

Mémoire de l'UMQ présenté à la Régie de l'énergie du Québec

Dossier R-3987-2016 (phase 1 « B »)

**« Demande amendée d'approbation du plan
d'approvisionnement et de modifications des conditions
de service et tarif de Société en commandite Gaz Métro
à compter du 1^{er} octobre 2017 »**

TABLE DES MATIÈRES

Contenu

| | |
|--|----|
| TABLE DES MATIÈRES..... | 1 |
| PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC..... | 2 |
| MISE EN SITUATION DU DOSSIER R-3987-2016 ET INTRODUCTION À LA PHASE 1 « B »..... | 3 |
| 1 ANALYSE DES PROPOSITIONS RELATIVES À LA COMBINAISON DE SERVICES POUR LES CLIENTS S'APPROVISIONNANT EN GAZ NATUREL RENOUVELABLE..... | 4 |
| 1.1 Le développement de la filière du Gaz naturel renouvelable au Québec..... | 4 |
| 1.2 Les considérations de mise en marché à court terme..... | 6 |
| 1.3 Les enjeux de conformité..... | 7 |
| 2 ANALYSE DE LA PROPOSITION RELATIVE AUX RÈGLES APPLICABLES ENTRE SOCIÉTÉS APPARENTÉES POUR L'APPROVISIONNEMENT GAZIER..... | 9 |
| 2.1 L'intérêt de la clientèle doit être démontré..... | 9 |
| 2.2 Mesurer l'évolution de ces transactions..... | 11 |
| CONCLUSION..... | 11 |
| RAPPEL DES RECOMMANDATIONS..... | 12 |

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

Depuis sa fondation en 1919, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) représente les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer, à l'échelle nationale, un leadership pour des gouvernements de proximité efficaces et autonomes et de valoriser le rôle fondamental des élues et élus municipaux.

Ses membres, qui représentent plus de 80 % de la population et du territoire du Québec, sont regroupés en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole.

Les interventions de l'UMQ devant la Régie de l'énergie reposent sur les principes et objectifs suivants :

- représenter les intérêts des différentes catégories de municipalités sur tout dossier énergétique en lien avec la mission de la Régie, et ainsi mieux informer cette dernière de la situation et des intérêts municipaux;
- n'intervenir que lorsque la contribution de l'UMQ peut faire une différence significative à la fois pour ses membres et pour la compréhension de la Régie, et ce, en évitant au maximum toute redondance avec les autres intervenants reconnus par la Régie dans une cause.

MISE EN SITUATION DU DOSSIER R-3987-2016 ET INTRODUCTION À LA PHASE 1 « B »

Le dossier tarifaire 2017-2018 du Distributeur gazier a été initié très tôt par le Distributeur¹, par le dépôt d'éléments de preuve qui requéraient des décisions rapides. La Régie a accueilli cette demande en acceptant de traiter le dossier tarifaire en deux phases, suite à quoi la Régie a subséquemment jugé bon de subdiviser la phase 1 en fonction de l'état de la preuve et des informations qu'elle jugeait bon d'obtenir.

Parmi les éléments de la demande amendée figuraient les deux sujets qui font l'objet de la présente intervention de l'UMQ en phase 1 « B », soit la possibilité d'introduire la combinaison de services pour les clients s'approvisionnant en gaz naturel renouvelable, et les modifications aux règles applicables aux transactions avec des sociétés apparentées en matière d'approvisionnement gazier.

Tel qu'indiqué dans sa demande d'intervention, l'UMQ soumettra dans les prochaines sections ses commentaires et recommandations sur chacun de ces deux sujets, à la lumière de la preuve révisée, des explications obtenues lors de la séance de travail du 27 janvier 2017, des scénarios exécutés à la demande de la Régie² et des réponses obtenues à l'étape des demandes de renseignements³.

¹ Le dépôt de la demande amendée date du 11 novembre 2016. Par comparaison, le dépôt de la demande amendée dans le dossier précédent (R-3970-2016) date du 20 mai 2016.

² Voir à ce sujet la pièce B-0060 (GM-2 doc 2) qui constitue le complément de preuve révisé.

³ Voir à ce sujet la pièce B-0067 (GM-4 doc 13).

1 ANALYSE DES PROPOSITIONS RELATIVES À LA COMBINAISON DE SERVICES POUR LES CLIENTS S'APPROVISIONNANT EN GAZ NATUREL RENOUVELABLE

Le Distributeur a fait des propositions relatives au gaz naturel renouvelable (GNR) « *visant à rendre plus flexible (sa) consommation, tout en gardant la clientèle indemne* »⁴. Ces propositions visent d'abord à permettre le recours au gaz de réseau pour des clients qui veulent s'approvisionner directement auprès de producteurs de GNR pour une partie de leur consommation, et ensuite à assouplir les pénalités relatives aux déséquilibres volumétriques. Ces mesures permettraient d'encourager des clients désireux d'acheter du GNR en diminuant le risque de pénalités pour ces derniers. Il est à noter qu'aucune « socialisation » du coût lié à la disponibilité du GNR n'est envisagée dans ces propositions, malgré certaines qualités intrinsèques à cette ressource. L'UMQ a analysé les propositions du Distributeur à la lumière des préoccupations suivantes.

1.1 *Le développement de la filière du Gaz naturel renouvelable au Québec*

Jusqu'à aujourd'hui⁵, l'UMQ a maintes fois eu l'occasion de souligner l'inadéquation de l'encadrement réglementaire mis en place pour encadrer l'injection sur le réseau de distribution de gaz naturel renouvelable produit par des municipalités, lorsque celles-ci choisissent d'éliminer les déchets organiques par la filière de la biométhanisation.

L'encadrement défini par la Régie (tarif d'injection) conserve toute sa logique et sa puissance lorsqu'il s'agit d'encadrer l'injection par des producteurs privés de gaz de schiste, dont les volumes et l'emplacement des puits peuvent permettre d'assurer la

⁴ Pièce B-0058, page 3, lignes 12 et 13.

⁵ Dossiers R-3824-2012, R-3909-2014, R-3972-2016.

rentabilité de leurs opérations, mais apparaît trop lourd pour des producteurs marginaux et dispersés territorialement par rapport au réseau de distribution gazier, comme le sont les municipalités.

« L'approche préconisée par l'UMQ dans ce dossier (note : R-3824-2012) visait à assurer aux éventuels producteurs municipaux de biométhane, par les termes globaux de l'encadrement réglementaire à privilégier dans ce cas de figure particulier, que l'ensemble des opérations ne se révèle pas déficitaire, afin de garantir aux municipalités qu'elles n'auraient pas à taxer les contribuables municipaux pour injecter ce biométhane dans le réseau du Distributeur. Cela s'avérerait un non-sens tant en termes de politique publique que de stratégie de valorisation énergétique d'un résidu. »

(R-3909-2014, pièce D-0002, notre souligné)

À la lumière de ce constat, l'UMQ prédisait que la filière du GNR « municipal » ne se concrétiserait pas au Québec, à moins d'apporter des modifications aux conditions imposées aux producteurs municipaux⁶. En réponse à des questions posées par l'UMQ dans le présent dossier, le Distributeur reconnaît d'ailleurs ne pas disposer d'informations qui lui permettraient de bien comprendre les besoins d'apprentissage ou d'expertise de producteurs de GNR⁷.

L'UMQ constate aujourd'hui que les propositions du Distributeur sont un écho à la volonté gouvernementale, traduite dans la récente Politique énergétique 2030⁸, à l'effet d'accroître la production de GNR. La Régie pourrait trouver dans ce facteur un élément justifiant sa décision de donner suite aux propositions du Distributeur.

⁶ L'UMQ ne se prononçait toutefois pas sur le développement d'une filière industrielle de GNR, puisqu'on ignore encore les conditions qui permettraient de développer une telle filière qui pourrait être basée sur la biomasse forestière, par exemple.

⁷ Pièce B-0067, page 2, en réponse aux questions 3 et 4 de l'UMQ.

⁸ « Politique énergétique 2030 : l'énergie des québécois, source de croissance », Gouvernement du Québec, 2016, p. 54.

1.2 Les considérations de mise en marché à court terme

Dans sa preuve révisée⁹, le Distributeur explique le fondement de ses propositions relatives aux **Conditions de service et tarif** de la façon suivante :

« À court terme, Gaz Métro souhaite faciliter le libre marché entre les producteurs de GNR et les clients qui pourraient être intéressés à payer un prix plus élevé que la formule d'achat afin de consommer du GNR. Elle juge que des modifications relativement simples pourraient permettre de faciliter le processus d'achat de GNR pour les clients intéressés. »

(Pièce B-0058, page 4, lignes 18 à 21)

S'il peut sembler déraisonnable de constater que certains clients souhaiteraient convenir de l'achat d'une molécule à un prix plus élevé que ce que le marché peut fournir, il faut accepter de s'en remettre à ce que le « marché » reconnaît déjà, au moins pour certains clients qui oeuvrent dans des secteurs d'activités spécifiques ou qui veulent se démarquer de la concurrence, soit que la nature ou la provenance de certains intrants de leur processus de production est garante d'une certaine qualité du service ou du produit rendu au client ultime.

Sur la base de simples impressions tirées de l'actualité économique, l'UMQ croit que même des intervenants traditionnellement très attachés au principe d'une réglementation qui assure prioritairement le prix le plus bas en toutes circonstances, devraient adopter à cet égard une attitude d'ouverture, puisqu'il y a fort à parier que les « clients » du GNR sont des entreprises de production manufacturière ou encore commerciales qui sont engagées à fournir un produit ou un service dont l'empreinte environnementale garantit une certaine valeur ajoutée, de par l'accès à des marchés spécifiques ou plus simplement de par le développement d'une image de marque auprès des consommateurs.

⁹ R-3987-2016, pièce B-0058, GM-2 doc 1.

Suivant la même logique déductive, l'UMQ pressent que le marché des consommateurs domestiques est lui aussi potentiellement rendu à un stade où la provenance de la molécule peut constituer pour certains une valeur ajoutée qui justifie un coût d'acquisition supérieur, au même titre que le phénomène des « clients précurseurs » dans l'électromobilité.

À toutes fins utiles, le bénéfice pour la Ville de Saint-Hyacinthe lié à la formule d'achat de la molécule produite tardera à se manifester, du fait d'une lente progression de la valeur environnementale du GNR, à travers le mécanisme du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE). Il importe donc de donner le maximum de fluidité au GNR disponible en lui accordant des conditions de service plus souples, tel que proposé par le Distributeur.

1.3 Les enjeux de conformité

L'UMQ est consciente que le fait de réglementer selon la nature d'un produit, un peu comme le fait de réglementer selon l'usage qu'on en fait, ne fait pas partie des conventions usuelles de la théorie de la réglementation. C'est pourquoi les propositions du Distributeur dans ce dossier précis semblent faciles à adopter pour la Régie, puisque la logique de commercialisation facilitée du GNR repose essentiellement sur une mise à niveau des conditions imposées par rapport à un client qui s'approvisionnerait hors-franchise, en lui donnant accès à la combinaison de services. C'est donc directement au niveau de la logique et de l'équilibre des conditions de service et du tarif que la Régie pourrait prendre appui.

Pour l'UMQ, il est clair que c'est le GNR municipal, lequel ne pourrait pas figurer à titre de filière majeure de production même si tous les projets actuels se réalisaient au cours des dix prochaines années, qui doit prioritairement bénéficier de ces ajustements aux conditions de service et tarif. En effet, il est encore très difficile de connaître l'état de projets industriels de production de GNR, mais un seul de ces projets pourrait

potentiellement dépasser la capacité de production globale du GNR municipal. Aussi, si la Régie devait estimer que l'assouplissement proposé aux conditions de service et tarif pour le GNR risquait de générer des volumes beaucoup plus imposants que les seuls volumes de GNR municipal, l'UMQ suggère à celle-ci de préciser, éventuellement, que seuls ces volumes sont visés par sa décision.

De façon détaillée, les propositions du Distributeur de modifier certains articles des **Conditions de service et Tarif** ont été analysées. Les nouveaux libellés des articles 10.1, 10.2 et 10.3 pour la combinaison de services, et 11.2.3.3.1 et 11.2.3.3.2 pour l'assouplissement au calcul des déséquilibres volumétriques, apparaissent¹⁰ corrects à l'UMQ, dans l'objectif de permettre la combinaison de services voulue.

Le Distributeur certifie de plus que ses propositions n'entraîneraient pas de coût supplémentaire à la clientèle¹¹.

C'est donc en fonction de cette analyse des enjeux globaux que l'UMQ reçoit les propositions du Distributeur à l'effet d'accentuer l'intérêt et l'accès au GNR pour des clients qui le souhaiteraient ou qui s'y voient contraints pour toutes sortes de raisons de mise en marché qui dépassent la seule logique du coût de l'approvisionnement énergétique. L'UMQ souligne toutefois que ces modifications, bien qu'intéressantes en soi, ne sont pas de nature à faire croître significativement l'intérêt pour la filière du GNR par les municipalités et ne sauraient remplacer les recommandations faites par l'UMQ sur ce sujet jusqu'à aujourd'hui.

En conséquence, l'UMQ recommande à la Régie de l'énergie de recevoir favorablement les propositions du Distributeur relatives aux modifications à apporter aux *Conditions de service et Tarif* en vigueur pour faciliter la mise en marché du GNR.

(Recommandation # 1)

¹⁰ Pièce B-0058, pages 13 à 15.

¹¹ Idem, page 12, lignes 5 à 7, et page 16, lignes 3 et 4.

2 ANALYSE DE LA PROPOSITION RELATIVE AUX RÈGLES APPLICABLES ENTRE SOCIÉTÉS APPARENTÉES POUR L'APPROVISIONNEMENT GAZIER

En ce qui concerne la proposition du Distributeur relative à l'assouplissement des règles applicables aux transactions en matière d'approvisionnement gazier avec des sociétés apparentées, l'UMQ a pris connaissance de la preuve révisée et offre à la Régie les commentaires suivants.

2.1 L'intérêt de la clientèle doit être démontré

A priori, l'UMQ est généralement en faveur d'offrir au Distributeur des règles de fonctionnement qui lui permettent de gérer avec le maximum de latitude, dans la mesure où l'intérêt de la clientèle est préservé ou est mieux servi de cette façon.

La démonstration que fait le Distributeur¹² quant à l'évolution importante qu'a subie le marché des achats de gaz naturel depuis quelques années appuie le besoin d'assouplir les règles qui avaient été mises en place dans le dossier R-3385-95. Mais la justification repose à la fois sur cette évolution du marché des achats de gaz naturel, et sur la garantie que représente le respect du Code de conduite qui régit les transactions entre sociétés apparentées du groupe corporatif.

Or, ce groupe corporatif apparaît particulièrement ramifié, peut-être pour des raisons opérationnelles, peut-être aussi pour des raisons fiscales, tel qu'en fait foi l'organigramme fourni dans le cadre du dossier d'examen du rapport annuel du Distributeur¹³. Le respect intégral d'un quelconque Code de conduite est sans doute rendu plus compliqué par de telles ramifications corporatives.

¹² Pièce B-0040, GM-3 doc 3.

¹³ Voir la pièce B-0011 du dossier R-3992-2016.

L'UMQ avait déjà souligné, dans le cadre du dossier¹⁴ qui avait vu l'adoption du Code de conduite, qu'il n'existe pas de mécanisme de validation de l'application du Code de conduite, qui se contente d'élaborer une série de définitions, nomme des personnes responsables et établit des procédures de diffusion et de contrôle.

Une réponse fournie par le Distributeur¹⁵ à une question posée par l'ACIG à l'étape des DDR apporte toutefois un éclairage intéressant, puisqu'il garantit que le Distributeur soumettra toujours à la Régie les offres reçues d'autres fournisseurs lorsque le Distributeur conclut un contrat d'approvisionnement avec une société apparentée. Cette procédure semble assurer, selon l'UMQ, que l'obligation faite au Distributeur d'agir dans le respect des intérêts de sa clientèle sera maintenue et que la Régie conservera l'accès à toute l'information requise pour poser un jugement éclairé.

Pour l'UMQ, dans la mesure où le privilège d'obtention d'une franchise de distribution n'exclut pas qu'une entreprise puisse tenter de s'intégrer en amont, comme c'est le cas de plusieurs des ramifications corporatives de Gaz Métro, il n'y a pas lieu de s'opposer par principe à l'existence de transactions entre sociétés apparentées. Seul le cas de figure où un marché libre serait entravé par un Distributeur qui privilégierait les sociétés apparentées sans se soucier du bénéfice à la clientèle serait donc à proscrire. La procédure de reddition de comptes existante semble garantir que la Régie puisse le détecter et agir, le cas échéant.

Quant à éviter les situations que le Distributeur veut éviter à l'avenir (soit de priver la clientèle d'une économie de coûts parce qu'il se verrait obligé de transiger avec un fournisseur concurrent pour des raisons de volumes restreints), la proposition qu'il fait semble raisonnable à tous points de vue pour l'UMQ.

¹⁴ R-3879-2014, phases 3 et 4.

¹⁵ Pièce B-0063, GM-4 doc 9, annexe 1 (réponse à la question 5.3).

En conséquence, l'UMQ recommande à la Régie de l'énergie d'accueillir la proposition du Distributeur relativement aux règles applicables aux transactions en matière d'approvisionnement gazier avec des sociétés apparentées.

(Recommandation # 2)

2.2 Mesurer l'évolution de ces transactions

De plus, l'UMQ se permet de suggérer à la Régie de l'énergie de mettre en place un mécanisme léger de contrôle de l'opportunité du recours à ce type de transactions par le Distributeur, en demandant au Distributeur d'illustrer l'évolution du recours à des transactions avec des sociétés apparentées au terme d'une période de trois ans, afin de constater, le cas échéant, s'il semble y avoir un recours systématique ou encore significativement plus fréquent qu'actuellement, à ce type d'approvisionnement. Cette information serait de nature à permettre d'approfondir l'examen de la question, si on devait constater une tendance forte à recourir à ces transactions plutôt qu'au marché.

L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie d'exiger du Distributeur qu'il fournisse un état de situation au terme d'une période de trois ans.

(Recommandation # 3)

CONCLUSION

L'UMQ souhaite que les observations, commentaires et recommandations produits dans ce mémoire se révèlent utiles à la Régie dans le cadre de cette seconde partie de la première phase du dossier tarifaire annuel de Société en commandite Gaz Métro.

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS

1 - L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie de recevoir favorablement les propositions du Distributeur relatives aux modifications à apporter aux *Conditions de service et Tarif* en vigueur pour faciliter la mise en marché du GNR.

2 - L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie d'accueillir la proposition du Distributeur relativement aux règles applicables aux transactions en matière d'approvisionnement gazier avec des sociétés apparentées.

3 - L'UMQ recommande à la Régie de l'énergie d'exiger du Distributeur qu'il fournisse un état de situation au terme d'une période de trois ans.

Pour de plus amples renseignements, prière de communiquer avec :

M. Jean-Philippe Boucher
Directeur des Politiques
Union des municipalités du Québec
680, rue Sherbrooke Ouest
Bureau 680
Montréal (Québec) H3A 2M7
Tél. : 514-282-7700, poste 252
Courriel : jboucher@umq.qc.ca

