# ANALYSE DE LA PROPOSITION TARIFAIRE D'INTRAGAZ POUR LES SITES DE POINTE-DU-LAC ET SAINT-FLAVIEN

**Préparée dans le cadre du dossier**

**R-3753-2011**

**de la Régie de l'énergie du Québec**

**Par**

**Antoine Gosselin, économiste**

**Pour**

**Fédération canadienne de l'entreprise indépendante**

**Montréal, le 20 mai 2011**

## Table des matières

**1. Introduction..... 3**
**2. La méthode du coût évité est-elle toujours appropriée? ..... 4**
**3. La méthode du coût évité est-elle toujours applicable?..... 6**
**4. La transition à une nouvelle méthode de fixation des tarifs ..... 11**
**5. Commentaires sur les coûts et modalités du mécanisme proposé ..... 16**
**6. Sommaire des recommandations..... 23**

## 1. Introduction

Depuis les débuts du développement des sites d'entreposage au Québec, la tarification de ces services a toujours été établie sur la base du coût évité.

Dans la présente cause, Intragaz demande à la Régie de mettre de côté la méthode du coût évité au bénéfice d'une méthode basée sur le coût de service. Elle argumente que la méthode du coût évité n'est plus applicable pour deux raisons principales. D'une part, elle affirme que l'utilisation du coût évité compromettrait selon Intragaz la viabilité économique des sites d'entreposage. D'autre part, elle juge la méthode du coût évité non applicable parce que trop volatile. Par ailleurs, elle demande que cette méthode soit jumelée à un engagement de 15 ans de la part de Gaz Métro envers les services d'Intragaz et que les actifs d'Intragaz soient entièrement reconnus à leur valeur comptable dans la base de tarification.

Le résultat de cette demande est que les clients de Gaz Métro économiseraient environ 2,5 M$ par année pour les années 2011 et 2012 comparativement aux tarifs combinés de Pointe-du-Lac (au coût évité) et Saint-Flavien (au tarif en vigueur jusqu'en avril 2013), mais se verraient vraisemblablement facturés environ 10 M$ de plus par année pour les années 2013 à 2025 que le coût de l'alternative la moins chère pour Gaz Métro.

Selon la FCEI, la requête d'Intragaz soulève les questions suivantes :

- La méthode du coût évité est-elle toujours appropriée et applicable?
- Si non, quelles sont les règles qui devraient guider la transition entre la méthode du coût évité et une éventuelle méthode alternative?
- Quelle méthode alternative devrait être privilégiée?

Dans les sections suivantes, nous tentons de répondre à ces trois questions. Nous élaborons ensuite sur certains aspects plus spécifiques du modèle proposé par Intragaz.

**2. La méthode du coût évité est-elle toujours appropriée?**

Avant d'aborder les questions de l'applicabilité, il importe de se questionner sur la pertinence du changement de méthode proposé.

Depuis leur mise en service initiale respective, la méthode du coût évité a servi de base à l'établissement de tous les tarifs approuvés pour les sites de Pointe-du-Lac et de Saint-Flavien. L'une des raisons premières pour lesquelles la Régie a initialement approuvé l'utilisation de la méthode du coût évité comme base d'établissement des tarifs d'entreposage est que cette méthode permettait de faire porter par les investisseurs les risques associés à cette activité.

Dans le cadre de la cause R-3166-89, la Régie observait que la méthode du coût évité faisait porter l'ensemble des risques du projet par les promoteurs et la jugeait appropriée et conforme à l'intérêt public. Elle fixait le tarif d'emmagasinage du site de Pointe-du-Lac sur la base de cette méthode.[1]

Par ailleurs, Intragaz et Gaz Métro ont eux-mêmes utilisé abondamment cet argument afin de défendre le maintien de la méthode du coût évité.

Dans le cadre du dossier R-3261-93, le procureur de Gaz Métro affirmait que la méthodologie des coûts évités « permet d'éviter de faire supporter à l'ensemble de la clientèle de Gaz Métropolitain quelque risque que ce soit lié au développement d'un site d'entreposage. »[2]

Dans le cadre du dossier R-3467-2001, un témoin d'Intragaz identifiait trois raisons pour lesquelles la méthode du coût évité demeurait pertinente : les clients d'Intragaz ne sont pas captifs, le marché est concurrentiel et le risque de terme est toujours présent. Ce

[1] D-89-21, paragraphes 23 et 29
[2] D-94-06, p.3

même témoin identifie le risque de terme comme le risque lié à la durée des contrats ou de l'activité commerciale. Finalement, il indique : « Le recouvrement du capital investi est donc toujours à risque. »[3]

Intragaz affirmait également dans le cadre de la cause R-3601-2006: « le risque commercial est considérablement élevé pour Intragaz car nous sommes une entreprise […] qui opère sans monopole et sans franchise. Nous n'avons aucun client captif. Nous oeuvrons dans un secteur de l'industrie où la concurrence est très présente. Il existe des alternatives à notre service et la méthode du coût de service n'est donc pas appropriée dans ce contexte. »[4]

En somme, les objectifs recherchés et les éléments contextuels pour lesquels la méthode du coût évité avait été favorisée sont le souhait de faire porter l'ensemble des risques par les investisseurs, la nature concurrentielle et non exclusive du marché dans lequel opère Intragaz et l'absence de garantie de revenu à long-terme.

La FCEI constate que tous ces éléments demeurent présents aujourd'hui. En effet, le marché de l'entreposage demeure soumis à la concurrence, Intragaz opère toujours sans monopole et sans franchise et n'a pas de client captif. Pour ce qui est de l'objectif de faire supporter le risque par les investisseurs et sans présumer de l'évolution des objectifs de la Régie, il semble évident que le risque opérationnel lié aux activités existantes d'Intragaz demeure présent et que les risques liés à du développement de nouvelles capacités le seraient tout autant.

**Sur le fond donc, tout semble militer en faveur du maintien de la méthode du coût évité.** À l'opposé, tous les arguments invoqués par Intragaz en défaveur de la méthode du coût de service sont tout aussi valides aujourd'hui qu'ils l'étaient en 2006.

---

[3] Témoignage additionnel de Glenn Kelly, R-3467-2001, 23 octobre 2001, réponses R.20 et R.21.
[4] R-3601-2006, pièce R-5, p. 10.

**3. La méthode du coût évité est-elle toujours applicable?**

***La viabilité économique de l'activité d'entreposage***

Intragaz invoque deux considérations pratiques pour justifier l'abandon de la méthode du coût évité. La première est que son résultat ne permet pas d'assurer la viabilité économique de l'entreprise. Elle indique au paragraphe vingt-et-un (21) de sa requête :

> « *Plus particulièrement, les projections de coûts évités les plus faibles effectuées depuis 2009 ne permettraient même pas à Intragaz de percevoir des revenus suffisants pour couvrir ses coûts, même en excluant le coût de son capital;*
>
> *l'utilisation de la méthode des coûts évités pour établir les tarifs d'emmagasinage a permis d'assurer le développement de l'emmagasinage au Québec mais compte tenu de l'évolution des coûts évités au fil des ans, le maintien de cette méthode ne permettra pas d'en assurer la survie.* »

Dans sa preuve, Intragaz précise sa pensée. Elle écrit :

> « *Les coûts évités les plus bas évalués depuis 2009 ne permettraient même pas à Intragaz d'avoir un revenu suffisant pour couvrir ses coûts, même en excluant le coût de son capital. À eux seuls, les dépenses d'exploitation courantes et l'amortissement se chiffrent à 8,0 M$ (voir section 11, tableau 1). En utilisant les coûts évités de 6,3 M$ d'octobre 2010, Intragaz encourrait* <u>*une perte annuelle de 1,7 M$ avant même de tenir compte des frais d'intérêt, du rendement sur équité et des impôts présumés!*</u> » [5]

La FCEI ne partage pas la lecture d'Intragaz quant à la viabilité de l'entreprise sous l'hypothèse de revenus annuels de 6,3 M$. De façon générale, une entreprise a intérêt à

[5] Intragaz-1, document-1, p. 16.

opérer si ses revenus marginaux liés au fait d'opérer excèdent ses dépenses marginales. Ainsi, il n'est pas pertinent de considérer la somme des dépenses d'exploitation et des dépenses d'amortissement dans cette analyse puisqu'une partie non négligeable de ces dépenses sont fixes ou n'impliquent pas de transfert monétaire réel.

Sur la base des informations fournies par Intragaz, la FCEI estime de façon conservatrice la dépense marginale liée au fait d'opérer les sites d'entreposage à environ 4,9 M$.[6] Puisque les revenus basés sur la méthode du coût évité seraient d'au moins 6,3 M$, il demeurait économiquement avantageux de poursuivre l'exploitation des sites plutôt que d'y mettre fin.

De plus, il faut distinguer la viabilité économique d'Intragaz de celle des installations d'emmagasinage. Ainsi, l'éventualité où Intragaz ne serait pas en mesure de faire face à ses obligations financières n'implique nullement que d'autres investisseurs ne seraient pas prêts à opérer les sites d'entreposage.

À ce propos, la Régie énonçait clairement dans son ordonnance G-485 que les actionnaires d'un site d'entreposage ne peuvent prétendre être à l'abri du risque de faillite.

> « *La Régie estime en effet que le fait qu'une entreprise soit réglementée n'élimine pas « ipso facto » la possibilité qu'elle fasse faillite.*
> *Par exemple, advenant qu'un nouvel agent économique tel que l'intervenant Pointe Saint-Pierre inc., développe un réservoir souterrain et l'exploite comme entreprise réglementée pour fournir contractuellement des services d'entreposage à GMi, le fait qu'une telle entreprise soit réglementée ne la protègera pas du risque de faire faillite si elle ne peut plus fournir les services contractés ou si son contrat n'est pas renouvelé.*

[6] Ce montant est obtenu en additionnant des dépenses d'exploitation de 3,9 M$ (4,5 M$ moins 0,6 M$ de dépenses fixes liées aux assurances, taxes et permis) et un investissement en maintien de l'intégrité de 1 M$ annuellement.

*La Régie estime qu'il doit en être de même pour GazPlus.* »

***La volatilité des résultats***

La seconde considération invoquée par Intragaz pour justifier l'abandon de la méthode du coût évité est la volatilité. En effet, selon Intragaz, la méthode du coût évité produirait des résultats trop volatils, ce qui la rendrait inapplicable.

Les conclusions d'Intragaz se fondent sur les trois observations suivantes[7] :

> *« Intragaz observe l'évolution des coûts évités depuis mars 2009. Les coûts évités les plus faibles de 6,3 M$, basés sur un horizon de 5 ans, ont été constatés en octobre 2010. En revanche, ceux-ci étaient de 17,2 M$, soit plus du double, en août 2010. Cette très grande variabilité dans l'estimation des coûts évités par les fournisseurs, et ce, sur un intervalle de seulement trois mois, démontre jusqu'à quel point le marché est perçu différemment selon le moment ou le fournisseur. »*
>
> *« Pour un horizon de 15 ans, les résultats présentent la même variabilité. L'alternative la moins dispendieuse pour cet horizon est 9,9 M$ alors que la plus coûteuse est 48,3 M$. »*
>
> *« En conclusion, si l'on tient compte de toutes les alternatives considérées entre mars 2009 et octobre 2010, le niveau des coûts évités pour les sites de Pointe-du-Lac et Saint-Flavien varie de 6,3 M$ à environ 32 M$ pour un horizon de 5 ans et de 9,9 M$ à 48,3 M$ pour un horizon de 15 ans. »*

Selon la FCEI, les analyses et conclusions d'Intragaz sont erronées. La FCEI conclut plutôt que le coût évité pour l'option 5 ans présente une évolution relativement stable. Pour ce qui est de l'option 15 ans, une seule valeur de coût évité est disponible, on ne

[7] Toutes trois tirées de Intragaz-1, document-1, p. 15.

peut donc conclure quoique ce soit quant à sa volatilité sinon que d'extrapoler à l'option 15 ans les observations faites relativement à l'option 5 ans.

**Tableau 1 : Évolution du coût évité de mars 2009 à octobre 2010**

| **Option** | **03/2009 5 ans** | **11/2009 5 ans** | **1/2010 5 ans** | **8/2010 5 ans** | **10/2010 5 ans** | **10/2010 15 ans** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| A: SH-hiver | 9 | 6,4 | 7,5 | 6,9* | 6,3 | 9,3 |
| A: SH-an | 17,5 | 16 | 15,5 | 16,75* | 16,9 | 20,2 |
| A: SH-hiver & Pte | 11,5 | 7 | 8 | 7,5* | 7,0 | 10,2 |
| A: SH-an & Pte | 17,5 | 12 | 12 | 12* | 12,5 | 15,8 |
| A: SH-an/cession & Pte | - | - | - | - | 16,9 | 20,5 |
| B: SH-hiver | - | - | - | 32 | 31,6 | 47,7 |
| B: SH-an | - | - | - | 17,2 | 18,1 | 23,7 |
| B: SH-hiver & Pte | - | - | - | 29 | 28,8 | 43,2 |
| B: SH-an & Pte | - | - | - | 22 | 21,7 | 30,8 |
| B: SH-an/cession & Pte | - | - | - | | 18,7 | 25,0 |
| **Coût évité** | **9** | **6,4** | **7,5** | **6,9** | **6,3** | **9,3** |

* Intrapolation basée sur la moyenne des données précédentes et suivantes.

Le tableau 1 présente les différentes alternatives au service d'Intragaz ainsi que les coûts évités obtenus par lecture approximative des graphiques présentés par Intragaz. On peut y voir que la valeur du coût évité a varié de 9 M$ à 6,3 M$ sur une période d'environ 18 mois. Si on se limite aux douze derniers mois de données, le domaine des valeurs de coût évité est de 6,3 M$ à 7,5 M$. À l'opposé d'Intragaz, la FCEI voit dans ces données la manifestation d'une relative stabilité du coût évité. Tel que mentionné précédemment, rien ne peut être dit sur l'option 15 ans puisque une seule valeur de coût évité est disponible, soit 9 M$.

Par ailleurs, on constate un niveau remarquable de stabilité dans les prix proposés pour chacune des options entre novembre 2009 et octobre 2010. Par exemple, le prix proposé

par le fournisseur A pour le service SH-hiver varie entre 6,3 M$ et 7,5 M$. Pour le SH-an, il varie entre 15,5 M$ et 17 M$. Pour le service SH-hiver et service de pointe, il varie entre 7 M$ à 8M$. Pour le service SH & pointe, il est approximativement de 12 M$ pour chacune des propositions soumises. La même observation peut être faite pour les diverses soumissions du fournisseur B.

Ainsi, l'analyse des données soumises par Intragaz non seulement contredit-elle les prétentions de cette dernière à l'effet que le marché pour des services comparables à ceux d'Intragaz soit instable et volatil, elle suggère tout au contraire que ce marché est particulièrement stable.

Eu égard à la variabilité temporelle des coûts évités, il apparaît également pertinent de souligner qu'aucune des requêtes passées d'Intragaz ou de ses prédécesseurs ne faisaient appel à ce critère de stabilité temporelle. D'ailleurs, aucun suivi temporel des coûts évités n'y a été présenté. À ce niveau, il y a certainement lieu de se demander pourquoi ce suivi serait pertinent dans la présente cause alors qu'il ne semblait pas l'être dans les précédentes.

De la même façon, aucune des requêtes antérieures n'évoque à notre connaissance la variabilité des coûts évités entre les différentes alternatives étudiées comme critère de rejet de la méthode des coûts évités.

Considérant l'ensemble de ce qui précède, la FCEI juge que la méthode du coût évité demeure parfaitement applicable. **Elle demande par conséquent à la Régie de reconduire la méthode du coût évité pour établir le tarif du site de Pointe-du-Lac.**

Si toutefois la Régie jugeait que la méthode du coût évité n'est plus applicable et qu'une alternative doit être envisagée, la FCEI désire lui faire part des considérations suivantes en ce qui concerne la transition vers une nouvelle méthode de tarification.

**4. La transition vers une nouvelle méthode de fixation des tarifs**

Dans sa décision D-94-06, la Régie indiquait :

> « *La Régie retient la méthode des coûts évités soumise par les co-requérantes parce que, pour l'instant, et dans ce cas précis, comme le soulignait le procureur de TQM, c'est "la seule ayant permis l'émergence d'un promoteur intéressé à réaliser le projet et à s'engager contractuellement".*
>
> *La Régie est néanmoins d'avis que l'approbation d'une méthodologie tarifaire dans des causes antérieures ne dispense pas les parties de l'obligation d'en prouver la pertinence et son avantage supérieur sur d'autres méthodes dans des causes postérieures.*
>
> *La Régie comprend et accepte que les parties, lors de la préparation d'un dossier à lui être soumis, puissent tenir pour acquis une certaine stabilité de sa part dans l'application de principes tarifaires approuvés dans des décisions antérieures.* »
>
> *La Régie considère toutefois qu'on ne peut présumer de l'immuabilité de ces principes et qu'il est opportun, à l'occasion, d'en vérifier à nouveau le bien fondé.* »

La FCEI prend bonne note des commentaires antérieurs de la Régie à l'effet que les méthodes et principes tarifaires ne sont pas immuables. Elle croit toutefois que la transition d'une méthode à une autre devrait respecter l'esprit des décisions antérieures et ne devrait pas entraîner rétrospectivement des effets contraires à ce qui était souhaité au départ.

En particulier, la FCEI note que les décisions antérieures de la Régie relativement à l'entreposage avaient pour effet de faire supporter les risques d'investissements par les investisseurs et de leur en attribuer les bénéfices potentiels. Puisque le client Gaz Métro payait pour le service d'entreposage d'Intragaz ni plus ni moins que ce qu'il aurait payé

par ailleurs pour un service équivalent, il ne retirait aucun bénéfice de l'opération, mais n'était par ailleurs exposé à aucun risque.

La FCEI juge donc qu'une éventuelle transition vers une nouvelle méthode à partir de 2011 ne devrait pas avoir pour effet de réaffecter différemment les risques et bénéfices associés aux années antérieures à 2011. Nous évaluons ci-après la proposition d'Intragaz eu égard à ce principe.

***La méthode du coût de service sur la base de la valeur aux livres des actifs (Proposition d'Intragaz)***

Intragaz propose d'établir les tarifs des sites d'entreposage selon un mécanisme de plafonnement des revenus ayant comme base le coût de service. Dans ce cadre, Intragaz demande que la Régie reconnaisse ses actifs à leur valeur aux livres.

Tel que discuté, le fait qu'Intragaz soit réglementé selon une approche de coût évité a pour conséquence que tous les bénéfices potentiels et tous les risques correspondants sont supportés par ses actionnaires. Ces risques incluent entre autres, les risques commerciaux tels une évolution défavorable de l'offre, de la demande et des prix pour le service offert. Nécessairement, ils incluent aussi l'évolution de la valeur marchande de ses actifs puisque cette dernière est directement liée au flux de trésorerie qu'ils sont à même de générer.

Considérons par exemple le marché immobilier et supposons une maison acquise pour 400 000$ en 2000 sur la base d'une valeur de location attendue de 20 000$ par année. Supposons également qu'un locataire s'engage à louer la maison à ce prix pendant 10 années. Supposons maintenant que le marché immobilier subisse une baisse importante de sorte qu'en 2010 des maisons équivalentes se louent non pas 20 000$ par année, mais 5 000$ par année.

La question qui se pose alors est à quel niveau de loyer le bail devrait-il être renouvelé à 20 000$ ou 5 000$ ? Il apparaît comme une évidence qu'aucun locataire raisonnable n'accepterait de renouveler son bail au tarif initial alors qu'il peut obtenir un service équivalent pour le quart du prix. Ainsi, sur la base d'un loyer de 5 000$, la maison acquise en 2000 pour 400 000$ n'en vaudrait plus que 100 000$ en 2010.

Le fait que le marché immobilier se soit effondré entre 2000 et 2010 constitue la réalisation d'un risque inhérent à la possession d'une propriété et qui incombe à son propriétaire et non à son locataire. Exiger que le locataire renouvelle son bail sur la base d'une valeur de 400 000$ (soit un loyer de 20 000$), serait équivalent à lui demander d'assumer le risque d'investissement pour la période 2000-2010 alors qu'il n'était pas propriétaire de l'immeuble.

La situation d'Intragaz est semblable à cet exemple. En demandant à la Régie de reconnaître ses actifs à leur valeur aux livres, elle est dans la situation du propriétaire que demande en 2010 à son locataire de payer un loyer basé sur une valeur de 400 000$ alors que la valeur de sa maison au marché est de 100 000$. Elle demande donc indirectement que le risque commercial pour la période 1989-2010 soit reporté rétrospectivement sur les clients.

Si le fardeau de la conjoncture passée défavorable devait être supporté par tout autre partie qu'Intragaz, il va de soi qu'une portion du rendement dont a bénéficié Intragaz depuis le début de ses opérations l'aura été de façon illégitime puisque, ultimement, elle n'aurait pas supporté le risque pour lequel elle a été rémunérée.

Pour la FCEI, le passage à la méthode du coût de service telle que proposée par Intragaz apparaît inacceptable et profondément injuste.

Par ailleurs, les différentes citations présentées à la section 2 du présent document ne laissent aucun doute quant au fait qu'Intragaz était pleinement consciente des risques

qu'elle encourait avec la méthode du coût évité. En fait, non seulement l'acceptait-elle en pleine connaissance de cause, elle a même invoqué ces risques pour justifier le maintien de la méthode du coût évité comme base d'établissement des tarifs.[8]

De plus, dans le cadre de la cause R-3601-2006, Intragaz affirmait à propos d'un éventuel passage à une méthode basée sur le coût de service:

> *« Deuxièmement, 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. »* [9]

Alors qu'aujourd'hui la situation est inversée (i.e. les bénéfices s'avèrent maintenant négatifs), la proposition d'Intragaz va à l'encontre des arguments qu'elle mettait de l'avant en 2006, soit modifier les règles en cours de route et faire partager, voire supporter en entier, les pertes par autrui.

Toujours dans la décision D-2007-65, la Régie approuvait une fois de plus la méthode du coût évité et indiquait :

> « *Dans le dossier actuel, la Régie juge qu'il ne serait <u>pas équitable de modifier les règles du jeu en cours de route</u>. 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*

---

[8] Intragaz affirmait dans le cadre de la cause R-3601-2006: « le risque commercial est considérablement élevé pour Intragaz car nous sommes une entreprise […] qui opère sans monopole et sans franchise. Nous n'avons aucun client captif. Nous oeuvrons dans un secteur de l'industrie où la concurrence est très présente. Il existe des alternatives à notre service <u>et la méthode du coût de service n'est donc pas appropriée dans ce contexte.</u> »

[9] R-3601-2006, pièce A-8.3, notes sténographiques (NS), volume 3, page 53.

> *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 FCEI juge que cette position demeure pleinement applicable aujourd'hui.

***La méthode du coût de service sur la base de la valeur marchande des actifs***

Bien que la FCEI ne juge pas que le contexte actuel justifie le passage à une méthode basée sur le coût de service, une transition vers cette méthode pourrait toutefois être acceptable si la valeur des actifs d'Intragaz était établie en fonction de leur valeur marchande actuelle. De cette façon, la transition aurait pour effet de transférer une part importante du risque prospectif des actionnaires vers les clients, sans toutefois venir modifier injustement le partage du risque passé.

***L'approche basée sur le marché (Market-Based Rates)***

Outre le coût de service avec évaluation des actifs à leur valeur marchande, au moins une autre méthode mérite d'être considérée sérieusement comme alternative à la méthode du coût évité : la méthode basée sur le marché (« Market-Based Rates). Deux points militent en faveur de cette approche.

Tout d'abord, elle est similaire à la méthode du coût évité en ce qu'elle n'exige que peu de supervision réglementaire et qu'elle fait supporter le risque par les investisseurs. Ainsi, la transition vers cette méthode ne poserait pas de défi important.

Aussi, elle laisse une pleine liberté à l'entreprise réglementée quant à la négociation du prix de ses services et de la durée de ses engagements contractuels. Elle offre donc à l'entreprise réglementée la possibilité de gérer son risque comme elle l'entend.

---

[10] D-2007-65, p. 9.

## 5. Commentaires sur les coûts et modalités de la proposition d'Intragaz

Tel qu'indiqué précédemment, la FCEI juge qu'il ne serait pas judicieux d'utiliser la méthode du coût de service afin d'établir les tarifs d'Intragaz. Toutefois, si la Régie en jugeait autrement, la FCEI désire formuler certains commentaires quant aux modalités proposées par Intragaz.

### *Indexation des dépenses d'exploitation*

Afin de calculer les dépenses d'exploitation pour l'année 2011, Intragaz propose d'appliquer un facteur d'indexation aux dépenses d'exploitation de 2010. Le facteur d'indexation correspond quant à lui à une moyenne pondérée de l'inflation liée aux salaires et avantages sociaux des cadres, aux salaires et avantages sociaux des employés à taux horaire et des autres dépenses d'exploitation. Intragaz propose d'utiliser un taux d'inflation de 2,5% sur ce dernier élément, soit la prévision d'inflation pour 2011 publiée par Desjardins Études Économiques dans ses Prévisions économiques et financière de l'hiver 2011. Or l'analyse de la source démontre que le taux utilisé est le taux global par opposition au taux d'inflation de base qui exclut les composantes les plus volatiles de l'IPC.[11] Bien que Desjardins Études Économiques ne publie pas de taux d'inflation de base pour le Québec, elle publie à la fois le taux de global et le taux de base pour le Canada. La comparaison des prévisions de taux canadiens pour 2011 montre un écart de 0,7% (1,8% pour l'inflation de base contre 2,5% pour l'inflation globale). La FCEI juge que l'inflation de base est plus appropriée au contexte d'Intragaz et devrait être utilisé. En conséquence, elle juge que l'utilisation du taux d'inflation global pour le Québec indexer les autres dépenses d'exploitation n'est pas appropriée. Elle propose plutôt d'utiliser une estimation du taux d'inflation de base établie en soustrayant de l'inflation globale du

[11] L'IPC exclut huit des composantes les plus volatiles de ce dernier (fruits, légumes, essence, mazout, gaz naturel, intérêts hypothécaires, transport interurbain et produits du tabac) ainsi que l'effet des modifications des impôts indirects sur les autres composantes.

Québec, l'écart entre l'inflation globale et l'inflation de base canadienne. Ainsi, l'inflation de base pour 2011 serait de 1,8%.

Par ailleurs, la formule de revenu plafond proposée par Intragaz semble appliquer l'indexation à l'ensemble des dépenses d'exploitation incluant les dépenses d'entretien et réparation. Dans la mesure où il y a un compte d'écart de prévu sur cet élément, cela paraît inapproprié. En effet, une baisse de la prévision de dépenses en entretien et réparation n'aurait aucun effet sur le revenu plafond. Ainsi, il serait possible de générer un écart de rendement simplement en sous-estimant la dépense d'entretien et réparation et en reportant l'écart réel sur le revenu plafond de l'année suivante.

Afin d'éviter ce genre de situation, le compte d'écart sur les dépenses d'entretien et réparation ne devrait pas être soumis à l'indexation, mais plutôt traité distinctement dans l'établissement du revenu plafond.

***Base de tarification***

Tel que discuté précédemment, la FCEI juge que, pour que le passage à une méthode de coût de service soit acceptable, il faudrait que la valeur des actifs d'Intragaz soit établie en fonction de leur valeur marchande actuelle. De cette façon, la transition aurait pour effet de transférer une part importante du risque prospectif des actionnaires vers les clients, sans toutefois, venir modifier indûment le partage du risque passé.

***Taux de rendement sur l'avoir des actionnaires***

Intragaz demande l'utilisation d'un taux de rendement similaire à celui de Gaz Métro.

Elle justifie cette demande « *par le fait que cette dernière* (Gaz Métro) *est l'unique cliente d'Intragaz. De plus, comme la plus grande partie des risques techniques reliés au développement et au rodage des sites qui existaient au moment de créer les sites*

*d'emmagasinage sont derrière Intragaz, le risque principal résiduel est relié à son marché, soit celui de Gaz Métro.* »

En réponse à une demande de renseignement, elle nuance la relation de causalité entre le risque relié à son marché et le risque de Gaz Métro de la façon suivante :

> *« La mention à la référence (iii) à l'effet que «les risques financiers d'Intragaz sont intimement liés à ceux de Gaz Métro, car il s'agit de son seul client » n'implique pas nécessairement qu'un «même risque affecterait simultanément et de façon similaire les deux sociétés». Le lien que nous établissons résulte du fait que Gaz Métro est le seul client d'Intragaz et que, conséquemment, ce qui affecte Gaz Métro pourrait ultimement affecter Intragaz également, mais pas nécessairement de façon simultanée pour une situation donnée. »*[12]

Advenant que la Régie autorise le passage à la méthode du coût de service assortie d'un contrat de long terme entre Intragaz et Gaz Métro, la FCEI a de la difficulté à voir en quoi ce qui affecte Gaz Métro (outre la faillite) pourrait ultimement affecter Intragaz. En fait, le risque d'affaire d'Intragaz paraît plutôt complètement indépendant du risque d'affaire de Gaz Métro. En effet, étant donné la structure tarifaire des sites d'entreposage et l'utilisation qui en est faite par Gaz Métro, les revenus d'Intragaz sont à toutes fins pratiques fixes, et ce, quoiqu'il arrive du côté de Gaz Métro. Il paraît évident que Gaz Métro honorera la facturation d'Intragaz même si elle connaît une année un peu moins profitable. Le risque commercial d'Intragaz est donc nécessairement largement plus faible que celui de Gaz Métro, voire inexistant.

Ainsi, sur la base des éléments identifiés précédemment, la FCEI conclut que le risque d'Intragaz se limite essentiellement au risque technique, soit des pertes de revenus et/ou des hausses de coûts causées par des problèmes techniques. Toutefois, puisqu'Intragaz

---

[12] Intragaz-4, document 8, réponse à la question 8.3.

indique que « *la plus grande partie des risques techniques reliés au développement et au rodage des sites qui existaient au moment de créer les sites d'emmagasinage sont derrière Intragaz, le risque principal résiduel est relié à son marché, soit celui de Gaz Métro,* » la FCEI conclut que ce risque est faible. De plus, le mécanisme tarifaire proposé par Intragaz la protège contre des hausses de coûts trop importantes.

Sur la base de cette information, la FCEI estime que le risque d'affaire d'Intragaz est vraisemblablement inférieur à celui de Gaz Métro. L'utilisation du taux de rendement autorisé de Gaz Métro dans l'établissement du coût de service d'Intragaz paraît donc inapproprié.

***Structure de capital***

Partant de la prémisse que le niveau de risque d'Intragaz est inférieur à celui de Gaz Métro, il nous semble difficilement justifiable d'autoriser une structure de capital qui fasse davantage de place aux actions ordinaires que celle de Gaz Métro. Cela étant dit, la FCEI s'en remet à la Régie en ce qui concerne l'établissement d'une structure de capital appropriée à moyen terme.

Cependant, la FCEI conteste la demande d'Intragaz à l'effet que la structure de capital pour 2011 soit basée sur la structure de capital existante.

La FCEI juge qu'en cette matière, la structure actuelle d'Intragaz relève de sa seule responsabilité. Intragaz savait depuis longtemps que le contrat d'emmagasinage de Pointe-du-Lac arrivait à échéance en avril 2011. Il était donc de sa responsabilité de faire en sorte d'obtenir en temps opportun les décisions réglementaires nécessaires à la gestion optimale de sa structure de capital.

Selon la FCEI, il serait inacceptable que le dépôt tardif d'une demande tarifaire résulte en des coûts additionnels pour les clients. Par conséquent, la FCEI demande que la structure

de capital autorisée pour 2011 soit basée sur la structure de capital que la Régie jugera appropriée à moyen terme, et ce, indépendamment de la structure de capital réelle d'Intragaz.

***Écarts de rendement***

Intragaz propose de conserver les écarts de rendement positifs jusqu'à concurrence de 75 points de base et d'absorber les écarts de rendement négatifs jusqu'à concurrence de 75 points de base. Intragaz qualifie cette approche de symétrique. Elle calcule que cette marge pourrait représenter environ 500 000$.

Dans l'appréciation de ce genre d'incitatif, la FCEI est d'avis qu'il importe de prendre en compte la nature de l'entreprise, les autres aspects du mécanisme de plafonnement des revenus et la possibilité de comportements stratégiques.

En ce qui concerne la nature de l'entreprise, Intragaz a la particularité d'avoir des revenus très fixes. Ainsi, sauf exception, les écarts de rendement devraient provenir d'écarts sur les coûts.

Par ailleurs, le mécanisme proposé inclut plusieurs moyens de neutralisation à court terme (e.g. exogènes, comptes d'écarts, facteur d'indexation) et à moyen terme (e.g. révision des paramètres aux 5 ans, actualisation des dépenses d'amortissement et du niveau de la base de tarification aux 5 ans). Cela a pour impact de réduire considérablement les éléments de coûts sur lesquels des variations peuvent conduire à de la bonification. Ainsi, bien que 500 000$ d'efficience puisse paraître raisonnable lorsque comparé au revenu requis total, il semble disproportionné lorsque comparé aux seuls éléments de coûts qui ne font pas l'objet d'une neutralisation, soit des dépenses d'exploitation d'environ 4,5 M$ desquels il faut soustraire environ 0,5M$ de dépenses d'entretien et de réparation. De plus, considérant qu'une bonne partie des dépenses incluses dans le 4M$ résiduel est généralement présentée par les entreprises réglementés

comme difficilement compressible (e.g. les salaires et avantages sociaux, les assurances, taxes et permis), tout porte à croire qu'il serait impossible de réaliser un niveau d'efficience de cet ordre sur ces seules dépenses.

Ainsi, il y a de fortes chances que si Intragaz devait obtenir un écart de rendement (favorable ou défavorable) de l'ordre de 75 points de base, cela serait dû à des éléments hors de son contrôle. Considérant ce qui précède, la FCEI juge qu'une possibilité d'efficience excédant 5% de la valeur des dépenses d'exploitation (soit 200 000$ après exclusion des dépenses d'entretien et réparation) est peu probable.

De plus, bien qu'Intragaz présente l'approche comme symétrique, il va de soi qu'un comportement stratégique de sa part pourrait lui permettre de tirer avantage de ce genre de modalité. Par exemple, on peut imaginer qu'elle déplace certains coûts dans le temps de façon à maximiser la bonification qu'elle retire. En pratique donc, cette approche n'est pas vraiment symétrique.

Sur la base de ce qui précède, la FCEI recommande que la possibilité de rendement excédentaire soit limitée à 200 000$ à la hausse et que le manque à gagner pour Intragaz soit limité à 300 000$ à la baisse. Nous estimons que ces seuils sont équitables et qu'ils offrent une perspective de bonification suffisante pour inciter à l'efficience.

***Comptes d'écarts***

La FCEI juge que les comptes d'écarts sur les dépenses d'entretien et réparation et les coûts de la réglementation n'incitent pas à l'efficience. Elle n'est donc pas favorable à cette approche. Cependant, elle comprend qu'Intragaz n'a pas d'historique de coûts réglementaires et qu'il est par conséquent difficile pour elle de faire une prévision fiable à cet égard.

La FCEI estime donc que le compte d'écart sur les dépenses d'entretien devrait être rejeté, mais juge acceptable à court terme un compte d'écart sur les coûts de la réglementation.

***Facteur de productivité***

Intragaz soumet que, considérant sa situation unique, il ne serait pas opportun de lui appliquer un facteur de productivité. Elle justifie sa position en indiquant qu'elle est déjà efficiente et que, par conséquent, il n'y a aucun gain de productivité substantiel à attendre dans le futur.

La FCEI ne partage pas ce point de vue. La position d'Intragaz part de la prémisse que l'inclusion d'un facteur de productivité dans une formule de plafonnement de revenu vise à « récupérer » de l'inefficience existante. Pour la FCEI, le facteur de productivité vise plutôt à refléter le fait qu'une amélioration prospective de la productivité est attendue.

Sur une base macroéconomique, on observe généralement des améliorations de la productivité et ce, bien que la vaste majorité des entreprises opère dans un contexte de libre-marché. L'analyse des données historiques de la productivité du travail au Québec montre une amélioration annuelle moyenne de plus de 1% sur la période 1981-2010. Entre 2008 et 2009, la productivité du travail s'est accrue de 1,44%.[13] Ainsi, le fait d'être efficace aujourd'hui n'implique pas que l'on ne devrait pas s'attendre à une amélioration de la productivité dans le futur.

La FCEI recommande qu'un facteur de productivité de 1% soit appliqué sur les dépenses en salaires et avantages sociaux.

---

[13] Productivité et prospérité au Québec : Bilan 2010, Centre sur la productivité et la prospérité au Québec, HEC Montréal, 2010, pp. 14 et 15.

## 6. Sommaire des recommandations

- Rejeter l'utilisation de la méthode du coût de service;
- confirmer le caractère approprié de la méthode du coût évité comme base d'établissement des tarifs d'entreposage;
- établir le revenu requis pour le site de Pointe-du-Lac d'ici avril 2013 sur la base du coût évité de Gaz Métro pour cette période (à 4,0 M$ par année);
- établir le revenu requis pour le site de Pointe-du-Lac au-delà d'avril 2013 sur la base du coût évité de Gaz Métro pour une période de 5 ans (à 2,7 M$ par année) ou 15 ans (à 3,5 M$ par année).[14]

Subsidiairement,

- Approuver une tarification basée sur une approche « Market-Based Rates. »

Subsidiairement,

- Accepter pour Pointe-du-lac une tarification au coût de service;
- approuver une indexation des autres dépenses correspondant à l'inflation de base, soit 1,8% en 2011;
- établir la base de tarification en fonction de la valeur de marchande;
- rejeter le taux de rendement et une structure de capital proposés et demander une évaluation de ceux-ci propre à Intragaz;
- limiter les écarts de rendements attribuables à l'actionnaire à 150 000$ à la hausse et 200 000$ à la baisse;
- rejeter la création d'un compte d'écart sur les dépenses d'entretien et réparation;
- appliquer un facteur de productivité de 1% sur les dépenses de salaires et avantages sociaux.

---

[14] 5 ans : 2,7 M$ = 2 120 393$ + 600 000$; 15 ans 3,5 M$ = 2 929 108$+ 600 000$. Gaz Métro-2, document-1, pages 12 (scénario 5 ans) et 14 (scénario 15 ans).