

**Mémoire de la fédération canadienne de l'entreprise indépendante
(FCEI)**

**Préparé dans le cadre du dossier
R-3987-2016
de la Régie de l'énergie du Québec**

Demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des Conditions de service et Tarif de Société en commandite Gaz Métro à compter du 1er octobre 2017

**Par
Antoine Gosselin, économiste**

**Pour
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante**

Le 26 mai 2017

1. Introduction

Après analyse de la preuve au présente dossier, la FCEI commente les trois enjeux suivants :

- La fonctionnalisation des coûts échoués liés aux excédents de capacité pour répondre aux besoins de la pointe hivernale.
- L'introduction d'une mesure visant à faciliter l'accès au transport pour les projets industriels de grande envergure.
- Les pratiques de Gaz Métro en matière de dépôts de garantie

2. Fonctionnalisation des coûts échoués liés aux excédents de capacité pour répondre aux besoins de la pointe hivernale

Le dossier tarifaire 2018 de Gaz Métro présente des ventes de transport a priori de $2\,296\,10^3\text{m}^3/\text{jour}$. Aux fins de la fixation des tarifs, Gaz Métro fonctionnalise le coût et les revenus de revente de ce transport au service d'équilibrage.

Selon la FCEI, cette fonctionnalisation ne respecte pas les principes de causalité qui constitue le fondement de l'exercice d'allocation des coûts. En ce qui concerne la causalité des coûts liés à la capacité de transport excédentaire, la Régie s'est prononcée dans ses décisions passées dont en particulier les décisions D-2013-182, D-2014-064 et D-2014-065.

Le 22 novembre 2013, la Régie rendait la décision D-2013-182 portant notamment sur la fonctionnalisation des coûts échoués liés à des capacités de transport excédentaires. La Régie a décidé de faire supporter par les tarifs de transport la totalité des coûts échoués liés à cette capacité excédentaire.

« [46] Par ailleurs, dans sa décision D-2013-179, la Régie rejette la modification à la méthode de prévision de la journée de pointe des clients du tarif D4 proposée par Gaz Métro. Elle mentionne :

« [54] Quant au Plan pour l'année 2014, la Régie constate que le Distributeur a retenu une solution de transport pour répondre à une demande de base afin de satisfaire des besoins de pointe de faible occurrence, sans examiner de solution alternative au transport ferme. La Régie constate également qu'il est trop tard pour implanter une solution alternative.

[55] Par conséquent, la Régie statuera sur la répartition dans les tarifs des coûts supplémentaires de ce transport pour l'année tarifaire 2014 à la suite des audiences à être tenues en novembre 2013 ».

[47] La Régie considère plus équitable que les coûts associés au transport soient assumés par l'ensemble des clients. En conséquence, elle est d'avis, tout comme la FCEI, que la fonctionnalisation de cet écart de coût dans le service de transport plutôt qu'au service d'équilibrage représente une proportionnalité plus raisonnable. »

Au dossier R-3837-2013, Gaz Métro proposait de remplacer la fonctionnalisation des coûts d'approvisionnement sur la base de l'utilisation prévue des outils par une fonctionnalisation basée sur leur utilisation réelle. La FCEI s'est opposée à cette modification estimant que la proposition aurait pour conséquence de faire supporter par les clients avec un profil chauffage une partie du risque d'aléas de demande de la clientèle à débit stable.¹

Dans sa décision D-2014-064 rendue le 17 avril 2014, la Régie concluait que les coûts échoués découlant d'une baisse de la demande ne devraient pas être fonctionnalisés à l'équilibrage. Elle écrivait :

« [165] De plus, une demande de base plus faible que celle prévue aurait comme effet, aux termes de la modification proposée, de fonctionnaliser des outils d'approvisionnement à l'équilibrage plutôt qu'au transport. Pourtant, ces outils dont on change la fonctionnalisation n'auraient pas pour autant été utilisés pour assurer effectivement l'équilibrage.

[166] La Régie est d'avis que les outils d'approvisionnement sont contractés pour satisfaire la demande prévue, tout en dotant le Distributeur d'une marge pour être en mesure de faire face à des événements de plus faible probabilité. En conséquence, elle juge que ce sont les données prévisionnelles qui doivent être maintenues, même si les données réelles sont différentes.

[167] Ainsi, comme le souligne la FCEI, aux termes de l'ajustement proposé lorsque la demande est plus faible pour les clients à débit stable, ce sont plutôt les clients du service d'équilibrage qui se verraient imputer le coût des outils de transport inutilisés.

[168] Pour ces motifs, la Régie rejette la proposition de Gaz Métro. » (Nous soulignons)

Le 23 avril 2014, la Régie rendait la décision D-2014-065. Elle notait d'abord les modifications au contexte tarifaire relatif au transport et à l'équilibrage (paragraphe 12 à 18). Elle confirmait également sa décision D-2013-182, malgré que celle-ci ne respectait pas la méthode approuvée par la décision D-2011-162 (paragraphe 20). Finalement, elle concluait que la fonctionnalisation des coûts du transport non utilisé devait être revue (paragraphe 23).

« [12] Au cours du présent dossier, plusieurs éléments ont modifié le contexte tarifaire relatif au transport et à l'équilibrage.

[13] Un premier élément découle de la décision D-2013-182 qui mentionne :

« [47] La Régie considère plus équitable que les coûts associés au transport soient assumés par l'ensemble des clients. En conséquence, elle est d'avis, tout comme la FCEI, que la fonctionnalisation de cet écart de coût dans le service de transport plutôt qu'au service d'équilibrage représente une proportionnalité plus raisonnable.

[...]

¹ R-3837-2013, C-FCEI-0010, section 3.

[51] Pour la mise en place des tarifs provisoires, la Régie juge que le coût additionnel associé à la capacité de transport FTLH pour desservir les besoins de pointe additionnels des clients du tarif D4 doit être évalué sur une base marginale.

[52] En conséquence, elle ordonne au Distributeur de retrancher un coût de 16 903 112 \$ du service d'équilibrage et de le transférer au service de transport. Ce montant correspond au montant de l'écart de 21 176 935 \$ duquel ont été retranchés les coûts de fourniture et de compression »[note omise]

[14] Dans cette même décision, la Régie demandait également plus d'explications sur la fonctionnalisation des coûts de transport entre les différentes composantes, aux fins de la décision tarifaire prévue en phase 3 du présent dossier[note omise].

[15] Gaz Métro a fourni les explications demandées. Elle précise que la variation marginale des coûts d'équilibrage transférée au service de transport devrait s'élever à 6,6 M\$ afin de respecter les fondements de la décision D-2013-182. Elle ajoute que les coûts additionnels attribués au transport au paragraphe 52 de la décision D-2013-182 sont déjà fonctionnalisés à ce service, et qu'aucun transfert additionnel n'est donc requis.

[16] Gaz Métro souligne toutefois que ce transfert de coûts de 6,6 M\$ du service d'équilibrage au service de transport ne respecte pas la méthode de fonctionnalisation préalablement approuvée par la Régie dans sa décision D-2011-164[note omise]. Cette méthode vise à assurer une attribution équitable des coûts à chaque service en fonction de leur utilisation respective. Le Distributeur est d'avis qu'aucun ajustement additionnel ne devrait être requis pour fonctionnaliser les coûts entre le transport et l'équilibrage. La fonctionnalisation d'une portion des coûts découlant de la décision D-2013-182 ne s'appuierait donc pas sur la corrélation des coûts avec les services auxquels ils se rapportent.

[17] Un second élément a trait à l'entente signée par Gaz Métro, Enbridge Gas Distribution et Union Gas Limited avec TransCanada PipeLines Limited (TCPL) le 31 octobre 2013 (l'Entente) qui doit faire l'objet d'une approbation par l'Office national de l'énergie. En vertu de l'Entente, Gaz Métro doit s'engager, pour une période de 15 ans lors des appels de soumissions de TCPL, pour des augmentations de capacité ferme sur le réseau de cette dernière[note omise].

[18] Un dernier élément porte sur la migration à Dawn au 1er octobre 2015 et son impact sur le tarif de transport de Gaz Métro. Le Distributeur mentionne qu'il présentera, dans le dossier tarifaire 2015, la suite de ses réflexions sur les impacts de ce déplacement. Les obligations minimales annuelles (OMA) de transport feront assurément partie de ces réflexions qui porteront, par le fait même, sur l'établissement de l'OMA pour les clients aux tarifs de distribution D3 et D4.

[19] En réponse à une demande de renseignements, le Distributeur mentionne que les coûts du transport inutilisé, qui ne sont pas nécessairement liés au volume projeté non consommé, seront fonctionnalisés au service de transport jusqu'à concurrence des OMA versées par l'ensemble des clients du service de transport. Par la suite, ils seront fonctionnalisés dans le service d'équilibrage.

[20] Bien que la Régie ne remette pas en question les fondements de sa décision D-2013-182 relative au transfert du coût de 6,6 M\$ du service d'équilibrage au service de transport, elle note que cette approche n'est pas basée sur la méthode de fonctionnalisation préalablement approuvée dans sa décision D-2011-164. Or, elle constate que des éléments structurels importants sont survenus dans le cadre du présent dossier tarifaire qui l'amènent à se questionner sur les principes sur lesquels se base la méthode de fonctionnalisation retenue pour les outils de transport non utilisé.

[21] La Régie se questionne sur l'impact des nouvelles modalités contractuelles pour l'acquisition de capacités de transport auprès de TCPL ainsi que des modalités relatives au renouvellement des contrats de transport existants sur la méthode de fonctionnalisation des coûts de transport non utilisé, de même que sur le texte des Conditions de service et Tarif. Elle se demande notamment comment, dans un tel contexte, la clientèle du Distributeur pourrait être mieux protégée contre des fluctuations importantes de la demande des grands clients.

[22] La Régie se questionne également sur l'opportunité de fonctionnaliser des coûts de transport non utilisé à l'équilibrage. Elle aimerait que cette question soit examinée plus en détail, notamment quant aux points suivants :

- *Sous quelles conditions les coûts de transport non utilisé devraient-ils être fonctionnalisés au transport?*
- *Sous quelles conditions devraient-ils être fonctionnalisés à l'équilibrage?*

[23] La Régie juge qu'à la lumière de ces nouveaux éléments, il y a lieu de revoir la fonctionnalisation des coûts entre le transport et l'équilibrage pour les coûts de transport non utilisé, de même que les modalités relatives aux OMA de transport prévues au texte des Conditions de service et Tarif.» (Nous soulignons)

En somme, la Régie a refusé de fonctionnaliser les coûts échoués du transport excédentaire à l'équilibrage, pour plutôt les fonctionnaliser en transport (D-2013-182, D-2014-064) et ce malgré que cela respectait la méthode de fonctionnalisation en vigueur à ce moment (D-2014-065).

Selon la FCEI, la situation qui prévaut au présent dossier est tout à fait similaire aux situations sur lesquelles portent ces décisions et une logique semblable devrait s'appliquer.

En réponse à une question de la Régie², Gaz Métro présente un calcul du coût échoué lié aux capacités de transport. Ce calcul inclut les coûts et revenus associés à la capacité de transport revendue sur la période d'hiver. Gaz Métro obtient ainsi qu'un bénéfice de la revente de 10,4 M\$.³

Selon la FCEI, ce calcul donne une fausse impression de l'impact de la capacité excédentaire sur les coûts puisqu'il ne tient pas compte de coûts associés au transport excédentaire sur les douze mois de l'année. Le véritable coût échoué de la capacité excédentaire devrait être constitué de l'ensemble des coûts et revenus sur une période de 12 mois soit :

² B-0201, réponse 20.2

³ Idem. 20,9 M\$ moins 10,5 M\$

- 1) Le tarif de TCPL/Union applicable sur 12 mois
- 2) Les revenus de la revente a priori sur les mois d'hiver
- 3) Les revenus des reventes sur la période d'été

Sur la base de l'information disponible, la FCEI évalue que le coût du transport excédentaire sur 12 mois à environ 26,5M\$⁴. Gaz Métro anticipe en contre partie des revenus de revente de 20,9 M\$ sur la période d'hiver. Finalement, on peut évaluer des revenus de revente en été de 0,1 M\$ sur la base d'un prix de 0,019 ¢/m³.⁵ Sous ce scénario, la perte associée à la capacité excédentaire de transport seraient de 5,5 M\$.

Pour les raisons mentionnées précédemment, la FCEI est opposée à la fonctionnalisation de ces coûts au service d'équilibrage. Considérant la révision de la fonctionnalisation et de la tarification des services de transport et équilibrage prévue en phase 2 du dossier R-3867-2013, elle recommande que l'ensemble des coûts et revenus réels liés à la capacité excédentaire sur une période de 12 mois soient placés dans un compte de frais reportés dont le mode de disposition serait établi suite à la décision sur la phase 2 du dossier l'ensemble des coûts et revenus sur une période de 12 mois. En mode prévisionnel pour les fins de la fixation des tarifs, la FCEI recommande d'inscrire à ce compte un montant net de 5,5 M\$ tel qu'estimé ci-avant et de retirer les coûts correspondants du service d'équilibrage.

Cette recommandation fait toutefois abstraction des dispositions de la Loi sur la Régie de l'énergie relatives à la tarification de la marge excédentaire en transport. Selon l'alinéa 12 de l'article 49 de la Loi, la Régie doit tenir compte, lorsqu'elle fixe un tarif de transport de gaz naturel, « de la marge excédentaire de capacité de transport prévue au sous-paragraphe a du paragraphe 3° du premier alinéa de l'article 72. »

Gaz Métro calcule que cette marge correspond à 1 565 10³m³/jour pour 2017-2018⁶ ce qui représente 68,5% de l'excédent de transport total.⁷

Si la Régie devait juger qu'une portion de ces coûts échoués doit être immédiatement intégrée au tarif de transport, les sommes incluses au compte de frais reporté devraient être ajustées en conséquence.

2. Garantie financière en transport

Depuis quelques années, les conditions de service de TCPL font en sorte que les clients doivent s'engager sur 15 ans pour obtenir du transport ferme de la part de TCPL. De plus, TCPL requiert des garanties financières importantes des clients individuels (autres que les compagnies de distribution) lorsque ceux-ci demandent la construction de nouvelles infrastructures de transport.

Selon Gaz Métro, cette réalité impose des conditions que les promoteurs de projets industriels ne sont généralement pas en mesure de rencontrer. Ils se tournent donc vers Gaz Métro pour sécuriser l'approvisionnement en transport de leur projet.

⁴ B-0201, p. 167, colonne 4, ligne 8 + ligne 19 multiplié par 2 286/2288 où 2 286 est la quantité de transport devant être vendue et 2288 est la quantité de transport FTSH Dawn/Parkway/Franchise fonctionnalisé à l'équilibrage selon B-0201, p. 36.

⁵ B-0204, réponse 1.3.1

⁶ B-0079, p. 9

⁷ B-0201, réponse 20.2

Gaz Métro décrit cette problématique de la manière suivante :

« Comme mentionné précédemment, les garanties financières exigées par TransCanada pour un nouveau grand client souhaitant s'approvisionner directement auprès du Transporteur peuvent être importantes pour ces projets encore à un stade préliminaire de développement et freinent presque systématiquement leur implantation. Par exemple, pour un client dont la consommation annuelle projetée est très élevée, la garantie financière exigée par TransCanada peut atteindre plus de 100 M\$. De plus, dans la grande majorité des cas, ces clients ont d'abord besoin de sécuriser leur approvisionnement gazier avant de pouvoir conclure le financement requis au démarrage officiel de leur projet venant justifier pourquoi ces grands clients se sont tournés vers Gaz Métro pour obtenir leur service de transport dans les dernières années.

Cependant, les nouvelles exigences pour obtenir des capacités de transport additionnelles font en sorte que Gaz Métro se retrouve face à une situation où elle doit s'engager à long terme pour de potentiels nouveaux grands clients avec des projets dont la probabilité de réalisation est incertaine, mais dont les retombées économiques peuvent être significatives pour le réseau de distribution et la clientèle du Distributeur. »

Afin de faciliter l'implantation de tels projets tout en protégeant sa clientèle existante des risques découlant d'un engagement additionnel auprès de TCPL sans certitude quant à la réalisation du projet, Gaz Métro propose la mise en place d'une garantie financière pour les projets de grande envergure. Selon cette approche, Gaz Métro se substituerait au client pour demander de la nouvelle capacité de transport auprès de TCPL. En contrepartie, elle demanderait une garantie financière au client de manière à se protéger contre les coûts encourus dans l'éventualité où le projet ne serait pas mené à son terme.

Le montant de la garantie correspondrait à 75% de la valeur de l'application du tarif de transport de Gaz Métro pendant un an sur la base du besoin de pointe estimé du client. Pour un projet de $1,3 \cdot 10^6 \text{ m}^3/\text{jour}$, Gaz Métro calcul une garantie financière d'environ 14 M\$. Selon Gaz Métro, cette garantie financière couvrirait au moins les coûts encourus pendant la première année de développement de la nouvelle capacité par TCPL.

Ainsi, si le projet devait ne pas aller de l'avant un an après le dépôt de la garantie financière par le client, Gaz Métro aurait la possibilité d'interrompre sa demande auprès de TCPL et d'utiliser le dépôt du client pour couvrir les frais encourus par cette dernière.

Selon Gaz Métro, la garantie financière permet donc de tenir indemne la clientèle de Gaz Métro en cas d'abandon de projet.

La FCEI est en accord avec le principe visant à protéger la clientèle existante des coûts échoués de transport découlant des abandons de projet. En ce sens, elle est favorable à l'esprit de la proposition de Gaz Métro. Cela dit, elle n'est pas complètement rassurée quant à l'atteinte de l'objectif de protection des clients.

En particulier, la FCEI est préoccupée par la volonté de Gaz Métro de contracter du transport même lorsque TCPL peut fournir ce transport sans devoir construire de nouvelle capacité.

En réponse à une question de l'ACIG à ce propos, Gaz Métro répond :

3.4. Veuillez indiquer si les garanties financières seront exigées même si les capacités contractées pour le nouveau client ne requièrent pas la construction de nouvelles infrastructures. Dans l'affirmative, veuillez justifier.

Réponse :

Cette situation est hautement improbable considérant la dynamique de marché actuelle et le niveau de saturation des infrastructures en amont de la franchise de Gaz Métro. Ceci dit, si les capacités devaient être déjà existantes, Gaz Métro devrait les contracter des Transporteurs afin de reconstituer sa marge de 10% et donc prendre des obligations contractuelles présentant un certain coût advenant l'abandon du projet industriel du nouveau grand client. Dans ce contexte, la garantie financière apparaît toujours pertinente. » (Nous soulignons)

Selon la FCEI, Gaz Métro ne devrait pas être autorisée à contracter de la capacité additionnelle de manière définitive lorsque les capacités sont déjà existantes. Une telle approche mènerait à une réserve supérieure à 10% en cas d'abandon de projet et exposerait la clientèle de Gaz Métro à un risque beaucoup plus élevé que lorsque la construction de nouvelle capacité est requise.

Puisque l'OMA en transport n'est pas applicable tant que le client n'a pas commencé à consommer, la FCEI comprend que, techniquement, Gaz Métro ne serait pas en défaut sur sa réserve de 10% tant que le nouveau client n'aurait pas commencé à consommer. Par conséquent, il n'y aurait pas lieu de contracter le transport additionnel.

La FCEI pourra faire valoir son point de vue à cet égard si la situation devait éventuellement se présenter. **Cependant, afin d'éviter de se retrouver devant un fait accompli, la FCEI recommande à la Régie de signifier dès maintenant à Gaz Métro, qu'elle n'entend pas reconnaître les coûts d'outils de transport en excès de la marge excédentaire de 10% qui auraient été acquis dans de telles circonstances.**

3. Dépôts de garantie

Les dépôts de garantie représentent un irritant important pour les clients et en particulier pour ceux que représente la FCEI. C'est pourquoi la FCEI a inclus cet enjeu à sa demande d'intervention. Il est important pour la FCEI et les clients qu'elle représente de pouvoir suivre l'évolution de la pratique de Gaz Métro quant aux demandes de dépôts afin de pouvoir représenter adéquatement ses membres. Présentement, très peu d'information est disponible dans les dossiers tarifaires et les rapports annuels de Gaz Métro à cet égard.

La FCEI a posé plusieurs questions afin de documenter la situation des dépôts chez Gaz Métro. Toutefois, Gaz Métro n'a pas été en mesure de fournir l'information recherchée dans les délais prévus au dossier.

Par conséquent, la FCEI demande à la Régie d'exiger de Gaz Métro qu'elle inclut un suivi des dépôts dans le cadre de son prochain dossier tarifaire. Ce suivi inclurait l'information ci-bas.

Pour les 5 dernières années pour les clients autres que domestiques par niveau de consommation (moins de 75 000m³ versus plus de 75000 m³):

- **le nombre de demandes de service de gaz naturel acceptées ventilé selon le nombre d'années en affaires;**
 - le nombre de dépôts demandés au moment de la demande de service ventilé selon la raison invoquée pour justifier le dépôt (telle que définie à l'article 8.1.2.1 des Conditions de service et tarif) et le nombre d'années en affaires ;
 - le nombre de dépôts demandés au moment de la demande de service ventilé selon la raison invoquée pour justifier le dépôt (telle que définie à l'article 8.1.2.1 des Conditions de service et tarif) et le nombre d'années en affaires ;
 - le montant des dépôts demandés au moment de la demande de service ventilé selon la raison invoquée pour justifier le dépôt (telle que définie à l'article 8.1.2.1 des Conditions de service et tarif) et le nombre d'années en affaires;
- **Le nombre de clients ayant fait défaut de payer une facture de gaz naturel à sa date d'échéance au cours des 12 derniers mois;**
- **Le nombre de clients ayant fait une demande de modification de ses installations ayant pour effet que sa consommation soit augmentée à l'équivalent du double de celle des 12 derniers mois;**
 - le nombre de dépôts demandés en cours d'abonnement ventilé selon la raison invoquée pour justifier le dépôt (telle que définie à l'article 8.1.2.2 des Conditions de service et tarif) ;
 - le montant des dépôts demandés en cours d'abonnement ventilé selon la raison invoquée pour justifier le dépôt;
- **Le nombre de client ayant un dépôt auprès de Gaz Métro et le nombre n'en ayant pas;**
- **La proportion des clients avec dépôt pour lesquels une mauvaise créance est observée;**
- **La proportion des clients sans dépôt pour lesquels une mauvaise créance est observée;**
- **La mauvaise créance moyenne et la facture moyenne des clients avec dépôt;**
- **La mauvaise créance moyenne et la facture moyenne des clients sans dépôt.**

Selon la FCEI, cette information permettrait de dresser un portrait de l'évolution de la pratique de Gaz Métro en matière de dépôts dans le temps. Elle permettrait également d'en juger la performance.