

ANALYSE DE LA DEMANDE TARIFAIRE 2019-2020 DE GAZIFÈRE

**Préparée dans le cadre du dossier
R-4113-2019 Phase 2
de la Régie de l'énergie du Québec**

**Par
Antoine Gosselin, économiste**

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

Le 16 mars 2020

1. Introduction

Dans la phase 1 du présent dossier, la Régie a autorisé Gazifère à acquérir du GNR pour rencontrer son obligation réglementaire pour 2020.

La présente phase vise à établir les conditions de services et tarifs applicables pour les clients désirant consommer du GNR. Plus spécifiquement, la Régie a retenu les quatre sujets suivants :

- l'approche pour la vente du GNR et la stratégie tarifaire (sujet c);
- la création de huit cavaliers tarifaires (sujet d);
- les modifications aux Conditions de service et Tarifs (sujet e);
- ainsi que les modalités de disposition du compte d'écarts (sujet g).¹

Sur le premier sujet, Gazifère propose une approche basée sur l'écoulement du GNR aux acheteurs volontaires en priorité. La FCEI est généralement en accord avec cette approche.

Gazifère propose également des règles et modalités d'attribution du GNR disponible. La FCEI aborde ces aspects à la section 2.

La FCEI souligne que la preuve de Gazifère relativement au sujet g) porte sur la durée de vie du GNR et le moment pour disposer des coûts du GNR « périmé », mais reporte l'essentiel de la discussion sur les modalités concrètes de récupération de ces coûts à la cause tarifaire 2022.

Toutefois, en réponse à une question de la Régie, Gazifère évoque la possibilité d'absorber les coûts de la socialisation du GNR invendu de 2020 à partir des éventuels trop-perçus de l'année 2019.

Les sections 3 (durée de vie du GNR), 4 (calendrier de traitement pour la socialisation de coûts) et 5 (utilisation de trop-perçus 2019) portent sur ces enjeux.

2. Modifications aux Conditions de service

Gazifère propose des modifications aux Conditions de service afin de les adapter au nouveau service de fourniture de GNR.

2.1 Octroi de volumes

Selon la proposition de Gazifère, l'adhésion au service de fourniture de GNR devrait coïncider avec le début d'un cycle de facturation et requerrait la complétion d'une entente au moins 10 jours ouvrables avant le début d'un cycle de facturation.

¹ D-2020-015

« Un client souhaitant adhérer à l'un des tarifs de fourniture de gaz naturel renouvelable ou modifier la portion de sa consommation sujette à ce tarif devra conclure une entente détaillant les modalités avec le distributeur. L'adhésion ou la modification sera effective à compter du prochain cycle de facturation du client si l'entente est complétée au moins dix (10) jours ouvrables avant le début dudit cycle de facturation. Si tel n'est pas le cas, l'adhésion sera effectuée dans le cycle de facturation subséquent. »²

Gazifère justifie ce délai par les délais administratifs potentiels pour traiter ces demandes en situation d'indisponibilité (vacances, maladies, contraintes d'horaires) des deux ressources formées pour accomplir cette tâche, mais spécifie que la plupart des demandes pourraient être traitées en moins de 24 heures.³

La FCEI soumet qu'à la lumière de cette information, le délai de 10 jours proposé par Gazifère est excessif. **Elle recommande de limiter ce délai à 5 jours ouvrables. De plus, elle estime qu'il serait utile de modifier le libellé des conditions de service de manière à permettre à Gazifère d'accepter les demandes soumises plus tardivement si elle est en mesure de les traiter avant le début du prochain cycle de facturation.**

Gazifère propose de plus que l'octroi de GNR soit automatique pour les clients désirant consommer moins de 2 000 m³ tant que l'inventaire demeure au-dessus de 25% de la quantité de GNR requise pour respecter l'obligation réglementaire. Considérant que le service de GNR est relativement nouveau, la FCEI juge cette proposition appropriée. Cette approche constitue cependant un point de départ et pourrait être modifiée (modification du 2 000 m³ et/ou du 25%) dans le futur.

2.2 Retrait du service de fourniture de GNR

Relativement à la résiliation de l'adhésion au service de GNR, Gazifère propose :

« Le client qui désire résilier son adhésion au tarif de fourniture de gaz naturel renouvelable du distributeur doit en informer ce dernier par écrit au moins dix (10) jours ouvrables avant le début de son prochain cycle de facturation. »⁴

Tout comme pour l'adhésion, la FCEI estime que l'exigence d'informer Gazifère de son retrait dix jours ouvrables avant le début de son prochain cycle de facturation est excessive. **Elle estime que Gazifère doit être en mesure d'offrir une réponse en 5 jours ouvrables ou moins à ce type de demande et que les conditions de service devraient permettre à Gazifère d'accepter les demandes faites moins de temps avant le début du cycle de facturation lorsqu'elle est en mesure de le faire.**

La FCEI estime par ailleurs qu'en cas de hausse du tarif de GNR lié à une modification du portefeuille d'approvisionnement en GNR en cours de cycle de facturation, le client devrait être autorisé à se retirer du service de fourniture de GNR de manière rétrospective pour l'ensemble de ce cycle de facturation.

² B-0028, p. 24, section 4.10

³ B-0030, p. 2 et 3, réponse 1.2

⁴ B-0028, p. 24, section 4.10

La FCEI note que Gazifère propose elle-même des modalités similaires pour faire face à une situation où elle ne pourrait fournir le GNR requis par le client.

« Dans l'éventualité où le distributeur ne peut fournir le pourcentage de gaz naturel renouvelable requis par le client, le distributeur peut transférer une partie de la consommation du client au tarif de gaz naturel et rembourser au client la différence de prix associée à cet ajustement. »⁵

La FCEI a posé des questions à Gazifère relativement à l'incidence sur les clients des contraintes de migration entre les services de fourniture classique et le service de fourniture de GNR en cas de changement au portefeuille d'approvisionnement de GNR⁶. Gazifère n'a pas jugé utile de répondre à ces questions puisqu'aucun approvisionnement additionnel de GNR n'est prévu pour 2020.

Bien que la demande de Gazifère porte sur l'année 2020, la FCEI comprend que les modifications aux conditions de service ont pour vocation d'être applicables à plus long terme.

« L'approche de vente et les modalités tarifaires qui s'appliqueront pour l'année 2021 seront également soumises dans le cadre du même dossier tarifaire, au même titre que toutes les autres modalités tarifaires qui sont annuellement soumises à la Régie pour autorisation. Cela étant dit, Gazifère ne prévoit pas proposer des modalités tarifaires ou une approche de vente du GNR, différentes de celles proposées dans le cadre du présent dossier, à moins que la situation ne le requière. »⁷

Bien qu'elle convienne que les enjeux liés à l'évolution du portefeuille d'approvisionnement en GNR ne devraient pas se manifester en 2020, la FCEI croit qu'il aurait été utile que Gazifère donne suite à ces questions afin de pouvoir établir, dès à présent, des conditions de services adaptés non seulement à l'année 2020, mais aussi aux années subséquentes.

3. Socialisation (durée de vie du GNR)

Gazifère propose de limiter la durée de vie du GNR à 2 ans. La FCEI comprend que, selon l'interprétation que donne Gazifère à ce délai, si le GNR n'est pas écoulé au plus tard dans l'année suivant son acquisition, le GNR perdrait sa qualification environnementale.

En imposant une limite à la durée de vie du GNR, Gazifère cherche à éviter l'accumulation d'un important inventaire de GNR invendu. Le choix d'une durée de vie de 2 ans repose, quant à lui, sur la preuve déposée par Énergir dans le dossier R-4008-2017 dans laquelle il est indiqué :

⁵ idem

⁶ B-0033, pp 2 à 4, questions 2.1 à 2.6

⁷ B-0032, p. 2. réponse 1.2

« Il n'existe pas de protocole défini au Canada pour déterminer à quel moment une unité de GNR ne peut plus être vendue à un client. Fortis BC dispose de 18 mois pour écouler son inventaire de GNR avec de l'achat volontaire⁷⁴. Aux États-Unis, les RINS expirent normalement après deux ans. Gaz Métro juge qu'il est prudent de s'inspirer des pratiques généralement acceptées dans le marché. Afin d'avoir une période de temps appropriée pour récupérer les achats de GNR, Gaz Métro considérerait comme périmé tout achat de GNR n'ayant pas été vendu à un client de façon volontaire après deux ans. »⁸

La FCEI estime que cette preuve au support de la proposition de Gazifère est insuffisante pour au moins trois raisons.

D'abord, elle s'appuie entièrement sur une preuve déposée dans un autre dossier sur laquelle aucune preuve n'a été rendue. Qui plus est, cette preuve n'a été testée par aucune demande de renseignements ni aucune preuve contradictoire à ce jour.

D'ailleurs, un examen rapide de l'ordonnance G-133-2016 mène la FCEI à conclure que, contrairement à la prétention d'Énergir reprise par Gazifère, la British Columbia Utilities Commission (BCUC) n'a pas limité la durée de vie du GNR à 18 mois. S'il est vrai que la demande de FortisBC Energy inc. (FEI) recherchait l'approbation d'une telle durée de vie, la commission a plutôt ordonné :

“Commission determination

A key consideration when looking at the need to transfer aged or excess inventory to the MCRA is the potential loss of the ability to realize the value of the environmental attributes associated with the biomethane being transferred and this should be done based on the evidence available at the time of the application to transfer. The Commission will then assess the need for a transfer at such time as FEI makes application for an inventory transfer.

The Panel directs FEI to address the potential loss of the value of environmental attributes in any application to transfer inventory from the BVA to the MCRA, including a discussion of the steps FEI has taken to realize the value of the environmental attributes by other means than through sales to voluntary customers.”⁹

Ainsi, la BCUC a demandé à FEI de lui déposer une demande lorsqu'elle souhaiterait procéder à un transfert d'inventaire du GNR vers le gaz naturel de source fossile en lui présentant une preuve sur la perte de valeur des attributs environnementaux. Elle ajoute que ce n'est qu'à ce moment qu'elle décidera si un tel transfert est souhaitable.

Aussi, la durée de vie proposée par Énergir repose entièrement sur celle des crédits RIN du marché américain sans présenter aucune discussion sur la durée de vie d'autres crédits ou du GNR lui-même dans d'autres juridictions, exception faite de la Colombie-Britannique.

⁸ B-0033, p. 6, réponse 3.2

⁹ BCUC, G-133-16, 12 août 2016, p. 38

Selon la FCEI, davantage de recherche est requise avant de pouvoir conclure à une durée de vie de deux ans.

De plus, il semble prématuré d'exclure que le GNR acquis en 2020 puisse être écoulé au-delà de 2021 et, par conséquent, qu'un important inventaire s'accumule. En effet, bien qu'elle n'ait pu être testée de manière convaincante à ce stade-ci, la preuve d'Énergir dans le dossier R-4008-2017 est à l'effet qu'elle pourrait écouler volontairement sensiblement plus de 1% de ses volumes livrés en GNR.¹⁰

Gazifère, pour sa part, dispose d'indications à l'effet qu'une part significative de sa clientèle serait disposée à payer davantage pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre.

« 1.4. Des clients de Gazifère ont-ils déjà laissé savoir qu'ils n'accepteraient pas de payer un peu plus cher pour leur fourniture si l'approvisionnement gazier est davantage écoresponsable ?

Réponse 1.4. : Gazifère n'a pas sondé sa clientèle sur cette question spécifiquement. Néanmoins, en 2018, à la question Seriez-vous prêt à payer un montant additionnel pour un appareil zéro émission carbone ?, plus de 50 % des 300 répondants à cette question ont répondu par l'affirmative. De l'avis de Gazifère, ce résultat est un indicateur qu'une proportion importante de clients sont favorables à l'augmentation de leurs dépenses pour l'obtention d'un produit qui contribue à la réduction des gaz à effet de serre. »¹¹

Qui plus est, Gazifère rapporte une consommation institutionnelle significative dans sa franchise. En effet, la Ville de Gatineau représente 2,33%¹² de ses volumes totaux auxquels il faut ajouter la consommation des gouvernements québécois et canadien qui occupent une place non négligeable dans l'activité économique de Gatineau.

Au moins pour ce qui est du Gouvernement du Québec, Gazifère interprète ses intentions en matière d'exemplarité de l'État de la manière suivante :

« La compréhension de Gazifère est à l'effet que le gaz naturel constitue une énergie de transition pour le gouvernement du Québec (le « Gouvernement »). Son utilisation pour la conversion des systèmes de chauffage dans les bâtiments publics existants, de même que pour les nouveaux bâtiments, n'est pas favorisée par le Gouvernement. Le gaz naturel renouvelable est, selon la compréhension de Gazifère, une alternative qui permet aux différentes instances gouvernementales de satisfaire à leur orientation en matière d'exemplarité. »¹³

¹⁰ R-4008-2017, B-0279, pp. 5 à 7

¹¹ B-0034, p. 4, réponse 1.4

¹² B-0034, p. 5, réponse 1.7

¹³ B-0034, p. 3, réponse 1.1

Ainsi, la FCEI estime qu'il est prématuré de fixer une durée de vie au GNR, beaucoup d'éléments d'information étant toujours manquants à ce stade-ci. Elle recommande à la Régie d'adopter une approche semblable à celle de la BCUC et de demander à Gazifère de lui revenir ultérieurement avec une demande de transfert du GNR dans un autre compte lorsqu'elle disposera de l'information plus précise sur la demande de GNR et l'appréciation de la preuve déposée d'Énergir dans le dossier R-4008-2017.

4. Socialisation (récupération des coûts socialisés auprès des clients)

Gazifère se propose de formuler une recommandation sur les modalités de récupération des sommes socialisées lors du dossier tarifaire 2022. Dans le cadre de sa demande de renseignement, la Régie explore la possibilité de socialiser certains montants dès 2021.

Considérant l'incertitude sur la demande de GNR et sa durée de vie, la FCEI estime que la socialisation ne devrait pas intervenir avant 2022 au plus tôt. Elle estime donc qu'il serait approprié de reporter tout débat sur cette question au dossier tarifaire 2022, tel que le propose Gazifère, ou à un dossier ultérieur si Énergir choisit de reporter à plus tard sa demande de socialisation selon le processus recommandé précédemment par la FCEI.

De plus, la FCEI soumet que la notion même de socialisation soulève des questions économiques et légales de fond liées à la fonctionnalisation et à la tarification des coûts échoués du GNR (soit le surcoût du GNR qui ne peut être écoulé de manière volontaire) dans un contexte de dégroupement tarifaire. La réponse à ces questions est un préalable à toute socialisation.

5. Socialisation (proposition alternative de Gazifère)

En réponse à une demande de renseignements de la Régie, Gazifère formule une proposition de disposition dans les tarifs des coûts qui seraient socialisés dans les tarifs de 2021.

« Gazifère souhaite par ailleurs également formuler une proposition alternative à la Régie. De manière exceptionnelle, Gazifère propose d'utiliser une partie du trop-perçu de l'année 2019 pour payer les coûts de la socialisation de 75 % des volumes de GNR achetés en 2020. Cette proposition résulte du fait que, dans le cadre du dossier de fermeture de l'année 2019, Gazifère soumettra pour approbation par la Régie, un trop-perçu important de l'ordre de 2 M\$.

Cette option permettrait un traitement en douceur des coûts d'approvisionnement en GNR pour l'année 2020, particulièrement pour les clients industriels ou à forte consommation dont les impacts tarifaires associés à l'arrivée du GNR sont plus importants. Elle permettrait également d'éviter d'avoir recours à un cavalier tarifaire de socialisation en 2021. »

La FCEI est fortement opposée à cette proposition. Cependant, elle comprend que ce débat ne relève pas du présent dossier. Par conséquent, elle n'entend pas élaborer davantage à ce stade-ci.

6. Sommaire des recommandations

- Réduire de 10 à 5 jours ouvrables le délai pour traiter les demandes d'adhésion et de retrait du service de GNR.
- Modifier les Conditions de service de manière à permettre à Gazifère d'accepter les demandes d'adhésion ou de retrait du service de GNR lorsque cela est opérationnellement possible.
- Autoriser le retrait du service de GNR, rétroactif au début du cycle de facturation en cours, lorsque de nouveaux approvisionnements en GNR entraînent une augmentation des coûts moyens d'acquisition du GNR.
- Reporter la décision quant à la durée de vie de GNR et adopter une approche similaire à celle mise de l'avant par le BCUC.
- Reporter les débats sur les modalités précises de disposition des unités de GNR « périmées » au moment du dépôt d'une preuve sur la socialisation selon l'approche adoptée par la BCUC ou au dossier tarifaire 2022 si la Régie ne retient pas cette approche.