R-3753/3754-2011 RÉGIE DE L'ÉNERGIE

Preuve de l'ACIG

Services d'emmagasinage d'Intragaz

19 mai 2011

Par Bernard Otis
Analyste
3419, Round Bay
Ayer's Cliff, Qc J0B 1C0
Téléphone : 819.838.1183

PREUVE DE L'ACIG
R-3753/3754-2011
Services d'emmagasinage d'Intragaz

Introduction

Par sa requête R-3753-2011, Intragaz demande à la Régie de fixer les nouveaux tarifs applicables à l'emmagasinage du gaz naturel aux sites de Pointe-du-Lac et de Saint-Flavien et ce, avec effet à compter du 1er mai 2011. Par sa requête R-3754-2011, Gaz Métro, pour sa part, demande d'être autorisée à imputer à son coût de service et donc de récupérer de sa clientèle les coûts associés aux nouveaux tarifs d'entreposage proposés par Intragaz et ce, pour une période de 15 ans à compter du 1er mai 2011, laquelle correspond à la durée du nouveau contrat négocié entre elle et Intragaz pour ce service.

Le tarif présentement en vigueur pour le site de Pointe-du-Lac, qui vient à échéance le 30 avril 2011, a été approuvé par la Régie dans sa décision D-2007-65. Comme Intragaz l'indique bien dans l'introduction de sa preuve écrite[1], la Régie modifiait alors le tarif qu'elle avait établie dans sa décision D-2002-149 qui elle-même modifiait le tarif approuvé par la Régie du gaz naturel, prédécesseur de la Régie, dans sa décision D-89-21. Ce dernier tarif était à l'époque le tout premier tarif applicable à un site d'emmagasinage souterrain au Québec. Dans chacune de ses décisions, la Régie a employé la méthode des coûts évités afin d'établir les tarifs applicables. Cette méthode différente de celle du coût de service fut employée essentiellement afin d'imputer aux promoteurs de ces projets, par opposition à la clientèle de Gaz Métro, les risques associés au développement de l'entreposage du gaz naturel au Québec.

Dans le cas du site de Saint-Flavien, le tarif a été approuvé par la Régie du gaz naturel dans sa décision D-94-06, lequel est d'une durée de 15 ans venant à échéance le 20 avril 2013. Encore ici, ce tarif fut établi sur la base des coûts évités pour des raisons analogues à celles que l'on retrouvent dans les décisions qui ont été rendues relativement au site de Pointe-du-Lac. Notons que les demandes formulées par Intragaz et Gaz Métro dans le cadre du présent dossier auraient pour conséquence de mettre fin prématurément au contrat du site de Saint-Flavien afin de permettre l'entrée en vigueur de la nouvelle méthode proposée dès le 1er mai 2011 et ce, tant pour le site de Saint-Flavien que pour le site de Pointe-du-Lac.

Dans le cadre de la présente preuve, l'ACIG entend aborder concurremment l'ensemble des demandes formulées par Intragaz et Gaz Métro dans ces 2 requêtes.

Il ressort clairement des preuves écrites versées par les requérantes dans les 2 dossiers que, depuis les tous débuts de l'implantation de services d'emmagasinage aux sites de pointe-du-Lac et de Saint-Flavien, la tarification pour ces services a toujours été établie

[1] Intragaz-1, Document 1, p. 4

sur la base des coûts évités et ce, à la demande expresse d'Intragaz, de Gaz Métro et de leurs prédécesseurs respectifs[2].

Tout aussi récemment qu'au mois de février 2007, dans le cadre du dossier R-3601-2006 relatif au tarif du site de Pointe-du-Lac, Intragaz plaidait[3] :

> *« ...qu'il est toujours pertinent et approprié d'appliquer la méthode des coûts évités pour déterminer le service de Pointe-du-Lac puisque toutes les caractéristiques de ce site et de son environnement convergent dans ce sens.*
>
> *...il ne serait pas approprié, tel qu'en fait foi le témoignage de monsieur Kelly, de modifier les règles du jeu en cours de route... Ceci équivaudrait à avoir fait prendre les risques par un tiers et à vouloir par la suite en partager les bénéfices une fois que les risques se sont amoindris, tout en étant toujours présents et élevés.»*

Intragaz souhaite maintenant que la Régie délaisse la méthode des coûts évités pour avoir recours à la méthode du coût de service pour établir les tarifs d'emmagasinage de ses 2 sites au motif que *« L'approche des coûts évités n'est donc plus soutenable pour établir la valeur de l'emmagasinage au Québec4. »*

Intragaz demande donc à la Régie d'approuver pour ses deux sites d'emmagasinage:

- une approche allégée du coût de service selon un mécanisme de plafonnement des revenus;
- un contrat de long terme de 15 ans afin de lui permettre d'obtenir un financement à long terme et de maintenir un niveau d'endettement optimal.

Dans la section de sa preuve consacrée la projection des revenus découlant du mécanisme de revenu plafond proposé[5], Intragaz présente un tableau (le tableau 8) qui démontrerait que le passage au coût de service dès 2011 entrainerait une baisse de revenus importante par rapport au tarif existant (de l'ordre de 18,5%) alors que la réduction prévue de la base de tarification entrainerait une réduction graduelle des tarifs tout au long de la durée du mécanisme, toutes autres choses étant égales par ailleurs. Intragaz évalue qu'au cours des 15 prochaines années, il est anticipé que sa proposition résulterait en une baisse de tarif (en dollars constants de 2010) de l'ordre de 48%. Gaz Métro fait également état de ces baisses tarifaires dans la conclusion de sa preuve écrite[6].

Même si ces chiffres peuvent sembler valables lorsqu'on compare la méthode proposée par rapport au maintien des tarifs actuels, il n'en demeure pas moins, cependant, que la méthode du coût de service comporterait des augmentations tarifaires appréciables par

---

[2] D-89-21 D-2002-149; D-2007-65
[3] R-3601-2006 plaidoirie d'Intragaz le 22 férier 2007, p53 de la transcription
[4] Intragaz-1 Document 1, p.15
[5] Intragaz-1 Document 1, p.28
[6] Gaz Métro-1 Document 1, p.19

rapport à plusieurs des scénarios alternatifs de coûts évités dont il est fait état à la section 2 de la preuve de Gaz Métro[7].

De plus, au plan des principes, la proposition d'Intragaz et de Gaz Métro, lorsque comparée à la méthode actuelle basée sur les coûts évités, aurait comme conséquence de (i) transférer à la clientèle de Gaz Métro la totalité des risques présents et futurs associés à l'exploitation de ces deux sites d'entreposage et de (ii) permettre à Intragaz d'être assurée d'un rendement de base avec forte possibilité de bonification, tout comme si elle était une entreprise monopolistique.

De l'avis de l'ACIG, ce résultat est tout à fait contraire à ce qu'Intragaz préconisait elle-même tout aussi récemment qu'au mois de février 2007 :

> *« En mil neuf cent quatre-vingt-neuf (1989), la Régie a considéré que la méthode des coûts évités était appropriée, entre autres, compte tenu que <u>les risques étaient entièrement supportés</u> par les entreprises qui proposaient le développement du site et non pas par les abonnés de Gaz Métro. »*

Dans le cadre de cette preuve, l'ACIG entend donc:

1. Revoir la pertinence et l'applicabilité de la méthode actuelle des coûts évités;

2. Commenter la pertinence de certains services dits équivalents au service offert par Intragaz;

3. Proposer les actifs d'entreposage à utiliser comme base de comparaison aux services d'Intragaz;

4. Valider le niveau approprié des coûts évités en fonction du revenu annuel requis d'Intragaz;

5. Discuter de la problématique des impôts présumés;

6. Passer en revue les risques opérationnels qui sont transférés à la clientèle en raison de la migration vers la méthode du coût de service;

7. Commenter la durée de 15 ans proposée pour l'entente;

8. Formuler les recommandations de l'ACIG à la Régie.

1. La pertinence et l'applicabilité de la méthode des coûts évités :

Comme indiqué ci-dessus, toutes les décisions qui ont été rendues par le passé par la Régie pour la tarification de services d'emmagasinage ont opté pour la méthode des coûts évités et ce, à la demande expresse d'Intragaz, Gaz Métro et leurs prédécesseurs respectifs.

Les motifs pour lesquels la Régie a systématiquement accepté d'avoir recours à cette méthode, à la demande des requérants concernés, ne sont pas le fruit d'un hasard.

[7]Voir particulièrement Gaz Métro-1, Document 1 Section 2.2 (Scénarios alternatifs aux sites de Pointe-du-Lac et Saint-Flavien combinés)

Ainsi, dans la plus récente de ces décisions, la D- 2007-65 qu'elle a rendue en date du 6 juin 2007 relativement au tarif E-4 approuvé pour le site de Pointe-du-Lac, la Régie a pris la peine de préciser le cadre légal ainsi que la méthode de base pour fixer le tarif. D'abord au chapitre du cadre légal, la Régie indiqua ce qui suit :

> *« L'article 1 de la Loi prévoit qu'elle s'applique à la fourniture, au transport et à la distribution d'électricité ainsi qu'à la fourniture, au transport, à la distribution et à l'emmagasinage du gaz naturel livré ou destiné à être livré par canalisation à un consommateur.*
>
> *À cet égard, l'article 31 octroie à la Régie une compétence exclusive pour fixer ou modifier les tarifs et les conditions selon lesquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur, ou emmagasiné.*
>
> *L'article 49 de la Loi indique les éléments que la Régie doit prendre en compte lorsqu'elle fixe ou modifie un tel tarif. Elle doit notamment s'assurer que le tarif proposé soit juste et raisonnable. Par ailleurs, cet article 49 in fine prévoit que la Régie peut également utiliser toute méthode qu'elle estime appropriée, lui conférant ainsi une large discrétion quant à la méthode à utiliser.*
>
> *La Loi confère donc à la Régie le pouvoir de fixer ou de modifier un tarif d'emmagasinage de gaz naturel. »*[8]
>
> (soulignés ajoutés)

Ensuite, quant à la méthode de base retenue pour fixer le tarifs, la Régie résuma sa pensée comme suite :

> *« Dans sa requête, Intragaz demande que le Tarif E-4 « soit fixé en tenant compte des coûts évités de SCGM, déterminés entre autres en fonction du prix du marché, et non pas en tenant compte des coûts en capital et des coûts d'exploitation de la requérante ni d'un rendement sur une base de tarification pour Intragaz. »*
>
> *Selon Intragaz, le développement des sites de stockage souterrain au Québec s'est fait grâce aux décisions précédentes de la Régie qui ont accepté la méthode des coûts évités comme base pour établir la valeur du service d'emmagasinage souterrain à Pointe-du-Lac et à Saint-Flavien.*
>
> *Intragaz explique que le site de Pointe-du-Lac, par ses caractéristiques particulières, est unique au monde et que le risque technique relié à sa conversion, son développement et son exploitation en site de stockage est plus élevé que la norme*[9]*.*
>
> *Selon Intragaz, la réglementation par la méthode du coût de service est une méthode adéquate quand les risques reliés à l'activité de l'entreprise sont bien cernés et contrôlés.*
>
> *Intragaz souligne que son risque technique est toujours existant et qu'après avoir mis en exploitation un site de stockage, elle doit continuer de le développer, de l'optimiser et de maintenir ses performances actuelles.*

[8] Voir D-2007-65, p. 6-7
[9] Pièce B-1, Intragaz R-5

> *Intragaz allègue que les organismes de réglementation du stockage souterrain ailleurs au Canada et aux États-Unis s'éloignent du coût de service, du moins pour les entreprises qui ne détiennent aucun monopole ou droit exclusif et qui n'ont aucun client captif, pour privilégier la méthode de tarification basée sur le prix du marché, « market based rates ».*
>
> *Intragaz considère qu'il ne serait pas approprié de modifier les règles du jeu en cours de route. Elle allègue que cela équivaudrait à avoir fait prendre les risques par un tiers et à vouloir par la suite en partager les bénéfices une fois que les risques se sont amoindris, bien qu'étant toujours présents et élevés…*
>
> *Dans le dossier actuel, la Régie juge qu'il ne serait pas équitable de modifier les règles du jeu en cours de route. De plus, il existe une option réelle pour SCGM, qui peut avoir recours à un service équivalent offert par un autre fournisseur. Le coût de cette option donne un indicateur approprié de la valeur économique du service offert par Intragaz. Comme l'a plaidé le procureur de SCGM, la méthode des coûts évités par SCGM permet aux clients de cette dernière de ne pas payer plus cher à Intragaz que ce que SCGM pourrait obtenir ailleurs pour un service équivalent[10]. »*
>
> ***La Régie détermine que la méthode des coûts évités par SCGM est une méthode appropriée pour établir le tarif d'emmagasinage souterrain à Pointe-du-Lac. »[11]***
>
> (soulignés ajoutés)

Fondamentalement, on voit donc que c'est essentiellement parce qu'Intragaz n'est pas un monopole, qu'elle exploite son entreprise dans un environnement concurrentiel où d'autres services équivalents sont disponibles à Gaz Métro, qu'il a été jugé opportun de ne pas imposer au distributeur et à ses clients la charge d'avoir à payer plus cher à Intragaz que ce que Gaz Métro pourrait obtenir ailleurs pour un service équivalent. L'une des conséquences tout naturelle de l'adoption de cette méthode est évidement de faire supporter aux exploitants de ces sites d'entreposage, et non pas à la clientèle de Gaz Métro, les risques associés à cette activité commerciale.

Cela étant dit, nulle part dans la preuve d'Intragaz ni dans celle de Gaz Métro, l'ACIG a-t-elle été en mesure de trouver un élément démontrant que ces facteurs fondamentaux ne seraient pas toujours présents aujourd'hui. Plus précisément, il n'y a aucune preuve à l'effet que les services d'Intragaz seraient désormais exempts de toute concurrence. Bien au contraire, la section 2 de la preuve de Gaz Métro consacrée à la présentation des scénarios alternatifs démontre sans l'ombre d'un doute que Gaz Métro a toujours accès à plusieurs services équivalents à ceux offerts par Intragaz. Il faut donc conclure qu'Intragaz exploite toujours son entreprise sans monopole et sans franchise et qu'elle n'a aucun client captif, incluant Gaz Métro.

Par ailleurs, les risques techniques et commerciaux reliés à l'exploitation des sites d'entreposage d'Intragaz, bien que légèrement moindres que par le passé, sont toujours bien présents. De toute façon, L'ACIG ne croit pas que la réduction des risques associés à l'exploitation de l'entreprise d'Intragaz, si réduction il y a, constitue une justification suffisante en soi pour permettre le recours à une méthode basée sur le coût de service qui correspond d'avantage au choix qui s'impose lorsque l'entreprise concernée est un

[10] Pièce A-8.3, NS, volume 3, p. 105
[11] Voir D-2007-68, p. 8-10

monopole naturel, ce qui est loin d'être le cas en l'espèce. Au plan des principes de base, l'ACIG ne voit donc rien dans le présent dossier qui diffère sensiblement de ce qui était en preuve dans le dossier R-3601-2006 ayant mené à la décision D-2007-65 du 6 juin 2007. Pour ce seul motif, l'ACIG soumet respectueusement que rien ne justice ne pas maintenir la méthode du coût évité qui avait été retenue il y a quatre (4) ans dans ce dossier.

L'un des arguments qu'Intragaz fait valoir pour justifier le recours à la méthode du coût de service est la volatilité importante des coûts évités qui ont été constatés à même les scénarios alternatifs mis en preuve par Gaz Métro :

> *« La volatilité importante des coûts évités sur une période aussi courte que 20 mois démontre que l'établissement de tarifs à long terme en fonction de tels coûts n'est plus une option viable. En effet, entre le moment où sont présentés les coûts évités et la décision rendue par la Régie, l'évaluation des coûts évités utilisée risque d'être déjà obsolète. Fixer un tarif de longue durée sur des coûts évités aussi variables implique nécessairement un niveau de risque et d'erreur important.*
>
> *Même lorsque la demande d'évaluation de prix pour un service s'effectue au même moment, les prix peuvent varier entre autres en fonction des options et hypothèses des fournisseurs retenus. De plus, quoique dans les faits, différentes options puissent être disponibles à un moment précis dans le temps, leur disponibilité à long terme n'est pas garantie. Ainsi, sous cet angle des plus pertinents, il devient encore plus difficile de comparer la valeur de telles options avec l'emmagasinage au Québec qui a nécessité des investissements importants, mais qui offre une grande stabilité dans le temps. »*[12]

En premier lieu, pour que les scénarios de coûts évités à la source de cette affirmation puissent en justifier les conclusions, encore faut-il qu'il s'agisse de véritables options comparables aux services d'emmagasinage offerts par Intragaz. Or, sur ce point en particulier, l'ACIG réfère la Régie aux sections de sa preuve ci-après consacrés à l'étude des services équivalents aux services d'Intragaz de même qu'à l'identification des actifs d'entreposage que l'on peut comparer véritablement aux services d'Intragaz.

En second lieu, et au meilleur du souvenir de l'ACIG, c'est la première fois qu'Intragaz, Gaz Métro et leurs prédécesseurs respectifs soulèvent la volatilité des coûts évités dans le temps comme justification pour rejeter la méthode des coûts évités au plan des principes. En effet, nulle part dans la preuve présentée dans le cadre des dossiers qui ont mené à toutes les décisions qui ont été rendues jusqu'à ce jour en matière d'entreposage, peut-on retrouver une remise en question de la méthode des coût évités en raison de la volatilité du coût des scénarios alternatifs dans le temps. Bien au contraire, le tarif qui a été approuvé par la Régie du gaz naturel dans sa décision D-94-06 pour le site de Saint-Flavien a été approuvée pour une durée de 15 ans sur la base des coûts évités sans que cet élément de volatilité des coûts évités dans le temps n'ait été soulevé comme étant un problème par les requérantes qui ont-elles-mêmes proposé le recours à cette méthode.

Par ailleurs, même si l'on devait retenir l'argument de volatilité mis de l'avant par les requérantes, l'ACIG est convaincue qu'il est possible de pondérer les résultats des scénarios alternatifs considérés aux fins d'en arriver à une moyenne représentative des

[12] Intragaz-1, Document 1, p. 16, l. 8-21

coûts évités les plus probables sur un horizon à plus long terme. Somme toute, l'ACIG considère que les difficultés alléguées au titre de la volatilité sont exagérées et qu'elles ne sont pas insurmontables.

Pour tous ces motifs, l'ACIG soumet respectueusement qu'il n'y a rien dans la preuve des requérantes justifiant la Régie de remettre en question la pertinence ou l'applicabilité de la méthode du coût évité et son remplacement par une méthode basée sur le coût de service.

2. Analyse des services équivalents au service d'Intragaz

L'analyse des décisions passées de la Régie en matière d'entreposage révèle que les scénarios alternatifs utilisés aux fins de la détermination des coûts évités de Gaz Métro étaient essentiellement les suivants :

D-89-21[13] *- Pointe-du-Lac*

> « Ce coût unitaire moyen est basé sur l'application des tarifs M12 et STS de Union et TCPL pour 88% des volumes CD et du coût d'une nouvelle usine GNL pour 12% de ces mêmes volumes. »

D-2002-149[14] *Pointe-du-Lac*

> « Les coûts évités de SCGM comportent un échange été/hiver à Dawn avec des courtiers pour un volume annuel permettant de fournir à la franchise du distributeur un volume de 22 700 10^3m^3 de gaz, équivalant à la capacité du réservoir souterrain du site de Pointe-du-Lac. Ce volume est livré par le moyen d'une capacité additionnelle de transport entre Dawn et Montréal, sur les tronçons d'Union Gas (tarif M-12) et de TransCanada PipeLines Limited (TCPL) (tarif STS), pour un débit journalier de 1 200 10^3m^3, équivalent à la capacité maximale de retrait du site. »

D-2007-65 – Pointe du Lac

- SCGM acquiert un service de transport FTSH (Firm Transportation Short Haul) annuel,d'une capacité égale au volume quotidien maximal de retrait souscrit à Pointe-du-Lac. Capacité est utilisée sur près de 60 jours et capacité excédentaire revendue sur le marché secondaire pendant 90 autres jours de l'hiver.

- Les volumes utilisés au cours d'une année sont établis à 31 290 10^3m^3, soit la moyenne des volumes utilisés au cours des cinq dernières années.

- Le coût additionnel prévu pour l'achat de la molécule en hiver froid correspond à l'écart entre le prix moyen d'hiver (moment où les volumes retirés de Union Gas sont vendus à Dawn) et celui d'hiver froid (moment où les volumes sont achetés à Dawn pour être amenés à la franchise).

- 600 000 $ pour la valeur de l'outil d'emmagasinage en franchise.

[13] Paragraphe 15
[14] Paragraphe 3.1.1

- Des coûts de financement sont établis sur la base d'un taux de remplissage de 89,4 % de la capacité du site maintenu annuellement, ainsi que sur la portion du gaz coussin détenue par SCGM.

  La Régie a reconnu dans cette décision D-2007-65 que le réservoir de Pointe-du-Lac est un outil de pointe.

On constate qu'en 1989, les coûts évités de Pointe-du-Lac sont basés sur un mixte d'actifs d'entreposage – l'entreposage souterrain de Union Gas à Dawn en Ontario et une nouvelle usine de LSR en franchise pour combler l'aspect fine pointe.

Mais en 2002, le service équivalent à celui de Pointe-du-Lac devient un échange hiver/été à Dawn avec un courtier. En 2007, l'échange est remplacé par l'achat de gaz à Dawn en hiver.

Pour les fins de cette preuve, l'ACIG qualifie les services équivalents de 2002 et de 2007 comme étant de l'entreposage virtuel à Dawn. Cet entreposage virtuel est devenu possible au fur et à mesure que Dawn se développait comme plaque tournante[15] suite à la mise en service de Vector Pipeline (lien entre Chicago et Dawn) en décembre 2000 et à de multiple liens construits avec l'entreposage souterrain au Michigan.

En fait, Gaz Métro a choisi, au cours des dernières années, de ne pas renouveler environ 22% de son espace d'entreposage chez Union Gas et de remplacer celui-ci par des achats de gaz naturel en hiver à Dawn[16] Cet entreposage dit virtuel semble aujourd'hui être équivalent, en quantité, à l'espace d'entreposage contracté auprès de Union Gas. Voir le Tableau à l'Annexe 1. Il n'est donc pas surprenant de voir ce type d'entreposage virtuel à Dawn être utilisé à titre de service équivalent au service d'entreposage d'Intragaz dès 2002.

Ce qui est plus difficile à comprendre, cependant, c'est la raison pour laquelle Gaz Métro est disposée à renégocier un contrat d'entreposage avec Intragaz en avril 2011 alors même que les coûts évités de l'entreposage virtuel à Dawn seraient beaucoup moins élevés, à un point tel qu'Intragaz suggère même qu'une tarification basée sur ce scénario de coûts évités pourrait compromettre sa rentabilité.

Contemporainement à tout ceci, Gaz Métro a accepté de renouveler un contrat représentant 66 % de son espace d'entreposage chez Union qui venait également à échéance en avril 2011 et ce, malgré une hausse d'environ 25% des coûts pour ce service. En effet, la capacité de transport short haul pour acheminer le gaz naturel entreposé dans cet espace chez Union étant déjà en place, il aurait été facile pour Gaz Métro de remplacer cet espace d'entreposage par des achats à Dawn aux mêmes conditions attrayantes qui, prétendument, pourraient compromettre la rentabilité d'Intragaz.

---

[15] Dawn est une plaque tournante dû principalement aux importantes capacités d'entreposage souterrain dans la région. La capacité de transport des gazoducs en amont de Dawn est de beaucoup inférieure à la capacité de transport disponible pour desservir les marchés en aval de Dawn. Ce sont les retraits d'entreposage souterrain qui comblent l'écart. Sans entreposage souterrain, il n'y a pas d'entreposage virtuel à Dawn.

[16] Ces achats sont transportés vers la franchise en utilisant les capacités de transport short haul (STS et FTSH) de TransCanada.

De l'avis de l'ACIG, cette stratégie d'approvisionnement de Gaz Métro peut s'expliquer comme suit :

- L'entreposage chez Union permet à Gaz Métro de réaliser des revenus d'optimisation à partir de transactions financières. Selon Gaz Métro (voir Annexe 2), le prêt d'espace a généré en moyenne 1,6 million $ au cours des trois dernières années (2008 à 2010) mais seulement 116 000$ en 2009. Cependant, la hausse des coûts d'espace excède 2 million $ par année. De plus, Gaz Métro aurait toujours été en mesure de réaliser certaines transactions financières avec moins d'espace d'entreposage chez Union.

- La part de l'entreposage virtuel dans le portefeuille de Gaz Métro a atteint son seuil optimal.

- Les conditions offertes par les fournisseurs lors des négociations avec Intragaz ont de nouveau changé, possiblement à la hausse.

L'ACIG croit que Gaz Métro et Intragaz ont abandonné trop rapidement l'approche des coûts évités. La Régie s'est montrée ouverte à considérer le changement vers l'entreposage virtuel comme service équivalent en 2002 et 2007. Rien ne porte à croire que la Régie ne considérerait pas un retour à une comparaison avec d'autres actifs ou services d'entreposage existants advenant que l'utilisation de l'entreposage virtuel ne soit plus approprié.

L'ACIG soulève cette possibilité car elle n'est pas convaincue que :

- TransCanada serait prête à construire de nouvelles capacités de transport short haul. Le réseau de TransCanada est présentement considérablement sous-utilisé et les tarifs de transport sont hors contrôle. Une solution à cette situation n'est pas évidente. Mais il est évident que de construire de nouvelles capacités short haul sur la base de contrats de 10 ans, selon la méthode « rolled-in » des coûts, avec l'amortissement des investissements sur une période de 30 à 40 ans, ne fait pas partie de la solution surtout si ces nouvelles capacités causent davantage de sous- utilisation de son service long haul.

- Des capacités short haul peuvent être facilement contractées sur le marché secondaire.

Or, les services équivalents à ceux d'Intragaz utilisés aux fins de déterminer les coûts évités requièrent tous de la nouvelle capacité short haul ou l'obtention de capacités short haul sur le marché secondaire.

L'ACIG est donc portée à conclure que, si les conditions reliées à l'utilisation de l'entreposage virtuel comme service équivalent au service d'Intragaz deviennent de plus en plus inaccessibles, il serait plus logique de déterminer les coûts évités sur la base de services véritablement comparables à partir d'actifs physiques existants.

De plus, l'ACIG note qu'elle n'a jamais vu de rapport démontrant que les coûts évités estimés pour les services d'entreposage virtuel sont véritablement raisonnables et concurrentiels.

3. Les actifs d'entreposage à utiliser comme base de comparaison aux services d'Intragaz

Il est difficile de comparer de façon précise un site d'entreposage à un autre car chaque site a ses propres caractéristiques. C'est un peu comme la comparaison des risques d'affaires de plusieurs distributeurs de gaz naturel : la comparaison est relative mais tout de même utile. Cela dit, l'ACIG soumet que l'une des meilleures base de comparaison pour les services d'Intragaz demeure les services équivalents offerts par Union Gas en Ontario ou encore ceux disponibles à l'usine LSR de Gaz Métro.

La comparaison des différents services d'entreposage présentée au Tableau 1 ci-après est faite à partir de retraits livrés en franchise. Les coûts pour l'entreposage chez Union Gas incluent donc le coût du transport et du gaz de compression de Dawn à la franchise de Gaz Métro.

Tableau 1

1	2	3	4	5	6
Site	**Espace utile (10^6m3)**	**Retrait max (10^3m3/jr)**	**Ratio retrait max/espace utile**	**Coûts annuels (millions$)**	**Coût/espace utile – hiver (¢/m3)**
Pointe-du-Lac	22,7	1 200	5.3%	4.8	16.0
Saint-Flavien	120,0	1 930	1.6%	19.9	16.6[17]
Usine LSR	56,6	5 692	10,0%	8,9	15,7
Union Gas	465,2	5 582	1,2%	44,5	9,6[18]

Voir l'Annexe 3 pour sources d'information

[17] L'espace utile de Point-du-Lac est de 22,7 10^6m3 mais le site peut être cyclé. Le plan d'approvisionnement de Gaz Métro 2012-2014 indique des retraits de 3010^{6}m3 durant l'hiver 2011/12.
[18] Ce calcul reflète les tarifs de TransCanada au 1er mars 2011. Ces tarifs sont très élevés par rapport au passé, compte tenu de la sous utilisation du réseau de transport de gaz naturel transcanadien.

L'entreposage chez Union permet à Gaz Métro de réaliser des revenus d'optimisation à partir de transactions financières. De telles opportunités pourraient également se présenter à Saint Flavien advenant la production de gaz de schiste au Québec. À noter que le prix pour 34% de l'espace chez Union n'a pas été renégocié en avril 2011 car le contrat ne venait pas à échéance. La hausse des coûts qui en résulterait serait compensée par des revenus d'optimisation réalisés par Gaz Métro en moyenne au cours des trois dernières années.

On est en mesure de tirer les conclusions suivantes à partir des données indiquées aux colonnes 4 et 6 du Tableau 1 :

- Le service offert par le site de Saint-Flavien est de même nature que le service offert par Union Gas;

- Le service offert par le site de Pointe du Lac semble être un mixte du service offert par l'usine LSR de Gaz Métro et celui offert par Union Gas. Cependant, la Régie a conclu en 2007 que le réservoir de Pointe-du-Lac était un outil de pointe;

- Le coût par espace utile des sites d'Intragaz est présentement supérieur à ceux des sites de Union Gas et de l'usine LSR de Gaz Métro;

Les coûts évités des services équivalents provenant de l'entreposage chez Union Gas et de l'usine LSR ont été estimés.

Pour le Scénario 1, un ratio d'entreposage chez Union pour Pointe-du-Lac tel qu'approuvé par la Régie du gaz naturel dans sa décision D-89-21. L'usine LSR de Gaz Métro fournit le service de pointe au lieu d'une nouvelle usine GNL.

Dans le Scénario 2, le réservoir de Pointe-du-Lac est considéré comme un outil de pointe tel que reconnu par la Régie dans sa décision D-2007-65 et donc le service équivalent proviendrait de l'usine LSR de Gaz Métro.

Scénario 1 : **Coût/espace utile Union Gas et usine LSR selon le Tableau 2**

Coûts évités Pointe du Lac = 88% Union + 12,65%[19] usine LSR = 12,65¢/m3

Coûts évités Saint Flavien = 100% Union Gas = 9.6¢/m3

Scénario 2 : Coût/espace utile Union Gas et usine LSR selon le Tableau 2

Coûts évités Pointe du Lac = 100% usine LSR = 15,7¢/m3
Coûts évités Saint Flavien = 100% Union Gas = 9,6¢/m3

[19] R-3166-89, D-89-21

Tableau 2

Coûts évités annuels en millions $

	Actuel	Scénario 1	Scénario 2
Pointe-du-Lac	4,8	3,1	4.7
Saint-Flavien	19,9	11,5	11,5
	24,7	14,6	16,2
Valeur entreposage au Québec		0,6	0,6
		15,2	16,8

Les résultats au Tableau 2 indiquent que les coûts évités annuels (au total) des sites d'entreposage d'Intragaz se situent entre 15 et 17 million $. La détermination des coûts évités n'est toutefois pas une science exacte.

Il faut donc se tourner vers une autre source d'information afin de confirmer si le niveau de coûts évités de 15 et 17 million $ est raisonnable.

4. La validation du niveau des coûts évités en fonction du revenu requis d'Intragaz

L'ACIG s'oppose à la proposition d'Intragaz de délaisser la méthode des coûts évités et de passer à la méthode du coût de service. Cependant, le calcul proposé par Intragaz pour ses revenus requis en mode coût de service peut fournir un éclairage très utile aux fins d'identifier le niveau le plus approprié à choisir pour les coûts évités.

Intragaz présente[20] des projections du coût de service découlant de l'application du mécanisme de revenu plafond pour les années 2012 à 2025. Les revenus requis projetés sont de 17,7 million$ en 2012 et de 16,5 million$ en 2025, soit une baisse d'environ 0,1 million$ par année à compter de 2012.

Donc, des revenus requis relativement stables à environ 17 million$ par année. Ce revenu plafond est établi selon une structure en capital comprenant 54% de dette, un taux de rendement pondéré de 7,53% découlant, entre autres, d'un taux de rendement sur l'équité de 9,09%.

Sensibilité des revenus requis au taux de rendement pondéré

[20] Intragaz-1, Document 1, p. 28

Intragaz a fourni les informations suivantes en réponse à une demande d'information[21] de la Régie :

Tableau 3

Taux de rendement pondéré	**Revenu requis** (en millions)		
	2012	**2025**	**Réduction annuelle**
6%	15,5	15,0	0,040
7%	17,0	16,0	0,075
8%	18,8	17,2	0,120

Donc, une hausse ou réduction des revenus requis d'environ 1,7 million$ en 2012 par variation de 100 points de base du taux de rendement pondéré.

Intragaz identifie un revenu requis d'environ 18,9 million $ pour 2011 selon la méthode du coût de service. Même si elle propose le maintien de la méthode des coûts évités, l'ACIG, dans sa recherche du niveau optimal des coûts évités, estime plutôt les revenus requis à 16,5 million $. Or, ce montant est à l'intérieur de la fourchette des coûts évités déterminés en fonction des coûts d'entreposage de Union Gas et de l'usine LSR de Gaz Métro, comme expliqué ci-dessus.

Les revenus annuels d'Intragaz seront donc à la baisse par rapport aux revenus actuels et ce, nonobstant la méthode utilisée, coût de service ou coûts évités :

Tableau 4

	En milliers $		
	Selon Intragaz	**Selon l'ACIG**	**Note**
Dépenses d'exploitation	4 581	4 081	a)
Charges d'amortissement	3 457	3 457	
Rendement sur la base de tarification	8 322	7 460	b)
Impôts présumés	2 491	1 535	c)
Revenus requis	18 851	16 452	

[21] Intragaz-2, Document 18 (réponse à la question 18.1 de la Régie), p. 3-5

Notes :

a) Pendant trois ans (2006 à 2008) Intragaz a été en mesure de fournir ses services d'entreposage avec en moyenne 1 162 000$ par année de recharge du commandité. Le niveau des activités non réglementées est réduit par la suite et la recharge du commandité augmente de 700 000$ en 2009 et 2010. Les explications d'Intragaz semblent être à l'effet que certains individus ont augmenté leur productivité. Une réduction de 500 000$ des dépenses d'exploitation est requise.

b) L'utilisation de la structure en capital actuelle d'Intragaz (35,16% dette) est inacceptable pour fins du calcul du rendement. Il n'y a aucune comparaison des risques le justifiant autre que dire que Gaz Métro est l'unique client d'Intragaz. L'ACIG a utilisé une structure composée de 60% de dette et un taux de rendement pondéré de 7%.

c) La réduction du montant des impôts présumés est due à la baisse de rendement et à la structure en capital utilisée en b).

5. La problématique des impôts présumés:

La méthode du coût de service introduit certaines complications au chapitre des impôts présumés. Cette situation peut être résolue en exigeant qu'Intragaz rembourse immédiatement un montant correspondant à celui qui aurait été reporté depuis 1990 pour payer des impôts futurs.

Dans sa preuve, Intragaz affirme que :

> *« Intragaz, étant une société en commandite, n'est pas imposable. Ce sont les associés qui paient l'impôt pour leur quote-part des bénéfices. Par conséquent, des impôts présumés devront être adoptés, tout comme pour Gaz Métro, société en commandite.[22] » « Pour l'instant, Intragaz propose que l'impôt présumé soit calculé sur le bénéfice net réglementaire, sans tenir compte d'écarts temporaires entre le régime règlementaire et le régime fiscal.[23]»*

Pour un service public, l'écart temporaire découle principalement du fait que la déduction pour amortissement (DPA)[24] utilisée dans le calcul du résultat fiscal est supérieure à l'amortissement correspondant utilisé pour calculer le résultat comptable. Les impôts dus sur la vie utile des actifs sont les mêmes sous les deux régimes

Intragaz offre un service d'emmagasinage à Gaz Métro depuis 1990. Sous la méthode de coût de service, la clientèle de Gaz Métro aurait bénéficié de l'écart favorable entre les résultats des deux régimes de 1990 à aujourd'hui – soit par des tarifs inférieurs ou

[22] Intragaz-1, Document 1, p. 27
[23] Intragaz-1, Document 1, p. 28, Intragaz-3, Document 5, p. 2
[24] Déduction fiscale autorisée au titre de certains actifs immobilisés utilisés dans l'exploitation d'une entreprise. Le DPA s'apparente à l'amortissement employé à des fins comptables, à la différence que les taux sont prescrits par les règlements de l'impôt sur les bénéfices et ne tiennent pas compte de la durée de vie utile de l'actif.

par le fait que l'écart entre les deux régimes aurait été chargé par Intragaz mais inclus dans un compte reporté pour payer des impôts futurs.

Cependant, Intragaz ayant été sujet à la méthode des coûts évités pendant cette période, la clientèle de Gaz Métro n'a pas été en mesure de bénéficier de cet écart favorable. La clientèle paiera donc dans le temps un montant plus élevé pour les impôts présumés à moins qu'Intragaz rembourse immédiatement un montant correspondant au montant qui aurait été reporté depuis 1990 pour payer des impôts futurs.

6. Le transfert des risques opérationnels découlant de la méthode du coût de service

Transfert du risque des dépenses d'entretien et de réparation

Selon Intragaz, le poste des dépenses d'entretien et de réparation *« ...contient des dépenses qui sont difficiles à prévoir et qui sont influencées par des facteurs externes à Intragaz.*[25] *»*. Intragaz propose donc un compte d'écart pour ce poste de dépense. *« ...les tarifs refléteront ultimement les coûts réels d'entretien et réparation.*[26] *».* Il s'ensuit donc que tous les risques de fluctuations dans ce poste de dépenses seraient assumés par la clientèle.

Transfert du risque des investissements liés au maintien de l'intégrité et de la performance des installations.

Intragaz demande à la Régie de reconnaître un investissement annuel de l'ordre de 1 million $.dans ses tarifs mais elle veut être tenue indemne et donc elle précise sa demande en ajoutant *« Par contre, il faut qu'Intragaz ait la possibilité de demander l'autorisation de la Régie pour effectuer des investissements exceptionnels si jamais un tel besoin se présentait. »* Il s'ensuit donc encore que le coût des investissements exceptionnels serait assumé entièrement par la clientèle via ses tarifs.

Fixation annuelle des tarifs

Ce qui permet à Intragaz de récupérer aussitôt que possible les montants inclus dans le compte d'écart des dépenses d'entretien et de réparation et également d'inclure dans sa base de tarification les investissements exceptionnels prévus.

La fixation annuelle des tarifs permettrait également à Intragaz de bénéficier immédiatement de toutes les augmentations de son taux de rendement obtenu par Gaz Métro dans le cadre de sa cause tarifaire annuelle.

Finalement, la revue en profondeur des paramètres du mécanisme du revenu plafond à la 5e année ferait en sorte qu'Intragaz pourrait apporter les changements requis pour lui assurer son rendement.

---

[25] Intragaz-1, Document 1, p. 22, l. 8
[26] Intragaz-1, Document 1, p. 23, l. 6

7. Durée de l'entente :

Intragaz demande un contrat de longue durée afin de lui permettre d'obtenir un financement à long terme et de maintenir un niveau d'endettement optimal.

Intragaz précise[27] qu'elle détient un emprunt auprès de Dexia Crédit Local (Dexia) depuis 2002. Cet emprunt qui vient à échéance en 2017 est principalement garanti par les flux monétaires des contrats avec Gaz Métro.

Intragaz se retrouve avec une structure en capital composé de seulement 35% de dette pour 2011. Les flux monétaires, principalement influencés par la durée du service contracté pour Saint Flavien, font en sorte qu'Intragaz doit repayer des emprunts. Intragaz a eu accès aux plein montant de 60 million $ disponible sous l'entente lorsque la durée du contrat de Saint Flavien était près de son maximum.

Dexia explique qu' *« Il est important de noter que, dans le cadre d'un financement sans recours aux actionnaires, un prêteur prudent devrait considérer qu'un emprunt ne peut être fait que sur la base des flux monétaires projetés de l'entreprise.[28]»*

Intragaz aurait besoin d'un prêt de 60 à 65 million$ pour maintenir une structure en capital ayant une composante dette de 60%. Mais ses revenus annuels seront à la baisse par rapport aux revenus actuels et donc avec un emprunt basé sur les flux monétaires, Intragaz sera continuellement à la recherche de contrats de longue durée.

Intragaz a réalisé des rendements intéressants sous la méthode des coûts évités[29]. On constate 21,9% en moyenne de 1990 à 1997 et 12,5% en moyenne de 2008 à 2010.

D'une part, l'ACIG tient à rappeler que la clientèle de Gaz Métro a payé pour le développement des sites d'Intragaz. Il serait dommage qu'un autre utilisateur bénéficie de l'avantage que pourraient offrir ces sites si jamais la production de gaz de schiste se réaliserait au Québec.

D'autre part, il n'est pas raisonnable que la clientèle de Gaz Métro ait à s'engager pour une durée de 15 ans aux fins d'assurer le financement et la rentabilité d'Intragaz. Assurer le financement d'Intragaz est une responsabilité qui revient à Intragaz et à ses associés.

---

[27] Intragaz-3, Document 3, question 3.8
[28] Intragaz-3, Document 3, question 3.8; p. 2, 2e paragraphe de lettre du 29 avril 2011 de Dexia à Intragaz
[29] Intragaz-3, Document 1, p. 7 de 8

8. Sommaire des recommandations de l'ACIG :

Pour l'ensemble des motifs relatés dans cette preuve, l'ACIG recommande à la Régie de :

Rejeter l'utilisation la méthode du coût de service recommandée par Intragaz et Gaz Métro;

Reconduire la méthode des coûts évités aux fins de l'établissement des tarifs d'entreposage des sites de Pointe-du-Lac et de Saint-Flavien à compter du 1er mai 2011;

Établir le niveau des coûts évités sur la base des actifs d'entreposage proposés par l'ACIG à titre de base de comparaison dans le cadre de la présente preuve;

Approuver les nouveaux tarifs d'entreposage d'Intragaz pour une durée de cinq (5) ans seulement et non pas de quinze (15) ans comme proposé par Intragaz et Gaz Métro.

Le tout respectueusement soumis

Ayer's Cliff, le 19 mai 2011

Bernard Otis
Analyste de l'ACIG

Annexe 1

Tableau 5
en 10^6m3

	Espace Contractée		Achats à Dawn		Estimé Entreposage	Total Entreposage
Année référence	**Union Gas**	**Annuels**	**Été**	**Hiver**	**Virtuel**	**Union & Virtuel**
2011-2012	465	1 744	714	1 030	526	991
1						
2010-2011	465	1 030	298	732	522	987
2						
2010-2011	465	810	180	630	503	968
1						
2009-2010	520	557	55	502	463	983
1						
2005-2006	600	697	187	510	378	978
1						
					En moyenne	981

Référence

1. Plan d'approvisionnement de Gaz Métro pour les années en question
   Documents : - Demande et Sources d'approvisionnement Gazier;
   - Contrat d'approvisionnements existants Entreposage

2. Décision Régie R-3720-2010 cause tarifaire 2011 Gaz Métro Phase 2

Observations :

- Les besoins d'entreposage(union et virtuel) à Dawn (col (c)) sont relativement stable (hausse de 0,2%/année depuis 2005/06)

- L'espace d'entreposage contractée auprès de Union Gas est à la baisse (col (a)) de 22,5% depuis 2005/06; et

- L'utilisation de l'entreposage virtuel à Dawn est à la hausse (col.(b))

- Quantités entreposage virtuel égales ou légèrement supérieures à l'espace d'entreposage chez Union Gas
-