

Observations

Stratégies d'intégration du SPEDE
R-3879-2014



Préparé par

Viviane de Tilly

Analyste d'UC

7 juillet 2014

Union des consommateurs, la force d'un réseau

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe neuf 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 14 décembre 2011, le gouvernement du Québec a adopté le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (le « Règlement concernant le SPEDE »). Ce règlement a pour objet d'établir les règles de fonctionnement du SPEDE mis en place conformément à l'article 46.5 de la Loi sur la qualité de l'environnement.

En vertu du Règlement concernant le SPEDE le Distributeur devra, à compter du 1^{er} janvier 2015 :

- couvrir ses émissions de GES attribuables à ses activités de transport et distribution de gaz naturel; et
- couvrir les émissions de GES attribuables à l'utilisation ou la combustion du gaz naturel qu'elle a distribué pour consommation au Québec (sauf celles attribuables au gaz naturel qu'elle a distribué à ses clients pour leurs établissements assujettis au SPEDE)¹.

Dans le cadre de la présente demande, le Distributeur souhaite :

- informer la Régie de l'énergie (la « Régie ») du nouveau contexte légal, réglementaire et de marché dans lequel Gaz Métro devra évoluer en lien avec la mise en place du SPEDE;
- présenter à la Régie les moyens que Gaz Métro compte mettre en œuvre pour rencontrer ses obligations en lien avec le SPEDE, et ce, dans le meilleur intérêt de ses clients; et
- obtenir l'autorisation de la Régie quant :
 - à la stratégie de couverture de GES proposée,
 - aux budgets nécessaires pour rencontrer ses obligations,
 - aux traitements tarifaire et comptable des coûts résultant du SPEDE, et
 - au suivi proposé par Gaz Métro auprès de la Régie².

UC présente à la Régie ses observations quant au traitement tarifaire des coûts résultant du SPEDE tout en lui signifiant ses préoccupations quant aux impacts de ces coûts sur les clients résidentiels et plus particulièrement sur les ménages à revenu modeste.

¹ Gaz-Métro-1, document 1, page 9.

² Gaz-Métro-1, document 1, page 10.

2 Émissions des activités non règlementées

UC est préoccupée par la possibilité d'un interfinancement entre les ANR et la daQ, particulièrement en ce qui concerne les bureaux administratifs et l'usine LSR.

Le Distributeur indique en réponse à une question d'UC que la hausse du coût annuel du chauffage des bâtisses occasionnée par l'introduction du SPEDE est estimée à 30 k\$ et que ce coût sera considéré dans l'étude d'allocation des coûts qui sera présentée dans le cadre de la phase 3 du dossier tarifaire 2015.³

En ce qui concerne l'usine LSR, le coût de sa consommation de gaz naturel sera majoré du coût du SPEDE. Le coût total de la consommation de gaz naturel sera ensuite réparti à travers les différentes activités de l'usine LSR (entreposage, liquéfaction et regazéification) selon les paramètres de la méthode approuvée par la Régie (D-2014-032). Ainsi, le coût total de chacune des activités intégrera le coût du SPEDE, qui sera au final, partagé entre les ANR et la daQ selon le pourcentage d'utilisation respectif (au prorata des volumes).

UC est satisfaite de ces précisions et s'assurera tout comme elle invite la Régie à le faire lors des prochains dossiers tarifaires que les coûts du SPEDE seront alloués de façon juste et équitable entre les ANR et la daQ.

3 Proposition tarifaire

Pour l'année 2014-2015, le Distributeur évalue les coûts du SPEDE à 66,8 M\$⁴ tels que le présente le Tableau 1.

Tableau 1
Coûts totaux relatifs au SPEDE pour 2014-2015

Type de coûts	Contribution tarifaire 2014-2015
Coûts des droits d'émission	66 382 090 \$CA
Frais de lettres de crédit	110 000 \$CA
Coûts administratifs et de gestion	260 000 \$CA
Coûts de vérification	50 000 \$CA
Coûts totaux	66 802 090 \$CA

Aux fins de l'allocation des coûts et de la stratégie tarifaire, le Distributeur répartit les coûts du SPEDE en 3 catégories :

- 1 - les coûts associés aux activités administratives soient les frais de lettres de crédit, les coûts administratifs et de gestion et les coûts de vérification pour un total de 0,4 M\$
- 2 - les coûts associés à ses émissions⁵ : 0,4 M\$⁶

³ Gaz Métro-5, document 8, question 1.1, page 1.

⁴ UC suppose qu'il s'agit essentiellement des coûts associés à la daQ.

⁵ Soit 40 296 tonnes de GES par année, Gaz Métro-1, document 1, page 24

3 - les coûts associés aux émissions des clients : 66,0 M\$.

Le Distributeur propose de récupérer les coûts du SPEDE de la façon suivante :

Les coûts de la catégorie 1 seraient alloués à l'ensemble de la clientèle du service de distribution selon le facteur de base « nombre de clients ».

Les coûts de la catégorie 2 seraient alloués à l'ensemble de la clientèle des services de distribution et d'équilibrage selon le facteur de base « volumes ». Ainsi, le service de distribution se verrait imputer les coûts des volumes liés au gaz perdu et au chauffage des bâtiments alors que le service d'équilibrage se verrait imputer les coûts des volumes liés au fuel utilisé dans le cadre des activités d'équilibrage.

Les coûts de la catégorie 3 seraient alloués sur la base des volumes des clients dont les émissions doivent être couvertes par le Distributeur et récupérés au moyen d'un nouveau service, le service « Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission » (« service SPEDE ») dont le prix serait révisé sur une base mensuelle.

Une alternative analysée par le Distributeur aurait été de substituer les coûts normalement associés au Fonds vert par l'ensemble des coûts qui seraient générés par la stratégie d'intégration du SPEDE. Ces coûts seraient récupérés au moyen d'un taux unitaire uniforme auprès des clients non inscrits sur la liste des Émetteurs publiée par le MDDEFP sur son site Web et dont les volumes de consommation ne feraient pas l'objet d'exemption. Le taux unitaire de cette contribution serait déterminé annuellement dans le cadre de la cause tarifaire.

Tout comme le Distributeur, UC considère que cette alternative n'est pas souhaitable compte tenu de la variabilité possible des droits d'émission d'un trimestre à l'autre. En outre, certains coûts parmi les coûts des catégories 1 et 2 concernent les Émetteurs et doivent être récupérés auprès d'eux.

Globalement UC approuve la proposition du Distributeur qui attribue l'essentiel des coûts sur la base des volumes consommés.

Toutefois, l'allocation du coût des lettres de crédit compris dans les coûts de la catégorie 1, est discutable. L'allocation de ces frais, qui s'élèveraient à quelque 110 k\$ pour 2014 selon le Tableau 1, selon le nombre de clients a d'ailleurs été remise en question par plusieurs intervenants lors de la rencontre d'information du 3 juin 2014 ainsi que par la FCEI dans sa demande de renseignements. UC retient principalement des réponses fournies par le Distributeur à la FCEI :

- Qu'il confirme que le coût des droits d'émission acquis pour la clientèle assujettie au tarif SPEDE, à prix d'acquisition égal, dépend des volumes distribués.
- Qu'il ne s'opposerait pas à les intégrer au coût d'acquisition des droits d'émission⁷.

Le Distributeur ajoute ensuite qu'étant donné que le coût des lettres de crédit ne représente, pour trois ans, qu'environ 0,1 % des coûts totaux du SPEDE, il a inclus ces coûts de gestion liés aux enchères avec les coûts administratifs.

⁶ Gaz Métro-5, document 8, page 2, réponse à la question 2.1

⁷ Gaz Métro-5, document 2, Réponses aux questions 3.1, 3.2 et 3.3.

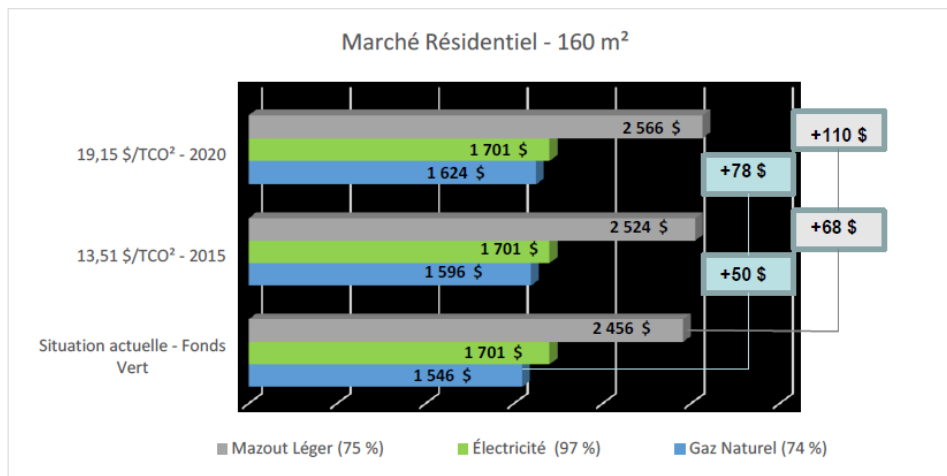
UC soumet que le fait que le coût des lettres de crédit soit marginal ne justifie pas qu'il soit traité comme un frais fixe et alloué sur la base du nombre de clients.

UC recommande à la Régie que le coût des lettres de crédit soit plutôt réparti, à la manière suggérée par la Régie à la question 6.1 de sa demande de renseignements⁸, entre les coûts des catégories 2 et 3, au prorata des coûts des droits d'émission prévus même si cette répartition produit des changements minimes.

4 Impacts tarifaires et commerciaux

UC est préoccupée par les impacts importants des coûts du SPEDE sur les factures des clients résidentiels tels que l'illustre la Figure 1⁹. Pour une résidence de 160 m² consommant 2 657 m³ par année, le Distributeur estime que l'impact du service SPEDE en remplacement du Fonds vert sera de l'ordre de 50 \$¹⁰ par année ou de 3 % de la facture. UC rappelle que cette augmentation s'ajoutera aux ajustements tarifaires courants demandés par le Distributeur.

Figure 1
Impact du SPEDE en remplacement du Fonds vert pour un client résidentiel



Le présent dossier n'est pas la tribune pour discuter des façons de mitiger les impacts tarifaires du SPEDE particulièrement pour les MFR qui représentent 24 % des clients du Distributeur et surtout 46 % des utilisateurs du gaz naturel, c'est-à-dire des ménages habitant dans des immeubles chauffés au gaz naturel, mais ne payant pas de facture de gaz le coût de l'énergie étant intégré au loyer¹¹.

⁸ Gaz Métro-5, document 1, page 13.

⁹ UC comprend que les données projetées du Distributeur ne tiennent compte que d'une augmentation des droits d'émission acquis.

¹⁰ Si les coûts 1 et 2 sont pris en compte, la hausse serait de 51 \$ au total. Gaz Métro 5, document 6, page 4.

¹¹ R-3662-2008, Gaz Métro-10, document 1, page 18.

UC est d'avis que les coûts du SPEDE se refléteront dans les coûts évités. Le Distributeur a d'ailleurs indiqué que l'impact du SPEDE sur son coût évité et sur ses objectifs d'économies d'énergie pour 2015 sera présenté dans le cadre de la phase 2 du présent dossier tarifaire¹².

UC entend réagir à ce moment sur les intentions du Distributeur pour s'assurer que les MFR qui n'ont pas nécessairement les moyens de réduire leur consommation de gaz aient accès à des programmes permettant de mitiger les impacts du SPEDE. UC demande à la Régie de s'assurer que ce sujet soit traité dans le dossier tarifaire 2015-20116.

D'autre part, comme le démontre la Figure 1, le SPEDE améliorera la position concurrentielle du gaz par rapport au mazout. UC s'est enquis auprès du Distributeur des ventes additionnelles qu'il prévoit réaliser compte tenu de cette amélioration.

Question 5.3 d'UC

Veuillez indiquer le volume de ventes additionnelles que Gaz Métro prévoit réaliser suite à la substitution de consommation mazout vers le gaz naturel.

Réponse du Distributeur

En comparant les données présentées au graphique 15, la situation actuelle (incluant le Fonds Vert) d'un client utilisant le gaz naturel présente un avantage de 910 \$ par rapport au mazout sur une facture totale de 2 456 \$.

En comparant la même situation en 2015, après la mise en place du SPEDE, l'avantage au gaz naturel augmente à 928 \$. La mise en place du SPEDE génère donc en 2015 un avantage additionnel de 18 \$ pour le gaz naturel par rapport au mazout. Compte tenu de la position concurrentielle déjà très favorable du gaz naturel par rapport au mazout, l'avantage additionnel de 18 \$ pourrait générer un impact relativement marginal sur les nouvelles ventes en conversion mazout.

UC convient que l'impact de l'amélioration de la position concurrentielle du gaz par rapport au mazout serait relativement marginal. Toutefois, les intentions du SPEDE étant d'inciter les clients à réduire leurs émissions de GES, soit en passant vers un combustible moins polluant ou en optant pour des mesures d'efficacité énergétique UC se questionne quant à la pertinence de maintenir le CASEP dont l'objectif est similaire. UC considère que les clients utilisateurs du Distributeur qui peuvent difficilement réduire leurs émissions se retrouvent à recevoir le bâton (SPEDE) tout en payant la carotte (CASEP) pour favoriser, chez d'autres clients, une réduction de leurs émissions polluantes qui profitera à tous. Or, UC soumet que les coûts du SPEDE sont incontournables puisqu'imposés par le gouvernement, alors que ceux du CASEP peuvent être évités.

UC rappelle une recommandation formulée dans son mémoire présenté dans le dossier R-3837-2013 relativement au CASEP.

UC recommande donc à la Régie d'envisager une diminution progressive des sommes consenties au CASEP qui tendrait vers une élimination totale du compte ou, dans le cas

¹² Gaz Métro-5, document 8, page 3.

où la Régie décidait de maintenir comme tel le CASEP, une évaluation formelle du programme afin d'identifier la proportion d'opportunistes parmi les participants.¹³

UC réitérera au moment approprié cette recommandation dans les phases subséquentes du dossier en cours.

¹³ R-3837-2013, Phase 3, C-UC-0044, page 17.