

Régie de l'énergie

Dossier R-4008-2017

Document de réflexion l'ACEF de Québec (ACEFQ)

Jean-François Blain, analyste externe

31 mai 2018

L'ACEF de Québec donne suite à la décision D-2018-052 rendue le 8 mai 2018 par la Régie de l'énergie (la Régie) et soumet ses commentaires sur les sujets identifiés au paragraphe 42 de cette décision.

1. L'ACEFQ comprend que les intervenants sont invités par la Régie à soumettre le présent document de réflexion afin de baliser le débat préliminaire qui sera tenu lors de l'audience convoquée les 14 et 15 juin 2018. Suite à cette audience, la Régie pourra définir précisément les éléments qui doivent être traités dans le cadre du présent dossier et, le cas échéant, la Demanderesse (Énergir, ou « le Distributeur ») pourra amender sa preuve en conséquence.
2. L'ACEFQ précise donc ses préoccupations sur les éléments mentionnés au paragraphe 42 de la décision en fonction du cadre défini par la Régie aux paragraphes 32 à 42 de cette même décision. Il convient d'en rappeler les principaux repères :
 - 2.1 Au paragraphe 32, la Régie identifie les deux objectifs poursuivis par le Distributeur, à savoir :
 - Faciliter la consommation volontaire pour les clients intéressés;
 - Envoyer un signal de prix aux producteurs, qui encourage la production de GNR.(nous soulignons)
 - 2.2 Au paragraphe 33, la Régie indique que « compte tenu du cadre réglementaire actuel, (...) le présent dossier porte sur la mise en place d'un tarif et de conditions de service spécifiques visant à permettre et faciliter, pour les clients d'Énergir, l'acquisition volontaire de GNR. »
(nous soulignons)
 - 2.3 Au paragraphe 34, la Régie estime « qu'un des enjeux principaux du présent dossier concerne le traitement du surcoût que les clients participants sont prêts à assumer pour l'achat de GNR. Ce surcoût est lié au mode de production de ce gaz naturel (...) ».
(nous soulignons)
 - 2.4 Au paragraphe 35, la Régie rappelle que « la molécule de GNR est identique à la molécule provenant de source fossile et interchangeable avec celle-ci (et que, en conséquence) un débat portant sur l'identification de la molécule de gaz naturel réellement consommée (...) n'est pas pertinent (...) ».

- 2.5 Au paragraphe 36, la Régie juge que « *la nature des intrants utilisés ou le mode de production du GNR ne sont pas pertinents à l'examen des propositions objets du présent dossier.* »
(nous soulignons)
- 2.6 Au paragraphe 37, la Régie identifie ce qu'elle considère être les grands enjeux du présent dossier, dont la méthode de calcul du prix d'acquisition du GNR.
(nous soulignons)
- 2.7 Au paragraphe 38, la Régie mentionne qu'elle doit traiter la demande en fonction du cadre réglementaire existant et estime que la Demande (d'Énergir) « *est plutôt basée sur des assises réglementaires anticipées* » et que « *cette discordance d'assise réglementaire pourrait remettre en question la structure même de la Demande.* »
(nous soulignons)
- 2.8 Au paragraphe 39, la Régie considère que, avant d'examiner la Demande, il y a lieu d'établir les paramètres et caractéristiques du dossier en fonction (...) des différents modes d'achat de la fourniture par ses utilisateurs éventuels, soit :
- par l'entremise d'Énergir en vertu d'un « tarif GNR »,
 - par l'entremise d'Énergir ou d'autres fournisseurs en vertu de « prix fixes »
 - ou encore en mode « d'achat direct » par l'entremise d'un producteur directement, d'un courtier, ou d'une filiale d'Énergir dans des activités non réglementées.
- 2.9 Au paragraphe 40, la Régie mentionne qu'il est important d'examiner ces différentes options dans le respect de la Loi (LRÉ) et, plus particulièrement, de ses articles 31 (1 (2.1) et 52.
(nous soulignons)
- 2.10 Au paragraphe 41, la Régie identifie trois exigences dont elle devra tenir compte dans l'examen de la demande, à savoir :
- la détermination des éléments de coûts à considérer dans le prix de fourniture du GNR;
 - la réciprocité des conditions de service applicables au service de fourniture de GNR selon qu'il est offert par un courtier ou par le Distributeur ;
 - l'admissibilité au tarif de GNR et ses impacts réglementaires.

3. Concernant le premier sujet sur lequel la Régie sollicite la réflexion des intervenants :
la meilleure option ou le meilleur portefeuille d'options de tarifs et de conditions de service relatifs à la fourniture, au transport et à la livraison par lesquels le GNR peut être offert à la clientèle d'Énergir

L'ACEFQ comprend que cet enjeu doit être traité en fonction de la desserte des clients situés dans le territoire de la franchise d'Énergir et raccordés à son réseau de distribution.

Quant à la détermination d'un tarif de fourniture de GNR, dans la mesure où cette fourniture est offerte par le Distributeur, ce tarif devrait assurément inclure le coût d'acquisition de la fourniture par le Distributeur, incluant ceux relatifs au raccordement au réseau des installations de production. Dans la mesure où cette fourniture est offerte en mode d'achat direct par un courtier ou directement par un producteur, le coût d'acquisition du fournisseur n'est pas soumis à la réglementation selon les dispositions actuelles de la Loi. Les coûts relatifs au raccordement des installations de production au réseau de distribution devraient néanmoins s'appliquer, même dans les cas d'un client en achat direct s'approvisionnement directement auprès d'un producteur, si ce client est raccordé au réseau de distribution et dispose de la possibilité de s'approvisionner en GNR auprès d'Énergir.

Quant aux coûts de transport, dans la mesure où la molécule de GNR est identique à une molécule de source fossile et interchangeable, ils devraient être déterminés et s'appliquer selon les mêmes conditions que celles en vigueur actuellement pour les différents services de transport (offerts par le distributeur ou contractés directement). Pour tenir compte de la provenance des approvisionnements de GNR (en amont de la franchise ou en franchise), les coûts de transport applicables au prix du GNR devraient être établis distinctement du prix des approvisionnements réguliers.

Enfin les coûts de livraison applicables à la clientèle d'Énergir (équilibre, distribution) devraient continuer de s'appliquer indifféremment à tous les clients sur l'ensemble de leurs volumes consommés, incluant le GNR selon les tarifs applicables dans la mesure où même les clients en achat direct de GNR pour une partie de leurs approvisionnements disposeraient des services offerts par le réseau de distribution.

4. Concernant le 2^e sujet identifié par la Régie :
les éléments ou les caractéristiques du tarif GNR proposé qui permettent d'assurer le respect de la Loi.

L'ACEFQ soumet d'abord que les dispositions de l'article 31 (1) et (2.1) concerne le champ de compétence de la Régie, ici dans la mesure où ils s'appliquent à l'encadrement d'un

Distributeur de gaz naturel. Pour sa part, l'article 52 identifie les éléments que la Régie doit considérer dans l'établissement des taux ou des conditions applicables à un consommateur desservi par l'entremise d'un distributeur.

Le tarif de GNR proposé, dans la mesure où il s'agit du tarif proposé par Énergir, doit refléter l'ensemble des coûts encourus par le Distributeur pour son approvisionnement en GNR. Pour ce qui est des autres composantes du tarif applicable à un consommateur (transport, équilibrage, distribution) les taux applicables ne devraient être établis distinctement, pour la part des volumes de GNR consommée, que si et dans la mesure où les coûts de desserte du client (consommant du GNR) diffèrent de ceux encourus pour la desserte en gaz naturel d'origine fossile.

Cette règle de base, énoncée dans l'article 52 de la Loi, doit cependant être interprétée en tenant compte du maintien de la (pleine) disponibilité des services associés à la desserte en gaz naturel d'origine fossile dont continue de bénéficier (ou de pouvoir bénéficier) un client raccordé au réseau de distribution qui satisferait en tout ou en partie ses besoins de consommation par l'utilisation de GNR, que ce soit par l'entremise du Distributeur ou en achat direct auprès d'un autre fournisseur.

Selon ce même principe et afin d'assurer l'équité de traitement de l'ensemble des clients, un tarif de fourniture de GNR offert par un fournisseur autre que le Distributeur devrait être ajusté des coûts additionnels de desserte encouru par le Distributeur, s'il y a lieu. Il ne serait ni juste, ni conforme aux dispositions de la Loi que des pertes éventuelles de revenus associées à l'une ou l'autre des composantes autres que la fourniture du tarif d'un client en achat direct doivent être récupérées auprès du reste de la clientèle du Distributeur.

5. Concernant le 3^e sujet mentionné par la Régie :

les éléments de coûts à être pris en compte pour le prix de fourniture du GNR

Selon l'ACEFQ, la détermination du prix de fourniture du GNR qui serait offert directement par un producteur ou par un courtier à un client en achat direct n'est pas soumise à l'autorité de la Régie, sous réserve des commentaires précédents concernant l'incidence éventuelle de ce mode d'approvisionnement sur les coûts relatifs aux autres composantes du tarif d'un client du Distributeur.

En ce qui concerne le prix de fourniture de GNR offert par le Distributeur, il doit couvrir tous les coûts relatifs à son acquisition, incluant le coût éventuel de raccordement au réseau des installations de production de GNR.

L'ACEFQ tient à mentionner, à cette étape du dossier, qu'elle ne partage pas la position exprimée par la Régie (D-2018-052, paragraphe 36) à l'effet que le mode de production du GNR n'est pas un sujet pertinent à l'examen du présent dossier.

Puisque le calcul du prix d'acquisition du GNR influencera directement la détermination du tarif de GNR qui sera applicable, et dans la mesure où le coût de production du GNR est directement relié à la capacité des installations de production, il va de soi que le traitement du dossier avant qu'un énoncé de politique gouvernementale relative à la production de GNR ait été adopté aura un effet déterminant sur la rentabilité (ou la non rentabilité) de certaines installations de production de GNR et des répercussions sur la latitude dont disposera subséquemment le législateur pour décider du mode de production souhaitable pour le développement de cette filière de production, notamment en ce qui concerne son implantation territoriale en régions périphériques ou éloignées.

les éléments de réciprocité entre un service offert par un courtier et celui offert par Énergir

Dans la mesure où l'approvisionnement en GNR concerne la desserte de clients situés dans la franchise d'Énergir et par son réseau de distribution, l'ACEFQ est d'avis qu'aucun des coûts reliés à une composante du tarif d'un client autre que la fourniture ne devrait différer selon que ce client est desservi pour ses besoins en GNR par le distributeur ou en mode d'achat direct auprès d'un autre fournisseur.

D'autre part, un fournisseur de GNR en achat direct devrait être tenu de contribuer, au taux par m_3 établi, à tout élément de coût de fourniture encouru par le Distributeur au-delà de son coût d'acquisition, notamment des coûts de raccordement d'installations de production au réseau de distribution, et ce, dans tous les cas où un courtier ou un tiers fournisseurs alimenterait un client par l'entremise du réseau de distribution d'Énergir.

Dans le cas d'un client en achat direct de son GNR directement auprès d'un producteur (et alimenté en GNR par une infrastructure autre que celle du Distributeur) mais qui serait également raccordé au réseau de distribution, une contribution devrait tout de même s'appliquer dans l'éventualité où des coûts relatifs à un écart d'inventaire (excédent des achats par rapport aux ventes) devaient être récupérés auprès de l'ensemble de la clientèle. Au même titre, un client ayant la possibilité de s'approvisionner en GNR soit par l'entremise du Distributeur, soit en mode d'achat direct, devrait être lié par des engagements pour les volumes contractés envers le Distributeur comportant un préavis de sortie de service équivalent à la durée de vie du GNR reconnue par la Régie le cas échéant.

les conditions d'admissibilité des clients au tarif GNR

L'offre de GNR par le Distributeur aux clients raccordés à son réseau de distribution implique nécessairement une planification de ses achats en fonction des volumes à livrer. Afin d'assurer un équilibre relatif entre les achats de GNR engagés par le Distributeur et les volumes vendus et éviter l'accumulation d'écarts qui pourraient se traduire par des coûts échoués à récupérer, l'ACEFQ considère que tous les clients désirant participer volontairement au service de GNR offert par le Distributeur devraient être tenus de s'engager contractuellement à couvrir les coûts de volumes déterminés pour une période suffisamment longue (2 ans, initialement) pour permettre l'établissement de pratiques de gestion d'inventaire appropriées par le Distributeur.