conduite régissant les relations entre les activités réglementées et non réglementées.³

En suivi de cette décision, Gaz Métro a déposé la pièce Gaz Métro-21 document 12 présentant un projet de code de conduite qui énonce les objectifs suivants :

- a) éviter que les activités commerciales des entités apparentées ou des activités non réglementées du distributeur soient interfinancées, en tout ou en partie, par les clients de l'activité réglementée du distributeur.

² Gaz Métro 115, Document 3, pp. 16 à 20

³ D-2012-032, paragraphe 80.

- b) assurer l'intégrité économique et financière des entités apparentées ou des activités non réglementées impliquées dans une transaction avec le Distributeur;
- c) éviter et détecter toute forme de traitement préférentiel en faveur des entités apparentées ou des activités non réglementées en régissant les comportements et les échanges d'information du distributeur;
- d) assurer le respect des principes en matière de régie d'entreprise et des principes comptables en vigueur pour l'enregistrement de telles transactions; et
- e) assurer la transparence des transactions entre le distributeur et une entité apparentée ou les activités non réglementées.

La FCEI commente les objectifs b) et c) ci-après.

Protection des entités apparentées ou des activités non réglementées

Le deuxième objectif du Code de conduite est d'assurer l'intégrité économique et financière des entités apparentées ou des activités non réglementées impliquées dans une transaction avec le Distributeur.

La FCEI estime que cet objectif visant à protéger les entités apparentées et les activités non réglementées est rédigé de manière trop large. Elle est d'accord que le code de conduite doit traiter les entités apparentées et les activités non réglementées de manière équitable de sorte que leur lien privilégié avec l'activité réglementée ne soit ni un avantage ni un désavantage relativement à la concurrence. Cependant, le libellé proposé offre une protection qui pourrait être interprétée de façon plus large. Les activités non réglementées opèrent dans un marché concurrentiel et leur intégrité économique dépend de cette réalité. Il serait de toute évidence à la fois inéquitable et contradictoire avec les autres objectifs du Code de conduite de demander aux activités non réglementées d'assurer l'intégrité financière des entités apparentées ou des activités non réglementées.

La FCEI suggère de remplacer la notion d'intégrité économique par celle de traitement équitable dans le libellé de cet objectif. L'objectif no 2 se lirait : « assurer un traitement équitable des entités apparentées ou des activités non réglementées impliquées dans une transaction avec le Distributeur. »

Traitement préférentiel des entités apparentées ou des activités non réglementées

L'objectif no 3 est « d'éviter et détecter toute forme de traitement préférentiel en faveur des entités apparentées ou des activités non réglementées en régissant les comportements et les échanges d'information du Distributeur. »⁴

La FCEI est en accord avec cet objectif.

⁴ Gaz Métro-21 document 12, Annexe 1, p. 2

Cependant, elle considère que cet objectif n'est pas respecté lorsque l'activité GNL utilise les actifs réglementés de Gaz Métro, dont en particulier les actifs de liquéfaction et d'entreposage. En effet, l'activité non réglementée bénéficie dans ce cas d'un accès privilégié à certains équipements qui lui confère un avantage concurrentiel relativement aux autres acteurs existants ou potentiels du marché du GNL. À la connaissance de la FCEI, aucun autre acteur du marché n'a accès à de tels équipements sans avoir à prendre un risque d'investissement et en bénéficiant d'actifs partiellement amortis.

Parallèlement, il est aussi possible que l'activité réglementée n'optimise pas la valeur de ses actifs en transigeant avec GM GNL dans la mesure où d'autres acteurs privés pourraient être prêts à offrir une compensation plus importante pour bénéficier de leur usage.

La FCEI est consciente que certaines décisions d'affaires ont pu être prises sur la base de décisions de la Régie par Gaz Métro relativement à l'activité GNL au cours des dernières années et qu'un changement aux règles de fonctionnement actuelles pourrait être préjudiciable à l'activité non réglementée. Certainement, l'accès aux réservoirs d'entreposage a été une considération centrale dans la décision de construire de nouveaux trains de liquéfaction.

Tenant compte de ce qui précède, la FCEI estime que l'activité réglementée devrait mettre en place un processus ouvert d'attribution des capacités de liquéfaction réglementées et des capacités d'entreposage en visant la maximisation de la valeur de ses actifs, le tout, en respectant la réalité historique du développement du GNL et le futur code de conduite.

4. Coût de la flexibilité opérationnelle

En suivi de la décision D-2012-175, Gaz Métro présente une évaluation des besoins, ressources et coûts en flexibilité opérationnelle.

De façon générale, Gaz Métro adopte une approche de fonctionnalisation marginale où tous les coûts des outils qui offrent à la fois des services de flexibilité et de transport ou d'équilibrage sont alloués au transport ou à l'équilibrage et seulement les coûts incrémentaux, le cas échéant, sont alloués à la flexibilité opérationnelle.

Dans la mesure où certains outils offrent aussi bien des services de transport et d'équilibrage que de la flexibilité opérationnelle, il paraît logique de penser que les coûts devraient être répartis entre ces deux fonctions plutôt qu'à une seule des deux lorsque la tarification ne permet pas de distinguer l'un de l'autre. La FCEI n'est pas convaincue que cette façon de faire soit appropriée. Elle estime que lorsque la tarification de TCPL, Union ou autre ne permet pas de distinguer entre les fonctions procurées par l'outil (transport, équilibrage et flexibilité), une fonctionnalisation de ces coûts devrait être

effectuée. Cela étant dit, une telle méthode ne pourrait vraisemblablement pas être développée et approuvée avant le déplacement complet vers Dawn et il se pourrait que la séparation des coûts devienne essentiellement explicite après le déplacement à Dawn. Ainsi, la FCEI ne recommande pas qu'une telle méthode soit développée pour l'instant.

Par ailleurs, Gaz Métro évalue la composante flexibilité du transport M12 sur la base du service F24T, lequel permet d'ajouter des fenêtres de nomination fermes au transport M12. Le coût de ce service est 0,00227 \$/GJ. Pour calculer le coût de la flexibilité opérationnelle associé au transport M12, Gaz Métro multiplie ce taux par 25% puis par la quantité de transport M12 associée au transport STS. Elle justifie le facteur de 25% par le fait que 75% du tarif du F24T serait lié au fait que les fenêtres de nominations soient fermes et 25% à l'existence de ces fenêtres.

Selon la compréhension de la FCEI, le besoin de flexibilité requiert des outils fermes de façon à ce que les quantités de gaz transportées puissent toujours être ajustées adéquatement. **Elle estime donc que le caractère ferme de ces fenêtres de nomination répond aussi à une exigence de flexibilité opérationnelle et que, par conséquent, 100% du coût du service F24T devrait être fonctionnalisé à la flexibilité opérationnelle. Il en va de même du transport C1.**

5. Rentabilité du développement

L'analyse des cohortes des nouveaux clients des années financières 2010 à 2012 révèle qu'environ 5% de compteurs résidentiels installés durant chacune de ces périodes étaient associés à des comptes inactifs en date du 1^{er} avril 2015. Autrement dit, trois ans après l'installation des compteurs en 2012 5% de ceux-ci sont inactifs; quatre ans après l'installation des compteurs en 2011 5% de ceux-ci sont inactifs, et enfin, cinq ans après l'installation des compteurs en 2010 5% de ceux-ci sont inactifs.

Sur cette base, il semble raisonnable de présumer qu'à tout moment après l'installation des compteurs 5% d'entre eux ne génèrent pas de revenu.

Or, le plan de développement prévoit des revenus stables sur toute la durée de la période d'analyse.

La FCEI comprend également que les analyses de rentabilité des projets dans le cadre des opérations présument également des revenus permanents.

La FCEI estime que cette hypothèse ne reflète pas adéquatement la réalité et entraîne une surestimation de la rentabilité du plan de développement ainsi que des analyses de rentabilité utilisées au niveau opérationnel.

De plus, les réponses complémentaires fournies par Gaz Métro⁵ montrent que, dans le marché résidentiel, une large proportion des compteurs inactifs se situent dans le marché des périphériques. Il est donc très probable que le taux d'inactivité des compteurs dans ce sous-marché excède largement 5%. Gaz Métro a refusé de produire le nombre total de compteurs par usage de sorte que la FCEI n'est pas en mesure de calculer un taux exact à cet égard.

Si, par exemple, à n'importe quel moment dans le temps, 20% des compteurs installés pour desservir des périphériques ne génèrent pas de revenus, cela aurait un impact important sur la rentabilité de ces raccordements et pourrait potentiellement rendre ce sous-marché globalement non-rentable.

La FCEI estime que Gaz Métro doit produire une caractérisation détaillée des compteurs ne générant pas de revenu et intégrer cette information au niveau des analyses de rentabilité et ce, tant au niveau du plan qu'au niveau opérationnel.

6. Migrations relatives au service de transport

L'article 13.1.4.1 des Conditions de service et tarifs de Gaz Métro définit les modalités relatives à la sortie d'un client du service de transport du distributeur.

Dans le cadre du dossier R-3837-2013, Gaz Métro a proposé une prolongation du préavis d'entrée pour les clients désirant se prévaloir du service de transport du distributeur. L'objectif de cette modification était de mieux protéger la clientèle face aux migrations vers le service de transport. La Régie a accepté cette proposition par sa décision D-2014-032.

Au présent dossier, le distributeur demande une modification au libellé de l'article de transport de façon à pouvoir permettre les transferts même lorsque le délai de préavis n'est pas respecté.⁶

Il indique que cela pourrait lui permettre d'accepter des migrations au bénéfice de l'ensemble de la clientèle. Il ajoute également que « lorsque la date d'échéance du 1^{er} mars n'est pas respectée, Gaz Métro s'assure que le retour soit positif à moyen et long termes pour l'ensemble de la clientèle (signature d'un nouveau contrat de distribution par le client ou prolongation du contrat actuel, hausse des volumes et des revenus, etc.). »

Cependant, et en apparence contradiction avec cette affirmation, il estime qu'il n'est pas requis d'intégrer la notion de rentabilité à l'article.

⁵ B-0569, pp. 49 à 51.

⁶ Gaz Métro-16, Document 1, p. 15.

Notamment, Gaz Métro « juge similaire le retour au service de transport et l'augmentation de la consommation de la part d'un client déjà en service. Or, dans ce dernier cas, si la capacité sur le réseau est suffisante et que Gaz Métro trouve les outils de transport nécessaires pour répondre à la demande, l'augmentation de volume sera acceptée. Gaz Métro estime donc qu'accepter une hausse de volumes des clients existants, mais refuser le retour d'un client à son service de transport s'avérerait discriminatoire. »⁷

La FCEI ne partage pas cette position. Elle estime qu'il y a une distinction fondamentale entre un client qui est au service de transport du distributeur et dont la consommation augmente et un client qui a fait le choix d'utiliser son propre transport. Dans le second cas, le client a fait un choix délibéré afin de profiter de conditions plus avantageuses que les tarifs de Gaz Métro, mais présentant aussi un risque plus grand. Il n'appartient pas aux autres clients de supporter ce risque.

Retour au service de transport sans préavis

La FCEI est en principe d'accord avec la possibilité de permettre le retour de clients au service de transport de Gaz Métro lorsque cela est à l'avantage de l'ensemble de la clientèle, et ce, même lorsque le préavis prévu à l'article 13.1.4.1 n'est pas respecté.

Toutefois, considérant certaines réponses aux demandes de renseignements, la FCEI est préoccupée par la flexibilité que demande Gaz Métro pour permettre le retour de clients ne respectant pas l'échéance du 1^{er} mars.

Tout d'abord, il n'est pas clair si la position de principe du distributeur présentée ci-haut (note de bas de page no 7) et avec laquelle la FCEI est en désaccord se limite aux situations où l'échéance du 1^{er} mars est respectée ou si elle s'applique en toutes circonstances.

De plus, en réponse à la question 8.1.2 de la FCEI, Gaz Métro confirme « qu'il pourrait y avoir des situations où le retour d'un client ne serait pas à l'avantage de l'ensemble de la clientèle à court terme ». Elle ajoute cependant que « lorsque la date d'échéance du 1^{er} mars n'est pas respectée, Gaz Métro s'assure que le retour soit positif à moyen et long termes pour l'ensemble de la clientèle (signature d'un nouveau contrat de distribution par le client ou prolongation du contrat actuel, hausse des volumes et des revenus, etc.). »

Or, les bénéfices à moyen et long termes, tels que définis par Gaz Métro, sont difficilement quantifiables et supposent des hypothèses sur ce qu'aurait fait le client si la migration n'avait pas été acceptée.

⁷ Gaz Métro-27, Document 3, p. 28.

Par conséquent, si la Régie devait accepter la demande de Gaz Métro, la FCEI estime qu'il devrait être spécifié que la migration engendre des bénéfices à court terme, et ce, au service de transport.

Rentabilité du retour au service de transport

Dans sa décision D-2014-032, la Régie mentionnait que Gaz Métro n'anticipe pas de migrations importantes des clients au niveau du transport.⁸

Or, des migrations importantes sont survenues en 2014 suite à la hausse des prix sur le marché secondaire. Ces migrations ont entraîné des coûts importants pour les clients utilisant le transport du distributeur, comme en témoigne la réponse à la question 8.4 de la FCEI.⁹ Ces coûts reflètent essentiellement la concrétisation d'un risque de marché qu'avaient pris certains clients en optant pour du transport sur le marché secondaire ou en misant sur le gaz d'appoint. Ils ont pu être socialisés parce que les conditions de services en vigueur n'offrent pas les protections adéquates (e.g. une exigence de rentabilité) aux clients utilisant le service de transport du distributeur.

Les conditions de service offrent pourtant des protections contre la socialisation des coûts dans d'autres circonstances. Contrairement à l'entrée, les conditions de service incluent une clause de rentabilité lors des sorties du service de transport du distributeur. De plus, en phase 2 du présent dossier, la Régie a ordonné que la rentabilité soit prise en compte dans le cas de migrations entre service interruptible et continu. Elle spécifiait que cette rentabilité devait tenir compte des effets sur les coûts en transport et équilibrage.¹⁰

Ainsi, les règles entourant la migration vers le service de transport du distributeur diffèrent des autres situations où le besoin de transport est affecté.

Tel que mentionné, la FCEI ne partage pas la position de Gaz Métro et estime qu'il y a une distinction fondamentale entre un client qui est au service de transport du distributeur et dont la consommation augmente et un client qui a fait le choix délibéré d'utiliser son propre transport et souhaite passer au transport du distributeur.

Selon la FCEI, la notion de rentabilité devrait être prise en considération dans l'étude de ces migrations de la même manière que la Régie a ordonné qu'elle le soit dans le cas de migrations entre service interruptible et continu et qu'elle l'est pour les sorties du service de transport du distributeur. Les conditions de services devraient prévoir des modalités qui protègent les clients contre la socialisation des

⁸ D-2014-032, paragraphe 83.

⁹ Gaz Métro-27, Document 3, p. 29.

¹⁰ D-2014-201, paragraphe 201.

coûts lorsque ces risques se matérialisent. Ces modalités pourraient par exemple prendre la forme de frais de migration.

En réponse à la question 9.5 de la Régie, apparemment pour justifier le traitement asymétrique des entrées et des sorties du service de transport du distributeur, Gaz Métro fait la distinction suivante entre les migrations vers et hors du service de transport du distributeur :

« Si le départ d'un client avait pour effet d'augmenter le coût moyen de transport, cette hausse de coûts se ferait entièrement au détriment de la clientèle restante. La notion de rentabilité a été intégrée au préavis de sortie afin d'éviter cette situation.

La situation est différente dans le cas du retour d'un client au service de transport du distributeur. Dans le cas où ce retour résulterait en une hausse des coûts moyens, le client en question paierait lui aussi pour cette hausse par l'intermédiaire du service de transport auquel il serait à nouveau assujéti. »

La FCEI estime que cette distinction n'est pas pertinente puisque la part du coût incrémentale qui est ultimement supportée par le client qui migre lui-même serait dans la vaste majorité des cas négligeable.

Condition de rentabilité des migrations

L'article 13.1.4.2 indique qu'un client ne pourrait se retirer que lorsqu'il est rentable et opérationnellement possible de l'accepter.

Pourtant, en réponse à la question 10.1 de la FCEI, Gaz Métro indique que les règles proposées (i.e. cession de transport sur le marché primaire uniquement) pourraient faire en sorte qu'une cession de capacité entraîne une hausse du coût de transport pour les autres clients.

Elle mentionne également que le transport sur le marché secondaire ne peut être cédé et que de garder les clients captifs au service de transport du distributeur irait à l'encontre du dégroupement des tarifs.

La FCEI ne conteste aucunement le droit des clients d'utiliser le service de transport de leur choix et est satisfaite de la proposition de Gaz Métro quant au type de transport à être cédé.

Il n'en demeure pas moins que l'article 13.1.4.2 prévoit que la rentabilité est une condition nécessaire à l'acceptation de migrations. La FCEI voit mal comment une migration qui a pour effet de faire augmenter les tarifs des autres clients peut être considérée rentable.

La FCEI estime que cette notion de rentabilité doit trouver application dans la réalité et que les clients qui demeurent au service de transport du distributeur ne devraient pas être pénalisés par le choix de ceux qui migrent. **Par conséquent, elle estime que des règles concrètes doivent s'appliquer pour rendre opérante la notion de rentabilité. Tout comme dans le cas des entrées, l'imposition des frais de migration pourrait être une solution envisageable.**

7. Sommaire des recommandations

Concernant la prévision du besoin de capacité à la pointe, la FCEI recommande l'utilisation de la méthode basée sur des régressions distinctes et des facteurs d'ajustements distincts, telle que présentée aux réponses 4.3 et 4.4.

Concernant le code de conduite :

- Remplacer l'objectif b) par « assurer un traitement équitable des entités apparentées ou des activités non réglementées impliquées dans une transaction avec le Distributeur. »
- mettre en place un processus ouvert d'attribution des capacités de liquéfaction réglementées et des capacités d'entreposage

Concernant la flexibilité opérationnelle, fonctionnaliser 100% du coût du service F24T à la flexibilité opérationnelle et une proportion équivalente pour le transport C1.

Concernant la rentabilité du développement, caractériser la nature des compteurs ne générant pas de revenus et en tenir compte dans les analyses de rentabilité du plan de développement et au niveau opérationnel.

Concernant l'entrée et la sortie du service de transport du distributeur :

- Pour les migrations vers le service de transport du distributeur sans préavis, exiger que la migration engendre des bénéfices à court terme au service de transport.
- Intégrer la notion de rentabilité dans la clause 13.1.4.1 de manière à protéger les clients au service de transport du distributeur contre les arbitrages de marchés des autres clients.
- S'assurer que la notion de rentabilité trouve une application concrète dans la pratique par l'imposition d'un frais de migration ou autre solution évitant le transfert de coûts vers la clientèle du service de transport du distributeur.