

Régie de l'énergie

Gaz Métro - Demande d'examen du rapport annuel pour l'exercice financier terminé le 30 septembre 2015

R-3951-2015

Commentaires de l'Association des Consommateurs Industriels de Gaz
(l'ACIG)



Préparé par
Esther Falardeau
Analyste

15 avril 2016

1 **1. MISE EN CONTEXTE**

2 En janvier 2016, Gaz Métro déposait son rapport annuel pour l'année se terminant le 30
3 septembre 2015.

4 Le distributeur rapporte un revenu net d'exploitation autorisé de 137,9 M\$. Étant donné
5 que le bénéfice réalisé s'élève à 115,0 M\$, la différence de 23,0 M\$ représente le
6 manque à gagner réalisé au cours de l'année, après impôt. Gaz Métro rapporte que ce
7 manque à gagner s'élève à 31,4 M\$ avant impôt.

8 Le distributeur indique que le manque à gagner s'explique principalement par :

- 9 - Un manque à gagner de 37,1 M\$ au service de transport ;
- 10 - Un manque à gagner de 2,9 M\$ pour le SPEDE,

11 Ces manques à gagner sont partiellement compensés par un trop-perçu de 6,8 M\$ au
12 service de l'équilibrage et de 1,7 M\$ au service de distribution.

13 Conformément à la décision D-2015-177¹, le manque à gagner en transport sera
14 récupéré sur une période de trois années par l'intermédiaire des tarifs de transport.

15 **2. LES ENJEUX RELEVÉS**

16 L'ACIG soumet deux principaux commentaires dont le premier porte sur la
17 fonctionnalisation des coûts des capacités FTLH entièrement au service de transport et
18 le second sur la rémunération, au coût moyen en capital, du compte de frais reportés du
19 service de transport.

20 L'ACIG formule aussi un commentaire sur le besoin d'une mise à jour de l'évaluation de
21 la rentabilité du déplacement des approvisionnements vers Dawn.

22 **3. FONCTIONNALISATION DES COÛTS DE LA CAPACITÉ DE TRANSPORT FTLH ACQUISE**
23 **POUR FAIRE FACE À LA SAISON FROIDE**

24 Gaz Métro indique que le manque à gagner de 37,1 M\$ réalisé au service de transport
25 découle de la hausse des coûts d'approvisionnement combinée à la baisse des revenus

¹ Paragraphe 93.

1 résultant de l'application tardive des tarifs. Les coûts d'approvisionnement plus élevés
2 que prévus ont été générés par le fait que des capacités de transport additionnelles ont
3 dû être contractées étant donné la température considérablement plus froide que la
4 normale observée au cours de l'exercice 2015.

5 « Au cours de l'exercice 2015, en excluant la hausse des volumes en gaz d'appoint de 42,3
6 106m³ (p. 1, col. 8, l. 19), la demande pour le service de transport de Société en commandite
7 Gaz Métro (« Gaz Métro ») a été supérieure de 81,1 106m³ (p. 1, col. 8, l. 41 - p. 1, col. 8, l.
8 19) par rapport à la prévision du dossier tarifaire. Cette hausse de volumes résulte
9 principalement de la température plus froide que la normale observée au cours de l'exercice
10 2015.

11 *Pour pallier à la hausse de la demande, des outils supplémentaires ont été contractés pour*
12 *approvisionner la franchise générant une hausse des coûts de transport. »²*

13 Dans sa réponse à la demande de renseignement de la Régie³ Gaz Métro souligne une
14 fois de plus que des capacités de transport FTLH ont été contractées sur le marché
15 secondaire pour répondre aux besoins plus élevés que prévus pour l'hiver 2015.

16 « B. Été 2014

17 *En raison de l'ampleur des capacités à contracter pour l'hiver 2014-2015, Gaz Métro a*
18 *débuté la recherche de capacités disponibles sur les marchés primaire et secondaire*
19 *juste après le dépôt de son plan d'approvisionnement à la Régie. »⁴*

20 Dans son rapport annuel, Gaz Métro fait clairement le lien entre les achats de transport
21 FTLH sur le marché secondaire et la hausse des volumes transportés découlant de la
22 température froide.

23 « La hausse des frais de transport, d'équilibrage et de distribution de 25,1 M\$ s'explique par
24 la croissance des coûts d'approvisionnement, principalement occasionnée par la hausse des
25 volumes d'achats de FTLH sur le marché secondaire découlant de la hausse des volumes
26 transportés en raison de la température considérablement plus froide que la normale
27 observée au cours de l'exercice. »⁵

28 Gaz Métro rapporte qu'une capacité FTLH de 1 140 270 10³m³ a été contracté sur le
29 marché secondaire alors que les volumes prévus au budget étaient de 685 912 10³m³.

² GM-9, document 2, page 6.

³ GM-48, document 1, page 28.

⁴ B-0161, page 28.

⁵ GM-4, document 1, page 2.

1 Les coûts relatifs au transport FTLH contracté sur le marché secondaire ont donc été de
2 22,6 M\$ de plus que ce qui était prévu⁶.

3 Selon la méthode actuelle de fonctionnalisation des coûts de transport et d'équilibrage,
4 la totalité des coûts de transport FTLH est récupérée par l'intermédiaire du tarif de
5 transport même lorsque les capacités sont acquises dans le but précis de répondre à
6 une demande hivernale plus élevée que prévue. Par ailleurs depuis 2012, une partie des
7 coûts des capacités FTSH est fonctionnalisée au service de transport pour faire
8 correspondre la demande annuelle anticipée au moment de la cause tarifaire à une CU
9 de 100 % au service de transport.⁷ Ainsi, les coûts des capacités de FTSH sont en
10 partie récupérés par l'intermédiaire du service d'équilibrage et en partie par
11 l'intermédiaire du service de transport. Cette fonctionnalisation des coûts du FTSH
12 reconnaît la double fonction de ces capacités. Les coûts de transport FTLH sont
13 toutefois entièrement récupérés par l'intermédiaire des tarifs de transport puisque ce
14 type de service n'a historiquement pas été utilisé pour équilibrer la demande annuelle.

15 L'ACIG soumet qu'il ressort clairement du rapport annuel 2015 de Gaz Métro que les
16 capacités FTLH contractées au cours de l'année sur le marché secondaire visaient en
17 partie à équilibrer la demande annuelle. Notamment, selon les informations contenues
18 dans le rapport annuel dont des extraits sont cités plus haut, les capacités contractées
19 au-delà de celles qui étaient planifiées au moment de la cause tarifaire ont été acquises
20 pour faire face à la demande saisonnière plus élevée que prévue générée par un hiver
21 plus froid qu'anticipé. Ces capacités, évaluées à 22,6 M\$, ont entièrement été
22 fonctionnalisées au service de transport alors qu'elles visaient à permettre de rencontrer
23 la demande saisonnière, soit à équilibrer la demande annuelle.

24 De plus, on peut déduire des informations produites en réponse aux demandes de
25 renseignements de la Régie que Gaz Métro a tenté, sans succès, de contracter du
26 transport FTSH Dawn-GMTI EDA pour répondre à la demande additionnelle perçue pour
27 l'hiver 2015.

28 *« Durant le mois de juillet, lors de ses recherches de capacité, Gaz Métro a approché*
29 *une tierce partie qui détenait du transport entre Dawn et GMTI EDA. Cette dernière*
30 *n'était pas intéressée à faire une telle transaction. »⁸*

⁶ GM-9, document 2, page 1, ligne 5.

⁷ R-3752-2011, B-0197, page 30.

⁸ B-0161, page 29.

1 Si Gaz Métro avait pu contracter du transport FTSH comme elle le tentait, une partie des
2 coûts relatifs à celui-ci aurait été récupérée par le biais du tarif d'équilibrage puisque la
3 double fonction de ces capacité « *short haul* » est reconnue. L'ACIG estime que la
4 réalité du marché actuel qui conjugue le déplacement prochain des achats vers Dawn et
5 le retard dans la mise sur pied des capacités de transport Dawn-GMIT EDA dans l'Est
6 du Canada force Gaz Métro à se rabattre sur le FTLH pour combler ses besoins
7 d'équilibrage. La situation de rareté des capacités de transport qui a prévalu en 2015 a
8 mené Gaz Métro à favoriser le transport FTLH qui est plus dispendieux que le FTSH et
9 dont la fonction d'équilibrer la demande annuelle n'est pas reconnue.

10 L'ACIG porte à l'attention de la Régie le fait que Gaz Métro est consciente de cette
11 problématique relative à la méthode actuelle de fonctionnalisation du transport et de
12 l'équilibrage et en a fait état dans le cadre de la dernière cause tarifaire.⁹ L'extrait qui
13 suit explique brièvement comment des manques à gagner importants peuvent être
14 générés, au service de transport notamment.

15 *« La méthode actuelle comporte cependant une problématique particulière : alors que le*
16 *transport FTLH est utilisé à 100 %, le transport FTSH, quant à lui, sert également à*
17 *équilibrer la demande annuelle. Durant l'été, les capacités ne sont pas pleinement*
18 *utilisées. L'équivalent d'un CU de 100 % peut être calculé à la cause tarifaire en*
19 *considérant le transport FTLH et en ajoutant les quantités de transport requises pour*
20 *répondre à la demande moyenne. Mais la mécanique de calcul ne permet plus d'assurer*
21 *que le coût correspondra à un équivalent de 100 % de CU au rapport annuel. Ainsi, les*
22 *coûts réellement versés au transport en fin d'année peuvent être moindres ou encore*
23 *excéder les coûts équivalents à un CU de 100 % dans une proportion importante. »*

24 **3.1 Commentaire de l'ACIG**

25 De l'avis de l'ACIG, cette fonctionnalisation des coûts FTLH entièrement au transport
26 pour l'année 2015 est inappropriée et génère un biais défavorable à l'égard de la
27 clientèle à profil stable. Cette approche ne respecte pas la causalité des coûts car les
28 capacités additionnelles de FTLH acquises pour 2015 ont servi en partie à équilibrer la
29 demande annuelle. L'ACIG estime que la situation inusuelle du marché du transport
30 vers l'Est du Canada est possiblement en cause dans le fait que Gaz Métro ait contracté
31 des capacités « *long haul* » pour répondre à un besoin hivernal plutôt que des capacité
32 FTSH comme elle a tenté de le faire.

⁹ R-3879-2014, Gaz Metro 16, document 3.

1 L'ACIG soumet donc que la fonctionnalisation entièrement au service de transport des
2 capacités additionnelles de FTLH acquises en 2015 sur le marché secondaire est
3 inappropriée. L'ACIG demande à la Régie d'appliquer un correctif à cette situation sur la
4 base du fait qu'elle produit un résultat inéquitable et non désiré qui découle partiellement
5 de la situation de rareté des services de transport qui a caractérisé l'Est du Canada en
6 2015. L'ACIG soumet respectueusement que la mécanique utilisée présentement pour
7 établir la répartition des coûts du FTSH entre les services de transport et d'équilibrage
8 pourrait être appliquée aux coûts de transport FTLH de l'année 2015. Notamment, le
9 correctif apporté devrait assurer que le coût de transport ne corresponde pas à une CU
10 supérieure à 100 % au rapport annuel 2015.

11 Dans l'éventualité où la Régie porte l'étude de cette question à un autre dossier, l'ACIG
12 demande que la solution retenue soit applicable aux résultats du rapport annuel 2015.

13

14 **4. LE MANQUE À GAGNER DÉCOULANT DE L'APPLICATION TARDIVE DES TARIFS ET LA** 15 **RÉMUNÉRATION DU CFR DE TRANSPORT.**

16 Dans ses explications des écarts entre les résultats réels et le budget, Gaz Métro
17 observe que la baisse de revenus de 7,2 M\$ s'explique notamment par « *une baisse de*
18 *revenus de transport de 21,7 M\$ résultant de l'application des tarifs de transport 2014,*
19 *inférieurs aux tarifs finaux 2015, au cours du premier trimestre de l'exercice 2015.* »¹⁰

20 Au cours des dernières années, le retard réglementaire accumulé a entraîné
21 l'application tardive des tarifs et a généré des manques à gagner ou trop-perçus
22 importants pour les différents services. Notamment, l'ACIG note que les écarts de
23 revenus attribués à l'application tardive des tarifs au cours des trois dernières années

¹⁰ B-0084, page 2.

1 sont imposants tel qu'en témoigne le tableau suivant tiré de la décision D-2013-182.¹¹

TABLEAU 2
Écart de revenus – décision tardive
(000 \$)

Année du constat	Intégration tarifaire	Transport	Équilibrage	Distribution	Fonds Vert	TOTAL
Écart de revenus 2009	CT-2010	108	3 668	3 512	3 652	10 940
Écart de revenus 2010	CT-2011	13	(5 316)	5 967	(782)	(118)
Écart de revenus 2011	CT-2012	(1 582)	(4 138)	(3 583)	(1 483)	(10 786)
Écart de revenus 2012	CT-2013	(14 684)	14 403	(2 514)	(1 205)	(4 000)
Écart de revenus 2013	CT-2014	(32 290)	28 355	26 205	(1 705)	20 965

2 *Source : pièce B-0198, p. 8.*

3 Dans le cadre de la phase 3 de la cause tarifaire 2014, la Régie a évalué l'effet du retard
4 accumulé dans les dossiers et a noté qu'une application tardive des tarifs était prévisible
5 pour l'année 2015 :

6 *« La Régie estime que le retard accumulé dans les dossiers tarifaires ne sera pas effacé*
7 *en entier dans le cadre du dossier tarifaire 2014. Elle prévoit donc qu'il est possible*
8 *qu'une situation de mise en vigueur tardive des tarifs se produise également en*
9 *2015.»*¹²

10 Ainsi, l'ACIG observe que, depuis 3 ans, des manques à gagner importants au service
11 de transport sont générés du seul fait que les tarifs ne peuvent être appliqués au
12 moment opportun. Notamment, au service de transport les manques à gagner sont
13 substantiels depuis 2012 et ont générés des impacts tarifaires importants.

14 Cette situation est préoccupante selon l'ACIG d'autant plus que, comme en témoigne
15 l'extrait de décision cité plus haut, la mise en vigueur tardive des tarifs de 2015 était
16 anticipée dès novembre 2013. La situation observée au rapport annuel 2015 était donc
17 connue et attendue dès 2013.

18 L'ACIG est d'avis que, sur la base du principe de causalité des coûts, il n'y a pas lieu de
19 faire porter la totalité des conséquences de l'application tardive des tarifs à la clientèle.
20 Celle-ci n'est pas en cause dans ce retard malgré qu'elle en subisse entièrement les
21 conséquences par le biais de chocs tarifaires. Par ailleurs, le distributeur qui, de l'avis de

¹¹ D-2013-182, page 7.

¹² D-2013-182, page 12

1 l'ACIG, est partiellement en cause dans ce retard, recevra une rémunération par le biais
2 de l'intérêt qui sera appliqué sur le solde du compte de frais reportés (CFR) durant la
3 période d'amortissement des montants dus, soit durant trois années. En effet, un part de
4 la rémunération qui sera perçue par le distributeur sur le solde du CFR de transport
5 découle directement du fait de l'application tardive des tarifs pour 2015. L'ACIG juge que
6 cette situation est inéquitable envers la clientèle.

7 **4.1 Rémunération du CFR du service de transport**

8 Les CFR des services de transport et d'équilibrage sont rémunérés au coût moyen du
9 capital conformément à la décision D-2015-177.

10 *« La Régie autorise la disposition des CFR des services de transport et d'équilibrage sur*
11 *trois ans et leur rémunération au coût moyen du capital, afin de niveler l'impact tarifaire,*
12 *particulièrement pour le service d'équilibrage. »¹³*

13 Pour l'année se terminant le 30 septembre 2015, le coût moyen pondéré du capital est
14 établi à 7,09 %.¹⁴ Ce taux représente la moyenne pondérée des taux annuels de la
15 dette à court terme, de la dette à long terme ainsi que du rendement sur l'avoir des
16 actionnaires et sur les actions privilégiées.

17 Le tableau suivant présente les composantes entrant dans l'établissement du coût
18 moyen du capital pour l'année se terminant le 15 septembre 2015 :

19
20
21
22

**Taux moyen du coût en capital de base autorisé
pour l'exercice terminé le 30 septembre 2015**

Description	Taux annuel
Dette à court terme	1,761 %
Dette à long terme	6,748 %
Actions privilégiées	5,949 %
Avoir des actionnaires	8,9 %
Taux moyen pondéré	7,06 %

23 Source : B-0101, page 1

24 Historiquement, le taux moyen du coût en capital a toujours été utilisé pour établir la
25 rémunération appliquée sur les comptes de frais reportés. Cependant la Régie s'est

¹³ D-2015-177, page 30.

¹⁴ B-0099, page 1

1 dernièrement intéressée à cette question. Elle a notamment demandé à Gaz Métro
2 d'évaluer la question de la rémunération des CFR. Dans le cadre du dossier R-3879-
3 2014, Gaz Métro a présenté le résultat de son analyse¹⁵. Dans sa décision D-2015-181,
4 la Régie a jugé que la rémunération de CFR au taux moyen du capital devait être
5 maintenue étant donné que Gaz Métro maintient une structure de capital similaire à celle
6 présumée et autorisée.

7 Cependant la question a aussi été abordée dans le cadre d'un récent dossier d'Hydro
8 Québec¹⁶. A l'issue de son examen, la Régie a déterminé que le rendement accordé aux
9 CFR doit tenir compte de la nature des sommes portées à ces comptes. Selon la
10 décision D-2015-018, les CFR qui ont pour objectif de comptabiliser des sommes qui
11 sont de la nature d'investissements doivent être rémunérés au coût moyen pondéré du
12 capital étant donné le risque inhérent à ces montants. Les CFR qui ont pour objectif « *la*
13 *récupération des écarts de charges d'exploitation par rapport aux charges prévues* »¹⁷
14 doivent être rémunérés au coût de la dette à court terme qui correspond au taux des
15 obligations 3 ans ou 5 ans dans le cas d'Hydro-Québec. La Régie a donc reconnu que
16 les CFR réglementaires servant à la récupération des écarts de charges d'exploitation
17 par rapport aux charges prévues devaient être maintenus hors de la base de tarification,
18 qu'ils ne constituent pas des actifs risqués et qu'ils ne doivent pas être rémunérés au
19 même taux que les investissements.

20 Aussi, dans le cadre de son dernier dossier tarifaire, Gazifière propose d'appliquer une
21 rémunération sur ses CFR qui sera conforme à la récente décision D-2015-018 citée ci-
22 dessus¹⁸.

23 Ainsi, malgré que la rémunération des CFR de Gaz Métro ait toujours été maintenue au
24 coût moyen du capital, cela n'est pas le cas pour les autres distributeurs réglementés
25 qui appliquent des taux différents selon le risque associé aux montants portés à ces
26 comptes.

¹⁵ R-3879-2014, phase 3, B-0208.

¹⁶ R-3905-2014

¹⁷ D-2015-018, page 64.

¹⁸ R-3924-2015, GI-46, document 1, page 2.

1 **4.2 Commentaire de l'ACIG**

2 L'ACIG est d'avis qu'il n'est pas équitable que la clientèle ait à supporter seule les
3 conséquences de l'application tardive des tarifs de transport. Pour l'année se terminant
4 le 30 septembre 2015, le retard réglementaire a causé un manque à gagner de 21 M\$
5 selon les informations du distributeur.¹⁹ Ce montant sera récupéré auprès des clients
6 par l'intermédiaire du tarif de transport sur une période de trois années. Ce manque à
7 gagner aura donc un impact tarifaire non négligeable alors que la clientèle n'est
8 aucunement en cause dans cette situation de retard. Par ailleurs, le distributeur, qui est
9 au moins partiellement en cause dans cette situation, sera rémunéré pour ce retard par
10 le biais de l'application du coût moyen du capital sur le solde du CFR de transport.

11 L'ACIG est d'avis que cette situation est inéquitable et qu'elle ne respecte pas le
12 principe fondamental de causalité des coûts. L'ACIG estime que cette situation envoie
13 aussi un mauvais signal de prix au distributeur qui est compensé pour les retards
14 réglementaires. Le distributeur doit être incité à limiter le plus possible les retards
15 réglementaires et, lorsque ceux-ci surviennent, doit partager avec la clientèle les
16 inconvenients qui en découlent.

17 Pour ces raisons l'ACIG demande à la Régie d'appliquer à la partie du solde du CFR de
18 transport associée à l'application tardive des tarifs de 2014-2015, une rémunération
19 inférieure au coût moyen en capital. L'ACIG soumet qu'une rémunération équivalente au
20 taux sur la dette à court terme semblerait adéquate.

21

¹⁹ GM-4, document 1, page 2

1 **5. MISE À JOUR DE L'ÉVALUATION DE LA RENTABILITÉ DU DÉPLACEMENT DES**
2 **APPROVISIONNEMENTS VERS DAWN**

3 Dans la cadre de la cause tarifaire 2012, Gaz Métro faisait part de son intention de
4 déplacer ses approvisionnements en gaz naturel vers Dawn faisant valoir les bénéfices
5 d'un tel déplacement en termes de réduction des coûts d'approvisionnement²⁰. À cette
6 époque, Gaz Métro estimait à 88,5 M\$²¹ la baisse des coûts d'approvisionnement qui
7 découlerait du déplacement vers Dawn des approvisionnements. Cette transition, qui
8 était d'abord prévue pour l'automne 2015, est maintenant attendue pour l'automne 2016.

9 L'ACIG estime que plusieurs développements ont affecté la réalité du transport de gaz
10 naturel dans l'Est du Canada au cours des trois dernières années. Elle est d'avis qu'il
11 serait avisé qu'une mise à jour des bénéfices découlant du transfert des
12 approvisionnements vers Dawn soit effectuée avant l'automne 2016. Elle demande donc
13 à la Régie d'ordonner à Gaz Métro de produire une telle mise à jour dans le cadre de la
14 prochaine cause tarifaire.

15

16

17

18 MONTRÉAL, le 15 avril 2016

19 Esther Falardeau

20 Analyste de l'ACIG

²⁰ R-3809-2012, B-0070, page 60.

²¹ Idem, page 59.