

Mémoire de la FCEI

Dossier R-3992-2016
de la Régie de l'énergie concernant la demande d'examen du
rapport annuel de Société en commandite Gaz Métro pour l'exercice
financier terminé le 30 septembre 2016

Préparé par
Antoine Gosselin

Pour
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Le 25 avril 2017

Introduction

Dans le présent dossier portant sur le rapport annuel de l'année 2016, Gaz Métro propose d'allouer au tarif d'équilibrage les coûts échoués résultant de la revente de transport *a priori*. Ces coûts se chiffrent à 3,51 M\$.¹ Selon la mécanique en vigueur, si cette allocation était retenue, ces coûts seraient inclus au manque à gagner en équilibrage et intégrés aux tarifs d'équilibrage 2018. Ils seraient donc supportés par les clients ayant un profil de consommation saisonnier.

Selon la FCEI, cette allocation est inéquitable puisqu'elle fait supporter par les clients ayant un profil de consommation saisonnier des coûts liés à la baisse de consommation d'un client à un tarif stable et qui n'ont rien à voir avec la variation saisonnière des besoins.

Position de la FCEI

Tel que mentionné, la FCEI estime que l'allocation proposée par Gaz Metro au présent dossier transfère indûment des coûts de transport vers la clientèle ayant un profil de consommation saisonnier et engendre une iniquité envers ces derniers.

De plus, cette allocation est contraire aux décisions passées de la Régie concernant l'allocation de coûts semblables, comme en témoignent ces extraits des 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

¹ B-0128, p. 3

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.²

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 (paragraphes 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.

² 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 le 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).

Position de Gaz Métro

Pour sa part, Gaz Métro maintient que la fonctionnalisation approuvée par la décision D-2011-162 doit s'appliquer tel qu'il ressort de ses réponses aux questions 1.7 et 1.13 de la FCEI.

« 1.7 Selon Gaz Métro, la récupération des coûts échoués de 3,510M\$ par le tarif d'équilibrage de 2018 est-elle cohérente avec la logique ayant mené la Régie à rejeter sa proposition dans la décision D-2014-064? Veuillez expliquer.

Réponse :

La Régie a demandé plusieurs suivis dans les dernières années concernant le traitement des coûts de transport et d'équilibrage (voir R-3867-2013, B-0133, Gaz Métro-5, Document 1, p.8 et 9). Gaz Métro a répondu à cet ensemble de demandes par le dépôt de preuves portant entre autres sur la révision de la fonctionnalisation des coûts et la tarification du transport et de l'équilibrage (R-3867-2013, phase 2). Dans l'attente d'une décision sur la phase 2 du dossier R-3867-2013, Gaz Métro croit que la fonctionnalisation actuelle doit s'appliquer. La récupération des coûts échoués de 3,51 M\$ par le tarif d'équilibrage est cohérente avec la méthode de fonctionnalisation approuvée pour l'année 2015-2016. »³

[...]

1.13 Veuillez commenter la possibilité de placer les coûts échoués sur les ventes de transport a priori dans un compte de frais reportés dont les modalités de disposition seraient déterminées suite à la décision portant sur la proposition de Gaz Métro en phase 2 du dossier R-3867-2013.

Réponse :

Bien qu'ici un élément soit isolé, la proposition de Gaz Métro dans la phase 2 du dossier R-3867-2013 vise un ensemble de modifications concernant les services de transport et d'équilibrage. Si ces modifications avaient été en place dès la Cause tarifaire 2016, les tarifs de transport et d'entreposage, de même que les trop-perçus/manques à gagner totaux de chacun des services constatés au Rapport annuel 2016 auraient été différents.

Gaz Métro estime que les méthodes et les règles actuellement en place doivent être maintenues d'ici à ce qu'une décision soit rendue sur l'ensemble du dossier R-3867-2013, phase 2, considérant qu'elles respectent les décisions rendues par la Régie. Il n'y a donc pas lieu de comptabiliser ces coûts dans un compte de frais reportés. » (Nous soulignons)

En somme, les arguments soulevés par Gaz Métro sont que :

- La récupération des coûts échoués de 3,51 M\$ par le tarif d'équilibrage est cohérente avec la méthode de fonctionnalisation approuvée pour l'année 2015-2016.
- La fonctionnalisation actuelle doit s'appliquer d'ici à ce qu'une décision soit rendue sur la phase 2 du dossier R-3867-2013 considérant qu'elle respecte les décisions rendues par la Régie.

La FCEI estime que la position de Gaz Métro est mal fondée.

Tout d'abord, l'affirmation de Gaz Metro selon laquelle la récupération des coûts échoués de 3,51 M\$ par le tarif d'équilibrage est cohérente avec la méthode de fonctionnalisation approuvée pour l'année 2015-2016 relève de la présomption. En effet, la Régie n'a pas explicitement approuvé de méthode de fonctionnalisation pour les fins de la fixation des tarifs 2016. Elle s'est

limitée à approuver les tarifs.⁴ Gaz Metro présume donc des principes qui ont guidé la Régie. Pour que l'affirmation de Gaz Metro soit vraie, il faut faire l'hypothèse que la décision de la Régie est basée uniquement sur la décision D-2011-162. Or, rien ne permet de tirer une telle conclusion. En effet, la fonctionnalisation ayant mené aux tarifs 2016 n'est pas incohérente avec la décision D-2012-175 selon laquelle « *tout coût/bénéfice découlant d'outils de transport détenus par Gaz Métro doit être partagé entre tous les clients utilisant son service de transport.* »⁵, ni avec les décisions D-2013-182 et D-2014-064.

Selon la FCEI, en l'absence d'une affirmation explicite quant à la méthode de fonctionnalisation retenue ou d'indications à l'effet contraire, il faut présumer que les principes sous jacents à la fixation des tarifs 2016 sont cohérents avec les décisions passées de la Régie.

De plus, même en supposant que les tarifs aient été approuvés sur la seule base de la décision D-2011-162, cela ne devrait pas empêcher la Régie d'intervenir pour rectifier le tir comme elle l'a d'ailleurs fait dans la décision D-2014-165. En effet, il ressort clairement de la décision D-2014-165 que l'application de la décision D-2011-162 doit être modulée par le contexte auquel elle s'applique afin, notamment, de respecter la causalité des coûts.

« [60] Dans sa décision D-2013-054[Note omise], la Régie demandait à Gaz Métro :

« [19] Par conséquent, la Régie accueille favorablement les éléments suivants de la proposition de Gaz Métro et ordonne en conséquence : - que tous les trop-perçus et manques à gagner en transport et en équilibrage soient remis aux clients ou récupérés de ceux-ci en fonction du montant établi pour chaque service, après application des comptes de frais reportés existants; [...] ».

[61] Conformément à cette décision, Gaz Métro fonctionnalise les trop-perçus et manques à gagner entre les différents services. La Régie doit donc porter une attention particulière à la fonctionnalisation des coûts et des revenus de chacun des services, afin de s'assurer que les montants de trop-perçus et de manques à gagner soient imputés aux tarifs correspondants. Auparavant, les trop-perçus et manques à gagner étaient imputés à la fonction distribution sans égard à leur origine.

[62] Dans le présent dossier, la Régie est préoccupée par la fonctionnalisation de l'écart de coût du différentiel de lieu entre AECO et Dawn. La différence entre le montant projeté au dossier tarifaire 2013 et celui réellement encouru s'élève à 3 641 000 \$.

[63] La Régie constate que la méthode de fonctionnalisation appliquée par Gaz Métro dans le Rapport annuel a pour conséquence de maintenir fixes les taux unitaires projetés au dossier tarifaire pour la fourniture, la compression et le transport et de faire varier uniquement le taux unitaire de l'équilibrage. En conséquence, la totalité de l'effet prix est reflétée dans le service d'équilibrage, tandis que l'effet volume est reflété dans l'ensemble des services.

[64] Le Distributeur justifie notamment ce choix de faire porter l'entièreté de l'effet prix sur le service d'équilibrage en soutenant que les achats à Dawn sont effectués pour équilibrer l'ensemble des clients, qu'ils utilisent ou non le service de transport de Gaz Métro.

⁴ D-2015-181

⁵ Paragraphe 81

[65] *Cependant, la Régie rappelle que Gaz Métro utilise maintenant du transport SH en été*[note omise]. *Elle en conclut que le transport SH sert à la fois d'outil d'équilibrage et d'outil de transport.*

[66] *Bien que la méthode de fonctionnalisation appliquée par le Distributeur soit conforme et respecte les principes d'allocation qui ont été mis en place, la Régie constate que cette méthode n'est pas adaptée au contexte d'approvisionnement actuel, dont notamment l'utilisation du SH en été. Elle juge que la proposition de Gaz Métro de fonctionnaliser l'ensemble de l'effet prix de l'écart de coût du différentiel de lieu entre AECO et Dawn au service de l'équilibrage ne reflète pas la causalité des coûts et qu'en conséquence, il y a lieu de la revoir.*

[67] *Dans sa décision D-2014-065*[note omise], *la Régie demandait au Distributeur de revoir la fonctionnalisation des coûts entre le transport et l'équilibrage pour les coûts de transport non utilisé et d'organiser des séances de travail sur ce sujet. La Régie demande au Distributeur d'élargir la réflexion lors de ces rencontres et de discuter de l'ensemble des éléments découlant de l'application de la méthode de fonctionnalisation pouvant avoir des impacts sur les tarifs des différents services, dont notamment les trop-perçus et les manques à gagner constatés en fin d'année.*

[68] *Le Distributeur devra présenter les résultats de cette réflexion sur le sujet dans le cadre du dossier tarifaire 2015.*

[69] *Dans l'attente des résultats de cette réflexion, la Régie considère qu'un correctif doit être mis en place. Elle ordonne au Distributeur de répartir l'écart de coût du différentiel de lieu entre AECO et Dawn entre les différentes composantes, au prorata des coûts totaux réels identifiés au tableau 6. Gaz Métro devra présenter l'impact de cette modification sur les trop-perçus et manques à gagner de chacune des composantes au plus tard le 8 octobre 2014 à 12 h.* » (Nous soulignons)

Conclusion

Sur le fond, il est clair que la récupération des coûts échoués de 3,51 M\$ par le tarif d'équilibrage n'est pas cohérente avec les principes de fonctionnalisation approuvés par la Régie. Une telle allocation ferait abstraction de l'évolution du contexte depuis la décision D-2011-162 et serait en contradiction avec les décisions D-2012-175, D-2013-182, D-2014-064, D-2014-165 et D-2015-177.

Vu l'absence de fondement à la position de Gaz Métro et l'historique décisionnel de la Régie, la FCEI invite respectueusement cette dernière à rejeter les arguments mis de l'avant par Gaz Métro

Considérant que le débat sur la méthode d'allocation des coûts échoués de transport sera fait en phase 2 du dossier R-3867-2013, la FCEI recommande de placer le coût échoué de 3,51 M\$ dans un compte de frais reportés en attendant qu'une décision soit rendue sur cet enjeu. Ainsi, l'allocation de cette somme pourra être faite en temps opportun selon une méthode que la Régie aura jugée équitable, ce qui n'est pas le cas de la méthode actuelle.