

QUÉBEC
R-3376-97
PHASE II

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

**SOCIÉTÉ EN COMMANDITE
GAZ MÉTROPOLITAIN (SCGM)**

Requérante

**ASSOCIATION DES CONSOMMATEURS
INDUSTRIELS DE GAZ (ACIG)**

Intervenante

DÉCISION PROVISOIRE D-97-27

30 juillet 1997

Taux de rendement

OBJET : Requête amendée pour faire modifier les tarifs de Société en commandite Gaz Métropolitain à compter du 1^{er} octobre 1997
[Articles 19, 20, 31, 32 et 61 de la *Loi sur la Régie du gaz naturel*, L.R.Q., c. R-8.02 et, depuis le 2 juin 1997, articles 31(1), 48 et 73 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, 1996, chapitre 61]

Jean-Paul Théorêt
Robert-Paul Chauvelot
Bernard Langevin

Régisseurs

LES FAITS

Dans le but de simplifier la détermination du taux de rendement sur l'avoir propre des sociétaires, des négociations dirigées par le vice-président aux finances, M. Robert Normand ont eu lieu entre les représentants de la Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM) et M^e Guy Sarault, procureur de l'Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG), cette dernière étant la seule partie intervenante ayant signifié son intérêt à participer à ces négociations.

Le taux obligataire sans risque servant de base à l'établissement du taux de rendement, est celui dérivé de la prévision des taux d'intérêt à long terme publiés dans le numéro du mois de mars de la revue *Consensus Forecast* et établi à 7,25 %. Les négociations ont donc porté essentiellement sur la prime de risque.

Suite à ces négociations, les deux parties ont convenu d'un taux de rendement sur l'avoir propre des sociétaires de 11,19 %, s'appliquant aux tarifs devant entrer en vigueur le 1^{er} octobre 1997. Elles ont également convenu que le taux négocié demeurerait valable quelle que soit l'évolution de la prévision du taux obligataire sans risque.

Cette entente fut soumise à la Régie dans le cadre de la requête tarifaire, Phase II. En soumettant cette entente, la requérante informait la Régie que, malgré l'entente sur la méthode utilisée en vue d'établir le taux de rendement ainsi que le taux obligataire sans risque, la négociation ne saurait en aucun cas être mise en relation directe avec les paramètres de base par quelque partie, aux fins d'interprétation ou de justification, et que ni SCGM ni l'ACIG ne ferait de représentations au sujet du taux de rendement sur l'avoir propre des sociétaires.

La Régie, jugeant qu'elle n'avait pas les renseignements nécessaires pour statuer sur le caractère raisonnable de cette entente, a fait parvenir à la requérante, le 6 juin 1997, une demande de renseignements additionnels.

Le 16 juin, en réponse aux questions de la Régie, SCGM déposait la pièce GMi-115, documents 2 et 3 dans lesquels on retrouve, entre autres :

- l'affirmation à l'effet que tous les éléments de risque ainsi que l'évaluation du risque global de l'entreprise sont inchangés par rapport à l'année précédente. Ce constat a été partagé par l'ACIG dans le cadre des négociations du taux de rendement pour 1998;
- des données publiques relatives au taux de rendement accordé à certains distributeurs ontariens pour les années débutant le 1^{er} janvier 1996 et le 1^{er} janvier 1997. De plus, des données relatives à la prévision du taux obligataire sans risque pour le mois de mars 1997 ont été soumises.

Par ailleurs, la requérante refusait d'élaborer sur la prime de risque retenue pour l'établissement du taux de rendement convenu avec l'ACIG, aux motifs suivants :

“ Il a été convenu que les discussions entre SCGM et l'ACIG aux fins de l'établissement du taux de

rendement sur l'avoir propre pour l'année 1997-1998 soient tenues sur une base strictement “ sans préjudice ”, qu'elles remplacent la preuve versée de part et d'autre sur la question du taux de rendement et, surtout, que les informations échangées entre les parties ne fassent pas l'objet de preuve, commentaires ou représentations auprès de la Régie. ”

Questionné, lors des audiences du 20 juin 1997, sur le refus de sa cliente de fournir les renseignements demandés par la Régie sur la prime de risque implicite retenue, M^e Hébert soumet que toute question relative à la prime de risque ou au taux de rendement convenu entre les parties, pourrait compromettre l'entente, compte tenu de l'engagement des parties à ne pas faire de preuve, commentaires ou représentations sur les discussions qui ont mené à cette entente.

Il soumet également que répondre à ces questions pourrait réouvrir tout le débat sur le taux de rendement et nécessiter une preuve complète sur le risque global de l'entreprise.

Selon M^e Hébert, la Régie a en main les éléments nécessaires pour en arriver à la conclusion que le taux de rendement négocié est raisonnable. Néanmoins, si la Régie n'était pas satisfaite des explications fournies, M^e Hébert demande que sa cliente en soit avisée afin qu'elle puisse faire une preuve complète sur le risque global de l'entreprise.

Pour sa part, M^e Sarault reconnaît qu'en présentant une preuve limitée sur l'entente conclue entre les parties, celles-ci prenaient le risque que cette entente ne soit pas retenue par la Régie.

Néanmoins, il est d'avis que la preuve au dossier au niveau de la prime de risque contient certains renseignements de nature objective qui, lorsque comparés aux mêmes renseignements inclus au dossier de l'année dernière, permettent à la Régie de faire son propre jugement quant à l'évolution du risque global du distributeur. Il demande donc à la Régie d'entériner l'entente intervenue entre les parties.

Par ailleurs, si la Régie en décidait autrement, il informe celle-ci qu'il n'est pas dans l'intention de sa cliente de contester sa décision.

La preuve soumise et les arguments invoqués par les procureurs des parties n'étant pas suffisants pour permettre à la Régie d'approuver un taux de rendement de 11,19 %, la Régie a fait parvenir à la requérante, le 25 juin 1997, la question suivante :

“ Votre réponse du 16 juin dernier à la question 114.1 de la Régie soumise le 6 juin, nous informait que :

“ Tous les éléments de risque ainsi que l'évaluation du risque global de l'entreprise sont inchangés par rapport à l'année précédente. Ce constat a été partagé par l'ACIG dans le cadre des négociations du taux de rendement pour 1998. ”

Suite à cette affirmation, veuillez expliquer en quoi il serait justifié pour la Régie d'approuver une prime de risque implicite de 3,94 %, alors que celle approuvée l'année précédente était de 3,28 % . ”

À la demande des parties, une conférence téléphonique avec la Régie a eu lieu le 9 juillet, conférence où les parties réitéraient leur difficulté à répondre à cette question sans compromettre l'entente intervenue.

Néanmoins, après une rencontre avec la haute direction de SCGM, M^e Hébert a fait parvenir à la Régie, le 11 juillet, une réponse à cette question qui, selon lui, contient les explications nécessaires pour justifier le caractère raisonnable et la cohérence de la prime de risque implicite de 3,94 %. Parmi les explications fournies, il insiste particulièrement sur le fait que la Régie a reconnu dans le passé que le risque global de SCGM était légèrement supérieur à celui de Consumers Gas, et soumet que cette situation n'a pas changée.

Par ailleurs, si la Régie n'était pas satisfaite des éléments au dossier et des renseignements contenus dans sa réponse, et qu'elle ne croyait pas être en mesure d'entériner l'entente, M^e Hébert est d'avis que sa cliente n'aurait d'autre alternative que d'en constater la nullité et de demander à la Régie de réouvrir l'enquête afin de pouvoir faire une preuve sur tous les éléments entourant l'établissement du taux de rendement. Il réservait donc expressément les droits de sa cliente à cet égard.

En réaction à la réponse soumise le 11 juillet par SCGM, M^e Sarault informait la Régie qu'il s'objectait au dépôt d'une preuve additionnelle de la requérante, car toute preuve, commentaires ou représentations ayant pour but d'interpréter ou de justifier le taux de 11,19 % est, selon lui, incompatible avec la notion même d'un compromis négocié sur une base “ sans préjudice ”.

Le procureur de l'ACIG tenait aussi à souligner que la réponse de SCGM, du 11 juillet 1997, a été préparée sans son consentement et qu'il ne se considérait aucunement lié par les constats ou explications qui y sont contenus.

D'autre part, dans la mesure où la Régie devait accepter en preuve les explications fournies par SCGM, M^e Sarault ne croit pas que le refus par la Régie d'entériner l'entente donnerait droit à la requérante de requérir la réouverture du dossier et de présenter une

preuve sur le taux de rendement, puisque les deux parties aux négociations étaient parfaitement conscientes que la Régie n'était pas liée par le compromis auquel elles en étaient arrivées et acceptaient d'avance le risque que celle-ci ne retienne pas le taux convenu.

LES CONCLUSIONS DE LA RÉGIE

La Régie a toujours encouragé les négociations entre les parties puisque c'est là une procédure qui, en général, permet de réduire de façon importante les coûts inhérents à l'étude des dossiers et favorise un traitement plus rapide.

À cet égard, la Régie est satisfaite des efforts qu'ont déployés les parties pour en arriver à une entente sur le taux de rendement, puisque les négociations n'ont porté que sur l'évolution du risque d'entreprise du distributeur depuis l'an dernier, le taux obligataire sans risque ayant été établi selon les mêmes références que celles utilisées dans le dossier tarifaire précédent.

Cette façon de procéder répond à un souhait de la Régie exprimé dans sa décision D-96-31. La Régie encourage donc les parties à utiliser cette approche dans les futurs dossiers tarifaires ou dans tout autre dossier propice à une négociation.

Bien que la Régie soit convaincue que cette entente entre la requérante et l'ACIG ait été négociée de bonne foi, la Régie doit tenir compte que l'ACIG ne représente qu'environ vingt des quelques 150 000 clients de SCGM; et, tout en reconnaissant l'importance des membres de l'ACIG, la Régie a la responsabilité de s'assurer que l'entente conclue est juste et raisonnable et est dans le meilleur intérêt de l'ensemble de la clientèle qui en défraiera les coûts.

Or, la difficulté qu'a la Régie dans ce dossier à juger de la nature raisonnable du taux de rendement demandé, est la preuve très restreinte soumise au soutien de la prime de risque implicite demandée.

Devant le refus des parties de faire témoigner ceux qui ont participé aux négociations de l'établissement du taux de rendement, la Régie avait deux alternatives, soit assigner ces personnes comme témoins, soit rendre une décision basée sur la preuve soumise.

La Régie aurait souhaité appliquer la première alternative mais, en procédant ainsi, elle aurait forcé le procureur de l'ACIG à témoigner puisqu'il est le seul représentant de l'ACIG qui a participé aux négociations avec les représentants de SCGM et qui a agréé au taux de rendement demandé.

Procéder ainsi aurait été inéquitable et préjudiciable pour les membres de l'ACIG qui auraient ainsi été privés de leur procureur habituel pour défendre leurs intérêts, puisqu'il ne peut être à la fois témoin et procureur.

Quant à la demande de la requérante d'être informée à l'avance par la Régie si celle-ci n'entérine pas l'entente sur le taux de rendement, afin qu'elle ait la possibilité de soumettre une preuve plus complète, la Régie est d'avis que la requérante a eu le loisir et tout le temps nécessaire de présenter la preuve qu'elle jugeait adéquate au soutien de sa demande. En conséquence, la Régie n'a pas à l'informer de sa décision avant qu'elle ne soit émise.

La Régie estime donc justifié, dans les circonstances, de se prononcer sur la seule preuve soumise à ce jour.

Néanmoins, compte tenu des efforts déployés par les parties pour en arriver à une entente évitant ainsi des frais d'expert et d'audience fort importants, la Régie permet à la requérante, si elle l'estime nécessaire, de produire toute **nouvelle** preuve, **strictement** sur la justification d'une prime de risque implicite de 3,94 %.

Les parties pourront également soumettre **tout nouvel argument** sur cet élément lors des plaidoiries sur l'ensemble du dossier.

En conséquence, après avoir analysé les pièces au dossier, pris en considération les arguments des procureurs exprimés lors des audiences et dans leurs interventions écrites et, délibéré sur le tout, la Régie en vient à la conclusion qu'elle ne peut entériner l'entente intervenue entre les parties, aux motifs suivants.

LES MOTIFS

De l'admission des parties, le risque global de SCGM est le même que l'an dernier; ceci est d'ailleurs confirmé par les maisons de notations (CBRS du 19 mars 1997 et DBRS du 23 juin 1997) qui qualifient de stable la situation générale de SCGM et maintiennent sa cote de crédit de A et A élevé.

La Régie ne peut retenir la prétention de la requérante à l'effet que la reconnaissance d'un risque global d'entreprise légèrement supérieur à certains distributeurs ontariens, lui donne droit automatiquement à une prime de risque implicite supérieure à celle accordée à ces distributeurs

Bien qu'il soit logique qu'un risque global d'entreprise supérieur se traduise par une prime de risque implicite supérieure, de nombreux facteurs peuvent influencer sur le taux de rendement octroyé.

À cet égard, la Régie croit utile de rappeler à la requérante ses conclusions sur la comparaison du risque global de SCGM avec celui d'autres distributeurs énumérées à la page 60 de la décision tarifaire de l'an dernier :

“ La Régie est d'avis qu'il est très difficile de comparer le risque global de SCGM avec celui des autres distributeurs canadiens et encore plus des distributeurs américains dont plusieurs sont également distributeurs d'électricité. Il aurait fallu, pour que la comparaison soit la plus pure possible, que l'on compare SCGM avec un ou plusieurs distributeurs qui ont le même profil d'affaires.

Il est évident que l'utilisation de différents distributeurs selon les éléments que l'on compare démontre qu'il n'existe pas de distributeurs canadiens qui ont un profil d'affaires homogène, même si leurs activités sont similaires.

Bien que la comparaison avec les autres distributeurs canadiens soit intéressante pour démontrer qu'ils évoluent dans un environnement similaire, la Régie est d'avis qu'il faut être prudent dans le poids à accorder à l'ensemble de ces comparaisons. ”

La Régie est toujours du même avis. D'ailleurs, les principes qui guident la Régie dans ses décisions sur le taux de rendement l'ont amenée à quelques reprises à accorder une prime de risque implicite inférieure à celle de certains distributeurs ontariens, et cela malgré le risque global légèrement supérieur de la requérante. La prime de risque implicite accordée dans le dossier tarifaire de l'an dernier en est un exemple.

Il est bon de rappeler ces principes qui ont guidé la Régie dans le passé dans l'octroi du taux de rendement, à savoir :

- respecter la capacité de payer les usagers;
- éviter toute augmentation du coût de service et le réduire, si possible;
- maintenir l'équilibre financier du distributeur;
- répondre aux attentes des investisseurs;
- autoriser un taux de rendement juste et raisonnable sur l'avoir des sociétaires.

La Régie est d'avis que ces principes sont toujours valables et les applique dans le présent dossier, d'autant plus que leur application n'a pas empêché les maisons de notations de maintenir les cotes élevées de crédit de la Société, et n'a pas empêché celle-ci de se développer. Il faut donc conclure que les taux de rendement accordés étaient raisonnables et répondaient de façon adéquate aux attentes des investisseurs.

Quant au taux obligataire sans risque de 7,25 % établi par les parties, selon la revue financière *Consensus Forecast*, la Régie, bien que ne souhaitant pas le remettre en cause dans le présent dossier, est d'avis que la preuve a démontré que des variations importantes de ce taux peuvent survenir entre le dépôt de la requête et la décision de la Régie, et qu'il serait plus juste et équitable, tant pour SCGM que pour les usagers, d'en fixer les taux prévus dans la dernière parution émise avant la décision.

D'ailleurs, dans le passé, lors de la présentation de sa preuve, la requérante a modifié à quelques reprises sa demande originale du taux de rendement, voulant tenir compte de l'évolution des taux obligataires sans risque après le dépôt de sa requête.

La requérante devra donc en tenir compte lors des prochaines causes tarifaires.

Par ailleurs, la Régie reconnaît que la baisse des taux d'intérêt a un effet concomitant à la hausse sur la prime de risque implicite, et *vice versa* lors des hausses d'intérêt. Elle en tient compte dans la détermination du taux de rendement qui suit.

Pour les motifs énumérés ci-devant, la Régie estime que, dans les circonstances, un taux de rendement de 10,75 % sur un ratio d'avoir propre des sociétaires de 38,5 %, représente un taux raisonnable qui demeure intéressant po