

Régie de l'énergie

Dossier R-3837-2013 phase 2

Demande d'approbation du Plan d'approvisionnement
et de modification des Conditions de service et Tarif de Société en
commandite Gaz Métro à compter du 1^{er} octobre 2013

Rapport d'analyse de l'Union des consommateurs (UC)

préparé par M. Jean-François Blain, analyste externe

le 9 octobre 2013

TABLE DES MATIÈRES

Contexte de l'intervention de UC en phase 2	3
Report du traitement de la demande d'autorisation concernant l'investissement pour l'expansion de l'usine LSR (GM-2 doc 2)	3
Dépôt de l'entente intervenue entre les Distributeurs de l'Est et TCPL et dépôt d'une preuve ré-amendée	4
Complément de preuve à venir et dépôt de la preuve de la phase 3	4
Conclusions sommaires de UC	6
Pièce GM-2 doc 3	6
Pièce GM-2 doc 4	7
Pièce GM-2 doc 5	8
Pièce GM-2 doc 14	9
Observations de UC relatives au Plan d'approvisionnement 2014-2016 de Gaz Métro	10

Contexte de l'intervention de UC en phase 2

Lors du dépôt de son budget de participation tel que requis par la décision D-2013-093, l'Union des consommateurs avait indiqué les sujets qu'elle entendait couvrir en priorité dans le cadre de la phase 2 du présent dossier.

« Dans le cadre de la phase 2 du présent dossier UC entend traiter des sujets désignés par la Régie au paragraphe 5 de la décision D-2013-093, sous réserve du complément de preuve qui sera déposé par Gaz Métro. UC entend examiner plus particulièrement le plan d'approvisionnement 2014-1016, la vente de GNL et son impact sur le plan d'approvisionnement ainsi que le projet de déplacement de la structure d'approvisionnement vers Dawn. »¹

Subséquent, UC a examiné les pièces déposées au soutien de la demande amendée du 7 juin 2013, soit les pièces GM-2 doc 1 et annexes (B-0016 et B-0017), GM-2 doc 2 (B-0018), GM-2 doc 3 (B-0020), GM-2 doc 4 (B-0022) et GM-2 doc 5 (B-0024).

Le 16 août, Gaz Métro déposait une demande ré-amendée incluant les pièces GM-2 doc 6 et GM-4 doc 1. Une version amendée de la pièce GM-2 doc 6 fut ensuite déposée le 23 août 2013 (B-0041).

Le 29 août 2013, Gaz Métro informait la Régie (B-0042) que le rapport portant sur les stratégies d'optimisation et d'injection ne pourrait pas être déposé à l'échéance prévue, soit au début du mois de septembre, et lui demandait d'en reporter la date de dépôt au 15 octobre 2013. Gaz Métro déposait également une autre version révisée de la pièce GM-2 doc 1 (B-0043).

Le 5 septembre 2013, UC déposait des demandes de renseignements (DDR) No 1 à Gaz Métro (C-UC-0010) portant plus particulièrement sur la demande d'autorisation concernant l'investissement dans l'usine LSR (B-0041).

Report du traitement de la demande d'autorisation concernant l'investissement pour l'expansion de l'usine LSR (GM-2 doc 2)

Le 9 septembre 2013, soit 4 jours après le dépôt des DDR adressées à Gaz Métro, la Régie rendait sa décision procédurale D-2013-144 relative au traitement de la demande d'autorisation d'un investissement visant à augmenter la capacité de liquéfaction de gaz naturel de l'usine LSR. Par cette décision, la Régie soumettait la question suivante aux parties intéressées :

« est-ce que la construction d'un actif destiné à l'usage de l'activité non réglementée et dont le coût est assumé en totalité par cette dernière doit faire l'objet d'une autorisation de la Régie sous l'article 73 de la Loi? »

¹ Correspondance du 10 juillet 2013, pièce C-UC-0005.

La Régie demandait aux intervenants de produire leur argumentation sur cette question au plus tard le 4 octobre 2013 et ordonnait à Gaz Métro de ne pas produire les réponses aux DDR portant sur cet enjeu dans l'attente du traitement procédural qui sera décidé ultérieurement en ce qui le concerne.

Compte tenu des restrictions de disponibilité de sa procureure au dossier, UC n'a pas produit d'argumentation sur la question soumise par la Régie dans sa décision D-2013-144.

Dépôt de l'entente intervenue entre les Distributeurs de l'Est et TCPL et dépôt d'une preuve ré-amendée

Le 11, le 13 et le 16 septembre 2013, Gaz Métro soumettait diverses correspondance et copies de correspondances, de même que le texte de l'entente de principe intervenue entre les Distributeurs de l'Est (Union Gas, Enbridge et Gaz Métro) et TCPL (pièces B-0045, B-0046, B-0047 et B-0049, notamment).

Le 19 septembre, Gaz Métro déposait une autre version ré-amendée des pièces GM-2 doc 1 et annexes, GM-2 doc 2, GM-2 doc 3, GM-2 doc 4 et GM-2 doc 5 (cotes B-0054 et B-0055, B-0057, B-0059, B-0061 et B-0063). Elle déposait aussi ses réponses aux demandes de renseignements des intervenants, dont celles concernant les DDR de UC. Les demandes de renseignements de UC portant essentiellement sur un sujet dont le traitement a été reporté par la décision procédurale D-2013-144, Gaz Métro n'a pas pu fournir les réponses à ces DDR, conformément aux instructions de la Régie.

Le 26 septembre 2013, lors d'une séance d'information tenue à la Régie, Gaz Métro présentait les grandes lignes de l'entente de principe intervenue entre les Distributeurs de l'Est et TCPL (voir les notes sténographiques, pièce A-0018).

Enfin, le 4 octobre 2013, Gaz Métro déposait un complément de preuve additionnel, la pièce GM-2 doc 14 (B-0082).

Complément de preuve à venir et dépôt de la preuve de la phase 3

Les sujets sur lesquels UC soumettra possiblement des observations et conclusions additionnelles dans le cadre de la phase 2 sont : la demande d'investissement dans l'usine LSR et le Plan d'approvisionnement.

Dans le cas de la demande d'investissement, UC attendra la décision de la Régie à intervenir.

Dans le cas du Plan d'approvisionnement, UC réserve ses droits de compléter ses observations et recommandations énoncées dans le présent document en tenant compte, notamment, des précisions encore à venir concernant les dispositions finales de l'entente entre les Distributeurs de l'Est et TCPL, dont notamment les renseignements que Gaz Métro déposera en réponse à certaines des questions soumises par la Régie dans sa DDR No 3 (A-0022).

Enfin, UC prend acte de l'abondante preuve ré-amendée déposée par Gaz Métro le 4 octobre 2013 en ce qui concerne les sujets qui seront abordés dans la phase 3 du présent dossier.

En conclusion de ce qui précède, UC :

- soumettra ses représentations relatives à la demande d'autorisation du projet d'investissement dans l'usine LSR selon les modalités que la Régie en aura décidé lorsque la Régie aura rendu sa décision à cet effet;
- soumet des observations sommaires et des recommandations relatives au Plan d'approvisionnement 2014-2016 sous réserve des précisions encore à venir en ce qui concerne les dispositions finales de l'entente intervenue entre les Distributeurs de l'Est et TCPL;
- soumet ses recommandations finales concernant les demandes de Gaz Métro énoncées aux pièces GM-2 doc, 3, GM-2 doc 4, GM-2 doc 5 et GM-2 doc 14.

Conclusions sommaires de UC

Au terme de leur examen, UC ne soumet aucune objection aux conclusions recherchées par Gaz Métro pour les sujets abordés aux pièces GM-2 doc 3, GM-2 doc 4, GM-2 doc 5 et GM-2 doc 14.

Pièce GM-2 doc 3

Dans la pièce GM-2 doc 3 (B-0059), en suivi de la décision D-2012-175, Gaz Métro présente sa stratégie de diversification des indices d'achat de fourniture.

En conclusion, Gaz Métro demande à la Régie :

- 1. d'approuver la stratégie de diversification des indices d'achats de gaz naturel ;**
- 2. de l'autoriser à transiger en \$CAN les indices normalement transigés en \$US.
Subsidiairement, d'approuver un traitement réglementaire qui considèrerait les gains et pertes de change liés aux achats de gaz naturel effectués en \$US comme une composante intégrée du coût de la fourniture ;**
- 3. d'approuver les modifications à la méthode de fonctionnalisation des achats à Dawn présentées à la section 5 et ce, jusqu'au 1^{er} novembre 2015 ; et**
- 4. d'approuver les modifications proposées au rapport mensuel sur les prix des services de fourniture de gaz naturel et du gaz de compression décrites à la section 6.**

UC est favorable à la demande No 1 de Gaz Métro et recommande à la Régie d'approuver la stratégie de diversification des indices d'achats de gaz naturel proposée.

UC est favorable à la demande No 2 de Gaz Métro et recommande à la Régie d'autoriser Gaz Métro à transiger en \$CAN les indices normalement transigés en \$US. Pour ce qui est de la demande subsidiaire, considérant la lourdeur additionnelle qu'implique « un traitement réglementaire qui considèrerait les gains et pertes de change liés aux achats de gaz naturel effectués en \$US comme une composante intégrée du coût de la fourniture », UC recommande à la Régie de n'approuver cette option que si elle devait s'avérer incontournable dans le cadre de certaines des transactions de Gaz Métro.

UC est favorable à la demande No 3 de Gaz Métro concernant les modifications à la méthode de fonctionnalisation des achats à Dawn telles que soumises et, dans la mesure où cette demande d'autorisation est limitée à la période se terminant le 1^{er} novembre 2015, recommande à la Régie de l'approuver.

UC ne se prononce pas sur la demande No 4 de Gaz Métro, telle qu'énoncée ci-dessus.

Pièce GM-2 doc 4

UC a pris connaissance des modifications proposées par Gaz Métro en ce qui concerne le service de compression, la fonctionnalisation des achats de fourniture et des coûts de transport, du traitement des frais de livraison à Empress (primes de transition), de même que des propositions relatives aux préavis d'entrée et de sortie du service de transport.

Considérant que le distributeur a adéquatement pris en compte les intérêts des clients en gaz de réseau dans l'élaboration de ces propositions, UC est favorable aux conclusions recherchées par Gaz Métro concernant le service de compression (B-0061, pages 18 et 19) et recommande à la Régie de les approuver.

Concernant la méthode de fonctionnalisation des achats de fourniture (B-0061, page 24), considérant que leur mise en application est demandée à compter de la cause tarifaire 2016, UC recommande à la Régie de sursoir à sa décision sur cet élément de la demande jusqu'à ce qu'elle s'avère requise.

Considérant le traitement des frais de livraison à Empress (prime de transition) proposé, UC est favorable à l'approche soumise par Gaz Métro. Cependant, pour les mêmes motifs qu'en ce qui concerne la méthode de fonctionnalisation des achats de fourniture, UC recommande à la Régie de sursoir sa décision sur cet élément de la demande jusqu'à ce qu'elle s'avère requise.

UC est également favorable à la modification de la méthode de fonctionnalisation des coûts de transport et équilibrage proposée par Gaz métro. Cependant, considérant que cette modification trouverait effet pour l'année tarifaire 2016, UC ne constate pas de nécessité de l'approuver dans l'immédiat et recommande à la Régie de reporter également sa décision sur cet élément.

UC ne se prononce pas sur la méthode d'évaluation et d'application des « frais de livraison à Empress » tels que décrits à la section 5 de GM-2 doc 4 (B-0061).

Enfin, concernant les modifications proposées aux préavis d'entrée et de sortie du service de transport, UC est d'avis que les modifications proposées s'appuient sur des motifs d'équité bien énoncés par Gaz Métro. Cependant, UC doute que l'ajout proposé à l'article 13.1.4.2 des *Conditions de service et Tarif* à l'effet d'introduire un critère de *rentabilité* puisse être appliqué par Gaz Métro dans le cadre de ses opérations courantes sans susciter éventuellement des litiges avec certains clients du service de transport désirant se prévaloir d'un droit de retrait. UC considère donc bien fondée cette partie de la proposition de Gaz Métro, mais ne peut en recommander l'approbation compte tenu des problèmes d'application qu'elle est lui semble susceptible de soulever en ce qui a trait à l'interprétation et à l'application du critère de *rentabilité*.

Pièce GM-2 doc 5

Le document GM-2 doc 5 est produit en suivi de la décision D-2013-035 de la Régie et consiste à comparer et déterminer les caractéristiques des ententes que le distributeur entend mettre en place pour remplacer la tranche d'entreposage de 116,1 106m³ non renouvelée ainsi qu'à évaluer le gain potentiel espéré associé à ces options ainsi que les risques, à savoir la variabilité des résultats, en regard du coût de chaque option.

Pour s'acquitter de cette demande de la Régie, Gaz Métro a procédé à diverses simulations en vertu de quelques hypothèses décrites en page 7 de GM-2 doc 5 et dont les résultats sont présentés à l'annexe 2 du document.

Ces simulations amènent notamment Gaz Métro à conclure que :

« Les variations de coûts d'approvisionnement entre les scénarios à achats variables (achats spot) versus les scénarios à achat uniforme (achats à indice) se situent entre -0,8 M\$ à +1,3 M\$. En pourcentage, ces variations représentent entre [-0,09 % ; +0,07 %] des coûts totaux d'approvisionnement »

(nous soulignons)

et

« La relativité des prix hiver / été de chaque base (indice et « spot ») a un impact important comme le démontre la différence des résultats en 2012 (-0,8 M\$) et 2010 (+0,4 M \$) pour des quantités similaires d'achats transférées de l'hiver à l'été »²

Considérant que les simulations présentées à l'annexe 2 démontrent effectivement la très faible variation entre les scénarios d'achat uniforme et d'achat variable (0,01 % des coûts totaux d'approvisionnement), UC partage la conclusion du Distributeur à l'effet que « (sa) stratégie consistant à ne concrétiser d'avance qu'une partie des achats sur la période du 1er décembre au 31 mars, sur une base annuelle, et conserver une quantité comme marge de manoeuvre pour faire face à un hiver chaud ou une baisse de la demande constitue une approche valable et prudente. »

UC conclut également que la pièce GM-2 doc 5 (B-0063) répond adéquatement à la demande de suivi de la Régie sur cette question.

² B-0063, page 8, lignes 4 à 7 et 8 à 10.

Pièce GM-2 doc 14

Le document GM-2 doc 14 (B-0082), déposé en complément de preuve le 4 octobre 2013, concerne les Critères appliqués à la conception et à l'opération du réseau de distribution.

Les informations qu'il présente sont déposées en suivis des décisions D-2012-158, D-2013-106 et D-2013-135.

Les seules mesures proposées, pour application en 2013-2014, visent l'approbation du nouveau nombre maximum de jours 7 d'interruption, la considération d'un nombre maximum de jours d'interruption pour des 8 raisons opérationnelles pour le volet A ainsi que la reconnaissance des journées réelles 9 excédentaires d'interruption dans le calcul du prix d'équilibrage, le cas échéant.

UC constate que les modifications proposées visent à satisfaire les besoins de flexibilité de Gaz Métro dans la planification courante de ses approvisionnements et ne mettent pas en cause, à tout le moins directement, les intérêts des clients qu'elle représenter. UC s'abstient donc de se prononcer sur cet aspect de la demande.

UC prend acte que les solutions mises de l'avant par Gaz Métro pour 2013-2014 « ne sont pas des solutions à long terme » le Distributeur « déposera dans les prochains mois un dossier traitant des enjeux de capacité de son réseau. »³

³ B-0082, page 40, lignes 1 ainsi que 4-5.

Observations de UC relatives au Plan d'approvisionnement 2014-2016 de Gaz Métro

Concernant le Plan d'approvisionnement 2014-2016 de Gaz Métro, UC soumet les conclusions générales qui suivent sous réserve des précisions additionnelles qu'elle pourrait vouloir apporter suite aux renseignements additionnels que Gaz Métro produira en réponse aux DDR No 3 de la Régie (A-0022) et / ou suite aux renseignements additionnels que Gaz Métro pourrait éventuellement fournir en ce qui concerne certaines des dispositions de l'entente intervenue entre les Distributeurs de l'Est et TCPL (B-0049) dont le libellé et les modalités d'application pourraient encore être précisées.

UC constate que le Plan d'approvisionnement 2014-2016 ne comporte qu'une très faible variation de la demande prévue sur l'horizon de trois ans, tant en ce qui concerne les clients *Grandes entreprises* (1,2 % en deux ans) qu'en ce qui concerne les clients *petit et moyen débits* (0,4 % en deux ans).

Considérant l'évolution de la situation économique québécoise depuis le dépôt de la preuve de Gaz Métro, marquée par un ralentissement significatif de la croissance du PIB, du PIB manufacturier et par des pertes d'emplois, tous ces indicateurs étant beaucoup plus faibles que les prévisions du début 2013, il n'est pas à exclure que, parmi les scénarios de la demande déposés par Gaz Métro, le scénario faible soit désormais plus susceptible de réalisation.

Du côté des clients *Grandes entreprises*, l'annonce d'une offre tarifaire de 50 TWH d'électricité à un prix inférieur au tarif L et s'adressant à des entreprises grandes consommatrices d'énergie au cours des prochaines années⁴, pourrait avoir pour effet de réduire certains des volumes de ventes actuels ou anticipés par Gaz Métro.

D'autre part, la croissance des ventes des clients *petit et moyen débit*, pourrait également être affectée à la baisse par le ralentissement économique et, même dans l'éventualité où le Plan économique annoncé par le Gouvernement du Québec le 8 octobre 2013 trouvait application et produisait les effets escomptés, il demeure peu probable qu'une répercussion positive se produise sur les ventes de gaz naturel en franchise :

- les éléments contenus dans le Plan économique du Gouvernement du Québec annoncent plutôt la consolidation des ventes d'électricité aux secteurs industriel et manufacturiers reliés à des domaines d'activité économique ciblés;
- les éléments contenus dans le Plan économique du Gouvernement du Québec annoncent également une consolidation des ventes d'électricité dans le secteur résidentiel, notamment par la bonification du volet du Programme Réno-climat concernant la conversion à l'électricité des systèmes de chauffage au mazout.

⁴ Gouvernement du Québec, Politique économique – Priorité Emploi, 8 octobre 2013, pages 13-14.

Pour toutes ces raisons, UC est d'avis que le scénario faible de la demande de Gaz Métro est probablement plus susceptible de concrétisation que le scénario de base pour les années 2014 à 2016.

UC observe également que les ventes réelles au tarif D1 des années 2008 à 2012 ont été inférieures aux normales climatiques (ventes réelles normalisées) dans une forte proportion de cas et souvent par une marge significative, en particulier lors des premiers et des derniers mois de la période de chauffage (novembre, ainsi que février et mars). Les ventes réelles, même après normalisation ont également été plus faibles que les prévisions des ventes, plus particulièrement en début et en fin d'hiver et pour la majorité des années couvertes par l'historique.

Par contre, il convient de souligner que les écarts entre les prévisions et les ventes réelles normalisées pour les mois de janvier et décembre ont été beaucoup plus faibles en moyenne que les écarts des premiers et derniers mois de chauffe et ce, lors de chacune des années couvertes par l'historique 2008-2012.⁵

Ces observations amènent UC à conclure que l'évolution des ventes sur l'horizon du Plan d'approvisionnement sera probablement plus faible que le scénario de base, possiblement nulle ou légèrement négative.

Dans un tel contexte, les effets des changements à survenir dans la structure d'approvisionnements de Gaz Métro, de même que ceux reliés à la révision des méthode d'allocation de certaines composantes du tarif, porteront vraisemblablement sur des volumes de vente stagnant ou régressant légèrement, ce qui pourrait amplifier l'impact des variations de taux unitaires, voire occasionner des distorsions.

La conclusion des négociations relatives à l'entente entre les Distributeurs de l'Est et TCPL, les termes finaux dans lesquels seront énoncées ses dispositions et modalités d'application, pourraient donc avoir une incidence significative sur l'évolution des tarifs applicables lors de la dernière année couverte par l'horizon du Plan, de même que, possiblement, sur le niveau des ventes des années subséquentes.

UC recommande à la Régie de prendre en compte cette évolution rapide de la conjoncture dans son examen du Plan d'approvisionnement 2014-2016 de Gaz Métro et de ne l'approuver qu'avec toutes les réserves qui s'imposent et uniquement aux fins des décisions réglementaires qu'il est nécessaire de rendre de façon immédiate pour permettre à Gaz Métro d'effectuer la planification opérationnelle de ses outils d'approvisionnement pour l'hiver 2013-2014.

⁵ B-0065, GM-2 doc 7, réponses aux DDR No 2 de la Régie, pages 71 et 72.