Régie de l'énergie Québec

PRÉSENTATION DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE À LA CONFÉRENCE 2003 SUR LE GAZ NATUREL DE L'ASSOCIATION DES CONSOMMATEURS INDUSTRIELS DE GAZ

TROISIÈME SESSION : LES PERSPECTIVES RÉGLEMENTAIRES

COMMENT LES DÉCISIONS ET LES CHANGEMENTS DE PROCESSUS AU COURS DES CINQ DERNIÈRES ANNÉES À LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE ONT-ILS FAÇONNÉ ET DÉFINI LE MARCHÉ ACTUEL DU GAZ NATUREL AU QUÉBEC ?

PRÉSENTÉE PAR RICHARD CARRIER
DIRECTEUR, ANALYSE ÉCONOMIQUE,
TARIFICATION ET FINANCEMENT
14 NOVEMBRE 2003

INTRODUCTION

Mesdames et Messieurs,

Il me fait extrêmement plaisir aujourd'hui de représenter la Régie de l'énergie et de vous faire part des perspectives réglementaires qui se dégagent au Québec dans le secteur du gaz naturel.

Une bonne partie de vos discussions au cours des deux dernières journées ont porté sur les questions des approvisionnements en gaz naturel, du prix de cette commodité et de l'évolution des structures de marché.

Je tenterai au cours de cette allocution de vous décrire la nature du cadre réglementaire en place, comment ce cadre a évolué au cours des années en relation avec l'évolution des contextes de marché et les défis qui se posent pour l'avenir.

LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

Comme vous le savez, le marché du gaz naturel est caractérisé par la juxtaposition de marchés concurrentiels pour l'exploration, la production et la détermination des prix de la marchandise gaz et la présence de marchés réglementés pour le transport, la distribution et l'entreposage. De plus, au Canada, la juridiction sur la réglementation du transport interprovincial est de compétence fédérale, alors que la juridiction sur les activités de distribution et d'entreposage relève des provinces.

La première caractéristique du cadre réglementaire au Québec concerne l'octroi, en vertu de l'article 63 de la Loi sur la Régie de l'énergie , de droits exclusifs de distribution qui confèrent à un distributeur, sur un territoire donné, les droits exclusifs d'exploiter un réseau de distribution et celui de transporter et de livrer par canalisation le gaz naturel destiné à la consommation. Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM) détient ces droits sur la plus grande

partie du territoire québécois tandis que Gazifère Inc. les détient dans la région de l'Outaouais.

En contrepartie de l'octroi de ces droits exclusifs, la fixation des tarifs, les programmes commerciaux, les plans d'approvisionnement et les projets d'investissements des distributeurs requièrent une approbation ou une autorisation de la Régie.

Une deuxième caractéristique importante du cadre réglementaire au Québec concerne la possibilité pour un client d'acquérir le gaz naturel d'un fournisseur de son choix. Cette disposition est prévue à l'article 77 de la Loi.

Par ailleurs, le règlement tarifaire, approuvé annuellement par la Régie, contient les diverses dispositions des tarifs et des conditions de service applicables aux clients.

LE DÉGROUPEMENT DES TARIFS

Un des développements marquants du cadre réglementaire au cours des dernières années pour les clients du distributeur Gaz Métropolitain a été la mise en place du dégroupement des tarifs en cinq services distincts, soit :

1. le Service de fourniture de gaz,
2. le Service de fourniture de gaz de compression,
3. le Service de transport du gaz des régions productrices jusqu'à la franchise du distributeur,
4. le Service d'équilibrage servant à la gestion quotidienne du gaz naturel retiré par le client,
5. le Service de distribution du gaz naturel sur le territoire faisant l'objet d'un droit exclusif.

Ce nouveau régime tarifaire est en vigueur depuis le 1er octobre 2001.

La décision charnière qui en a permis la réalisation, soit la décision D-2001-232 du 27 septembre 2001, a été le fruit de longs et fructueux travaux du distributeur, des intervenants et de la Régie. Parmi ces intervenants, l'Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG) a certainement été l'un des plus impliqués.

Ce nouveau cadre réglementaire a introduit des changements radicaux dans l'éventail des choix offerts aux clients et dans les structures tarifaires applicables.

LE SERVICE DE FOURNITURE ET LE LIBRE CHOIX DU FOURNISSEUR PAR LE CLIENT

Le service de fourniture du distributeur, communément appelé gaz de réseau, découle de l'obligation légale de fournir le gaz à toute personne qui en fait la demande sur le territoire concerné. D'autre part, la loi prévoit également la possibilité pour le client d'acquérir le gaz auprès d'un tiers ; c'est-à-dire auprès d'un fournisseur de son choix.

La Régie devait trouver une façon de concilier ces deux impératifs sans entraver ou en entravant le moins possible le bon fonctionnement du marché.

Le régime mis en place au Québec pour le gaz de réseau se caractérise par un prix du service de fourniture de gaz naturel ajusté mensuellement en fonction de l'évolution des prix observés sur les marchés concurrentiels. Des comptes d'écarts sont également établis sur base mensuelle et sont répartis automatiquement de façon uniforme sur les douze mois à venir.

Cette procédure, en place depuis 1996, a produit des résultats appréciables en éliminant le besoin de recourir à des comptes d'écarts trimestriels ou annuels pour répartir la différence entre les prix facturés aux consommateurs au fil des mois et les coûts réels des approvisionnements établis sur la base des contrats négociés avec les fournisseurs.

L’adoption de cette approche a permis d’alléger les procédures réglementaires de façon significative, aucune audience n’ayant été nécessaire sur ces sujets au cours des dernières années. La Régie surveille, de plus, l’application de cette procédure et son effet sur le prix de fourniture à chaque mois.

Cette procédure a également comme avantage de refléter de très près à chaque mois l’effet des prix de marché sur les tarifs facturés aux clients en gaz de réseau. Ce faisant, le prix de référence ainsi établi donne aux courtiers ou autres fournisseurs actifs sur le marché un point de comparaison relativement transparent.

La fluctuation importante des prix sur les marchés n’est pas sans causer des impacts très importants pour les clients. La Régie permet à cet égard au distributeur d’appliquer une stratégie de gestion des risques par l’utilisation de produits financiers dérivés à l’intérieur de balises pré-autorisées par la Régie. Ce programme permet au distributeur d’atténuer les fluctuations de prix à transmettre à ses clients.

Dans le cas des clients industriels, ayant opté pour un approvisionnement auprès d’un fournisseur autre que le distributeur, de tels services sont disponibles sur le marché.

Enfin, la Régie a approuvé, par la décision D-2003-180 du 26 septembre 2003, un service de fourniture à prix fixe pour les clients consommant entre 7 500 et 1 168 000 m³/an. La Régie a répondu, à cet égard, aux attentes des clients en s'assurant que les modalités d'application tiennent aussi compte du rôle des courtiers.

SERVICE DE TRANSPORT ET SERVICE D'ÉQUILIBRAGE DES VOLUMES

Dans le cas de ces deux services, des solutions particulières et complémentaires ont été adoptées tenant compte des caractéristiques du marché au Québec et des options disponibles aux clients et au distributeur.

Le prix du service de transport correspond au coût d'acquisition de ces outils par le Distributeur et est facturé de façon distincte en cents par mètres cubes. Même prix pour tous, quel que soit le type de client, continu ou interruptible, et quel que soit le coefficient d'utilisation de ce client.

Ce service est optionnel sauf pour les clients interruptibles. Pour l'année en cours, quatre clients se prévalent de cette option, dont deux via une cession permanente de droits de transport.

Par ailleurs, le client interruptible peut bénéficier, sur sa facture, d'un crédit correspondant au coût évité d'entreposage pour le distributeur résultant de son interruption de service.

Quant au service d'équilibrage des volumes, le prix de ce service correspond également aux coûts encourus par le distributeur. Ce tarif permet cependant de tenir compte du profil de consommation ou coefficient d'utilisation de chaque client.

Comme avantage concret d'un tel système, mentionnons que le client qui « gère » bien son profil de consommation bénéficie encore une fois directement sur sa facture des économies découlant de sa bonne gestion.

Le service d'équilibrage est optionnel pour les grands clients.

LE SERVICE DE DISTRIBUTION

Le Service de distribution est le seul service qui soit obligatoire pour tous les clients.

Les structures du tarif de distribution ont été établies et ont évolué au fil des ans sur la base des propositions des distributeurs et des observations des

intervenants. Diverses options sont disponibles pour tenir compte des caractéristiques de consommation des clients.

Gazifère Inc.

Dans le cas du distributeur Gazifère, les options tarifaires disponibles aux clients découlent en bonne partie des options offertes par le distributeur Enbridge en Ontario, lesquelles sont examinées par la Commission de l'énergie de l'Ontario. Les clients peuvent se prévaloir d'options relatives à la fourniture du gaz, au transport (service-T), au service interruptible, etc.

LA RÉGLEMENTATION INCITATIVE AU QUÉBEC

La deuxième partie de mon exposé portera sur l'introduction de la réglementation incitative et du traitement procédural que la Régie a adopté pour y parvenir.

La Régie a initié en 2000 des dossiers sur la réglementation incitative avec les deux distributeurs de gaz naturel, SCGM et Gazifère.

L'article 49 de la Loi stipule que la Régie doit, lorsqu'elle fixe un tarif, entre autres :

- favoriser des mesures ou des mécanismes incitatifs afin d'améliorer la performance des distributeurs et la satisfaction des besoins des consommateurs.

Dans le cas de Gazifère, la Régie a tenu une audience publique selon un processus traditionnel avec preuve et représentations des parties intéressées. Le mécanisme mis en place, du type « indexation partielle des coûts », s'apparente à celui observé chez plusieurs autres distributeurs.

$$\text{Charges}_{t+1} = \text{charges}_t\ (1 + \text{croissance} - \text{productivité})\ (1 + \text{inflation}) \pm Z$$

Cette formule d'indexation partielle des coûts est accompagnée d'un partage des gains de productivité entre les clients et l'actionnaire et d'un partage des trop-perçus en fin d'année.

Pour Gaz Métropolitain, une approche beaucoup plus élaborée a été mise en place et un cadre procédural allégé a été retenu pour encadrer les travaux.

La Régie a permis, dans un premier temps, la création d'un groupe de travail réunissant tous les intéressés et a adopté les lignes directrices encadrant une démarche ou un processus d'entente négociée (PEN). La Régie a également approuvé les matières pouvant faire l'objet de cette forme de négociation.

Dans un tel cadre procédural, le distributeur et les participants reconnus sont appelés à élaborer, par des discussions franches et transparentes, des solutions rejoignant les préoccupations des diverses parties et à soumettre à la Régie une proposition ayant fait, possiblement, l'objet d'un consensus.

Les travaux en question ont résulté en une entente unanime de l'ensemble des participants, laquelle entente a, par la suite, été examinée en audience publique par la Régie.

Le Mécanisme incitatif, approuvé par la Régie dans la décision D-2000-183 et mis en application à compter du 1er octobre 2000 était innovateur à plusieurs points de vue.

Les principales caractéristiques de ce mécanisme sont :

- l'établissement des tarifs sur la base d'un mécanisme hybride coût de service/plafonnement des prix ;

- le partage des gains de productivité, mesurés par rapport à la tendance des coûts unitaires de distribution observée au cours des dix années précédentes, et le partage des excédents ou des manques à gagner en fin d'exercice ;
- un facteur de révision obligatoire si le rendement réel sur l'avoir de l'actionnaire dépasse le rendement autorisé de 400 points de base ou plus sur deux exercices consécutifs ou si le manque à gagner excède 1,5% de la base de tarification ;
- la fixation d'indices de qualité de service devant être rencontrés par l'entreprise pour lui donner droit aux gains de productivité ;
- la création d'un Fonds d'efficacité énergétique dont la dotation provient de la part des gains de productivité appartenant aux clients ;
- une durée d'application de cinq ans,
- un processus de renouvellement permettant la mise à jour du mécanisme avant son échéance.

Le Mécanisme prévoit également la préparation de propositions tarifaires annuelles sur la base d'ententes négociées résultant des travaux d'un groupe de travail réunissant tous les intéressés reconnus par la Régie.

La Régie a approuvé le Mécanisme incitatif proposé tout en se réservant explicitement la possibilité de faire l'examen, dans le cadre d'un processus d'audience approprié, des diverses questions d'intérêt stratégique pouvant se poser au fil des ans et des dossiers tarifaires.

Les résultats de l'application de cette approche depuis 2000 sont probants :

- la Régie a rendu sur cette base quatre décisions tarifaires ;
- la durée des audiences a été réduite de façon marquée ;
- les tarifs ont été adoptés en temps opportun à la date d'application prévue au cours des trois dernières années, ce qui évite de recourir à la facturation d'ajustements sur la facture des clients ;
- les frais d'intervenants reliés aux travaux de la Régie ont été réduits ;
- les préoccupations des intervenants ont été reflétées de façon première par la recherche de consensus au sein des groupes de travail plutôt que par la tenue de débats contradictoires devant la Régie.

La Régie a cependant tenu des audiences publiques de type conventionnel pour l'examen de questions telles :

- l'adoption d'un premier Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ) ;
- l'approbation des plans d'approvisionnement gazier du distributeur ;
- le processus d'utilisation des produits financiers dérivés ;

- l'offre d'un service de fourniture à prix fixe, etc.

LES ENJEUX EN MATIÈRE DE RÉGLEMENTATION DU GAZ NATUREL AU QUÉBEC

La volatilité et le niveau élevé des prix du gaz naturel

Tout comme c'est le cas pour le mazout, le prix du gaz naturel est appelé à connaître une plus grande volatilité des prix et des niveaux de prix plus élevés qu'au cours des années 90.

Les options de service de fourniture à prix fixe et le recours aux produits financiers dérivés sont des moyens à la disposition des clients pour se prémunir, au moins en partie, contre ces aléas.

La volatilité des prix et le niveau élevé de ces derniers ne sont pas sans causer d'autres types d'impact, notamment sur la capacité de rétention des clientèles des distributeurs. La Régie sera, à cet égard, à l'écoute des besoins des clients ou des distributeurs qui pourront, le cas échéant, être exprimés.

Plans d'approvisionnement

La Régie porte une attention particulière aux stratégies d'approvisionnement des distributeurs en s'assurant que la sécurité et la fiabilité des approvisionnements à court, moyen et long termes sont préservées. Un règlement fixe la teneur et la périodicité des plans que doivent soumettre les distributeurs.

L'évolution constante des marchés forcent une adaptation des stratégies d'approvisionnement et la Régie cherche, en tout temps, à s'assurer de leur optimalité afin de minimiser les pressions sur les coûts unitaires transmises aux clients.

La mise à jour du mécanisme incitatif et des structures tarifaires

Tel que prévu par le Mécanisme incitatif, la Régie a initié, au cours de l'année 2002, sur proposition du distributeur SCGM, un dossier visant la mise à jour du mécanisme incitatif existant.

Pour ce faire, un cadre procédural allégé, similaire à celui adopté lors du premier dossier en 2000, a été retenu.

Les étapes initiales du processus ont permis au Groupe de travail de déposer à la Régie une évaluation du mécanisme en place depuis 2000 et une proposition quant aux matières pouvant faire l'objet d'une amélioration.

La Régie a accepté en février 2003 les conclusions de ce premier rapport et a permis aux participants de s'engager dans un processus d'entente négociée en vue de la mise à jour du mécanisme en leur demandant de tenir compte d'un certain nombre de préoccupations.

Ces travaux ont également porté fruit. La Régie vient tout juste de recevoir, le 12 novembre 2003, une entente unanime des participants au Groupe de travail. Le mécanisme incitatif proposé s'inspire, dans ses grandes lignes, de celui en vigueur depuis 4 ans. La durée d'application du nouveau mécanisme serait de 5 ans.

La Régie fera connaître au cours des prochains jours, la procédure qui sera suivie pour compléter l'examen de cette proposition.

En ce qui concerne les structures tarifaires, la Régie a accepté dans sa plus récente décision, la création d'un groupe de travail pour examiner le niveau général des réductions au tarif interruptible D-5.

Mentionnons de plus que la Régie prévoit démarrer à la fin de 2003 un dossier permettant d'évaluer l'opportunité d'introduire un mécanisme incitatif plus englobant pour Gazifère.

Développement durable

La prise de décision ne saurait, aujourd'hui, faire abstraction des préoccupations de développement durable.

La Loi attribue à la Régie la responsabilité de permettre la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif.

Conséquemment, il s'agit d'une responsabilité que la Régie doit assumer dans l'exercice de ses fonctions et qui exige de considérer l'impact de ses décisions sur le bien être des générations futures.

L'intégration dans le cadre réglementaire de diverses mesures visant à favoriser l'efficacité énergétique et la substitution des énergies plus polluantes sont des actions concrètes qui ont été implantées au cours des trois dernières années. La

Régie a par ailleurs élargi, dans sa décision du 28 septembre 2003, le Plan global en efficacité énergétique de SCGM aux clients industriels. Ce Plan comprend maintenant les volets suivants :

- Études et l'encouragement à l'implantation des mesures d'efficacité énergétique (PE 211)
- Chaudières efficaces (PE 213)
- La sensibilisation de la clientèle (VGE 214)

L'allégement des procédures

Le recours à des processus plus souples tels les groupes de travail, les processus d'ententes négociées et autres a été expérimenté avec succès au cours des dernières années dans le secteur du gaz naturel. La Régie entend poursuivre dans cette voie. Elle s'assurera toutefois que ces approches soient compatibles avec la nature des enjeux à traiter et pertinentes en regard de l'objectif recherché, c'est-à-dire l'obtention d'une preuve de qualité permettant à la Régie de rendre des décisions éclairées.

CONCLUSION

En conclusion, je crois que les travaux de la Régie, auxquels ont participé tous les intéressés, dont votre Association, ont transformé substantiellement le cadre réglementaire en vigueur au Québec.

Ce cadre réglementaire repose sur des bases solides et novatrices.

Ce dernier a atteint, au cours des dernières années, un degré notable de maturité et de stabilité.

Ce cadre réglementaire est, de plus, suffisamment souple pour être adapté à l'évolution des marchés et des besoins des clients.

La Régie a utilisé, lorsque les circonstances s'y prêtaient, des approches procédurales ou des processus allégés qui contribuent favorablement à la qualité des travaux.

La Régie demeurera à l'écoute de vos besoins et des besoins de tous les intéressés car l'implication et la contribution de tous sont essentielles à une

réglementation de haute qualité. La Régie devra évidemment s’assurer en tout temps de concilier de façon efficace les intérêts de toutes les parties.