

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2012-113

R-3791-2012

5 septembre 2012

PRÉSENT :

Gilles Boulianne
Régisseur

Société en commandite Gaz Métro
Demanderesse

et

Personnes intéressées dont les noms apparaissent ci-après

Décision

Demande relative à la création d'un compte de frais reportés lié à une extension éventuelle du réseau gazier vers la Côte-Nord

Personnes intéressées :

- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI);
- Option consommateurs (OC);
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA);
- Union des consommateurs (UC);
- Union des municipalités du Québec (UMQ).

1. INTRODUCTION

[1] Le 16 avril 2012, Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro ou le distributeur) dépose auprès de la Régie de l'énergie (la Régie), une demande en vertu des articles 31(al.1, 5^o) et 32 (3.1^o) de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi), afin d'obtenir l'autorisation de créer un compte de frais reportés (CFR) lié à une extension éventuelle du réseau gazier vers la Côte-Nord.

[2] Gaz Métro recherche les conclusions suivantes :

*« **AUTORISER** Gaz Métro à créer un compte de frais reportés hors base, portant intérêt et avec un plafond de 40 millions de dollars, dans lequel elle comptabiliserait les dépenses liées aux études et travaux préparatoires décrits dans la pièce Gaz Métro-1, Document 1;*

***PRENDRE ACTE** du fait que Gaz Métro fera un suivi à l'égard de ce compte de frais reportés dans le cadre de son rapport annuel. »*

[3] Le 7 mai 2012, la Régie informe les personnes intéressées par avis sur internet qu'elle compte procéder à l'étude de cette demande sur dossier. Elle fixe au 23 mai 2012 la date du dépôt des commentaires et observations des personnes intéressées et permet à Gaz Métro d'y répondre au plus tard le 30 mai 2012.

[4] Le 23 mai 2012, la Régie reporte l'échéance du dépôt des commentaires et observations des personnes intéressées à une date postérieure à l'échéance de dépôt des réponses de Gaz Métro à sa propre demande de renseignements. Le 12 juillet 2012, elle fixe au 20 juillet 2012 l'échéance pour ces commentaires.

[5] La Régie reçoit les commentaires et observations de l'UMQ le 23 mai 2012 et ceux de la FCEI, OC, S.É./AQLPA et l'UC le 20 juillet 2012. Gaz Métro soumet sa réplique le 25 juillet 2012.

[6] Le dossier est pris en délibéré le 26 juillet 2012.

¹ L.R.Q., c. R-6.01.

2. DEMANDE D'ORDONNANCE DE TRAITEMENT CONFIDENTIEL

[7] Le 27 juin 2012, Gaz Métro dépose, sous pli confidentiel, une réponse à une demande de renseignements de la Régie, soit l'annexe A de la pièce B-0005, pour laquelle le distributeur demande à la Régie d'émettre une ordonnance de confidentialité en vertu de l'article 30 de la Loi. Les motifs à l'appui de cette demande sont plus amplement exposés dans l'affidavit signé par monsieur Robert Rousseau².

[8] Après examen de ces motifs, la Régie juge qu'ils justifient l'émission de l'ordonnance demandée à l'égard des informations contenues dans l'annexe A de la pièce B-0005 de Gaz Métro. En conséquence, la Régie accueille la demande de traitement confidentiel de Gaz Métro relative à ce document.

3. CONTEXTE

[9] Gaz Métro informe la Régie qu'au cours de la dernière année, des clients industriels potentiels installés sur la Côte-Nord ont manifesté leur intérêt à utiliser le gaz naturel dans le cadre de leurs activités, laissant entrevoir la possibilité que des volumes suffisants soient consommés pour justifier l'extension du réseau gazier jusque dans la région de la Côte-Nord.

[10] Cet intérêt s'explique notamment par le prix très concurrentiel du gaz naturel qui devrait perdurer dans le futur, de même que par la réglementation mise en place par le gouvernement du Québec en matière de plafonnement des émissions de gaz à effet de serre. Plusieurs intervenants économiques se sont également manifestés afin d'appuyer un projet d'extension du réseau de distribution gazier sur la Côte-Nord (le Projet) en raison de la stimulation de l'économie régionale que cet investissement provoquerait.

[11] Gaz Métro indique qu'à ces demandes du milieu s'est ajouté le soutien financier du gouvernement du Québec. En effet, lors du dernier discours du budget prononcé le 20 mars 2012 à l'Assemblée nationale, le ministre des Finances a annoncé une série de mesures concrètes visant à favoriser l'arrivée du gaz naturel sur la Côte-Nord³. Son apport s'étend sur deux volets, soit celui des études et travaux préparatoires, ainsi que celui de la

² Pièce B-0011.

³ Pièce B-0005.

mise en place des infrastructures qui représentent des investissements de l'ordre de 750 M\$.

[12] Le gouvernement a annoncé que dans l'éventualité où la faisabilité du Projet n'était pas démontrée, il assumera 75 % des premiers 40 M\$ qui auront été déboursés pour réaliser les études et travaux préparatoires nécessaires. Ainsi, dans un tel scénario, 75 % des coûts portés au CFR faisant l'objet de la présente demande seront assumés par le gouvernement du Québec, jusqu'à concurrence de 30 M\$.

[13] Si le résultat des études et travaux préparatoires s'avère concluant et que le Projet est autorisé par la Régie, le gouvernement s'engage à soutenir la desserte de la Côte-Nord en gaz naturel. Son apport sera temporaire et remboursable en fonction de la croissance de la consommation de gaz naturel sur ce territoire. Une surprime sera appliquée à la clientèle industrielle de la Côte-Nord et assurera la rentabilité du Projet lorsque la consommation de gaz naturel sur la Côte-Nord sera suffisante.

[14] Si, au moment de la mise en service, les volumes de consommation sont insuffisants mais supérieurs à 75 % des volumes projetés, le gouvernement compensera Gaz Métro pour les volumes de consommation manquants nécessaires pour rentabiliser l'investissement. Lorsque la consommation de gaz naturel sur la Côte-Nord sera suffisante pour assurer la rentabilité du Projet, l'apport financier du gouvernement pourra être remboursé à même les surplus générés par cette nouvelle desserte.

[15] L'entente entre le gouvernement et Gaz Métro s'appliquera sur une période de quarante ans.

[16] Comme mentionné dans les documents accompagnant le budget du gouvernement du Québec, Gaz Métro envisage un processus réglementaire en trois étapes : une demande d'autorisation pour créer un CFR, une demande de modifications aux *Conditions de service et Tarif* et une demande d'autorisation afin d'acquérir et de mettre en place les actifs destinés à la distribution du gaz naturel sur la Côte-Nord.

4. DEMANDE

[17] Gaz Métro demande à la Régie d'autoriser la création d'un CFR hors base portant intérêt afin d'y comptabiliser les coûts des études et travaux préparatoires en vue du Projet. Ce CFR sera utilisé au cours de la période précédant la décision de la Régie autorisant le projet d'investissement et serait limité à un montant maximum de 40 M\$.

[18] Gaz Métro indique que l'ampleur du Projet requiert des études et travaux préparatoires importants pour établir sa faisabilité. Ces études et travaux préparatoires permettront de statuer sur la rentabilité du Projet et, le cas échéant, de préparer une demande d'investissement pour construire les actifs destinés à la distribution en vertu de l'article 73 de la Loi. Ils permettront également de respecter l'échéance très serrée de la mise en service prévue d'ici la fin 2015 ou début 2016.

[19] Gaz Métro explique que les études et travaux préparatoires permettront, notamment, de déterminer le corridor et, par la suite, le trajet optimal du gazoduc, de planifier l'exécution du Projet, de réaliser l'ingénierie requise par les décisions d'investissements, de procéder aux études de capacité du réseau existant, de valider les potentiels volumétriques et d'évaluer les aspects environnementaux et économiques du Projet.

[20] À ce jour, Gaz Métro a obtenu des lettres d'intention de la part de tous les clients industriels majeurs présents actuellement sur la Côte-Nord. Le potentiel de conversion de ces clients représenterait environ 5,3 Bcf⁴. De plus, ces clients présenteraient des possibilités d'ajouts de charge d'environ 2,8 Bcf pour des volumes de consommation totaux potentiels d'environ 8,1 Bcf. Gaz Métro mentionne également avoir signé une lettre d'intention avec un nouveau client potentiel pour des volumes additionnels entre 4,9 Bcf et 6,9 Bcf⁵. Par ailleurs, Gaz Métro indique que plus de 80 % de ce potentiel de consommation relève du secteur des mines et de la métallurgie et est associé à des clients de grandes entreprises majoritairement⁶.

[21] Un projet présentant un taux de rendement interne égal au coût moyen pondéré du capital prospectif, soit 6,37 %, nécessiterait des volumes livrés d'environ 74 Bcf/an. Dans un tel scénario, le point mort tarifaire serait d'environ 23 ans et produirait un impact

⁴ Bcf = Billion cubic feet = milliard de pieds cubes; (Bcf correspond à 28 328 10³ m³ ou 1 073 342 GJ).

⁵ Pièce B-0012, pages 3 et 4.

⁶ Pièce B-0012, page 2.

tarifaire à la baisse de 72 M\$ après 40 ans. Ces volumes, pouvant éventuellement justifier la rentabilité du Projet sans contribution gouvernementale et sans tarification particulière, seraient cependant largement supérieurs à la capacité physique prévue pour le Projet, qui est de 20 Bcf. C'est d'ailleurs pourquoi Gaz Métro proposera la mise en place d'une contribution tarifaire Côte-Nord pour les clients industriels desservis par cette extension de réseau. Cette proposition fera l'objet d'un dossier à venir et devra être approuvée par la Régie.⁷

[22] Gaz Métro justifie l'utilisation d'un CFR dans le cadre du Projet par les éléments suivants : l'ampleur des coûts associés à la préparation de la demande d'investissement, les exigences réglementaires et les contraintes de temps pour la réalisation du Projet.

[23] Gaz Métro indique que les études et travaux préparatoires représentent une étape préalable et incontournable au dépôt de toute demande d'investissement et que pour un projet de l'ampleur de l'extension du réseau de la Côte-Nord, les sommes nécessaires à la réalisation de ces activités sont beaucoup plus élevées que pour des projets réguliers ou de moindre envergure.

[24] Le deuxième élément justifiant l'utilisation d'un CFR fait référence aux traitements réglementaires liés aux dossiers tarifaires et aux demandes d'investissements. Au moment de la préparation du dossier tarifaire 2012, il n'y avait aucun nouveau développement relatif au projet de desserte de la Côte-Nord et, par conséquent, aucun montant n'a été budgétisé dans le revenu requis 2012 et, donc, dans les tarifs de Gaz Métro. De plus, étant donné que les coûts associés aux études et travaux préparatoires sont supérieurs à 1,5 M\$, Gaz Métro propose de les traiter de façon similaire aux projets d'investissement de plus de 1,5 M\$. Ce traitement réglementaire vise à récupérer, par le biais d'un CFR, les coûts afférents à un projet qui n'ont pas été intégrés lors d'un dossier tarifaire en raison du décalage entre la date de l'autorisation du Projet et le dépôt de la demande tarifaire. Le Projet n'ayant pas encore fait l'objet d'une autorisation de la Régie, Gaz Métro demande donc la création d'un CFR.

[25] Le troisième et dernier élément justifiant la création d'un CFR est lié au facteur temps. Pour parvenir à une mise en service prévue d'ici la fin 2015 ou le début 2016, les études et travaux préparatoires doivent débiter le plus rapidement possible. La date de mise en service a été déterminée en fonction des besoins des clients potentiels et, dans la mesure du possible, Gaz Métro doit établir son calendrier de réalisation du Projet afin de

⁷ Pièce B-0012, page 6.

répondre aux besoins de desserte de ces clients. Par ailleurs, le distributeur précise qu'afin de respecter l'échéancier de raccordement prévu, certaines études et travaux préparatoires pourraient même être entrepris avant que la Régie rende sa décision sur la demande d'investissement autorisant ce Projet⁸.

[26] Gaz Métro présentera des modalités de disposition du CFR dans le cadre de sa demande d'investissement pour le Projet qui devrait être déposé vers la fin de l'année 2012. Advenant que la faisabilité du Projet ne soit pas démontrée et qu'aucune demande d'investissement ne soit déposée, les modalités de disposition du CFR feront alors l'objet d'une proposition dans le cadre d'un dossier tarifaire subséquent.

[27] Par contre, Gaz Métro soutient que la présente demande ne comporte aucun aspect tarifaire puisqu'elle se limite à demander l'autorisation de créer un CFR sans aborder la question relative à la disposition des sommes qui seront accumulées dans ce compte⁹. Gaz Métro souligne que les questions de disposition du CFR et, par incidence, du risque que doivent supporter respectivement les actionnaires et la clientèle à l'égard de ces dépenses, ne sont pas soumises à la Régie dans le cadre du présent dossier¹⁰.

[28] Les études et travaux préparatoires s'étendront sur deux exercices tarifaires, soit celui du 1^{er} octobre 2011 au 30 septembre 2012 et celui du 1^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013. Gaz Métro indique qu'elle fera un suivi à l'égard de ce CFR dans le cadre de son rapport annuel.

[29] En réponse à une demande de renseignements de la Régie, Gaz Métro présente le détail des coûts des études et travaux préparatoires. Les dépenses budgétisées pour la période du 1^{er} octobre 2011 au 30 septembre 2012, incluant les frais financiers, sont de l'ordre de 10 M\$. Pour la période du 1^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013, les montants prévus sont de l'ordre de 39,6 M\$. La somme totale de 49,6 M\$ dépasse le montant maximum du CFR demandé. Gaz Métro précise que toute somme excédant le maximum de 40 M\$ devra faire l'objet d'une nouvelle demande à la Régie afin que cette dernière l'autorise à hausser ce maximum¹¹.

⁸ Pièce B-0005, page 8.

⁹ Pièce B-0007, page 2.

¹⁰ Pièce B-0014, pages 5 et 6.

¹¹ Pièce B-0012, page 18.

5. COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS DES PERSONNES INTÉRESSÉES

[30] L'UMQ endosse sans réserve la demande de Gaz Métro.

[31] La FCEI ne s'oppose pas à la création du CFR demandé dans la mesure où il est un récipient de coûts temporaire similaire à celui qui avait été octroyé dans la décision D-2010-078¹². Elle demande de ne pas reconnaître ces dépenses à ce stade-ci, puisque Gaz Métro n'a pas démontré que les dépenses visées par la présente demande respectent le critère de prudence. De plus, elle estime que la clientèle actuelle du distributeur ne devrait pas avoir à en supporter les risques. En conséquence, la FCEI demande à la Régie de signifier à Gaz Métro que, dans l'éventualité où le Projet ne va pas de l'avant, le distributeur ne pourra pas récupérer auprès de sa clientèle actuelle les coûts des études non couverts par l'aide gouvernementale.

[32] OC est d'avis que la situation est inhabituelle et qu'il est important à ce stade du Projet de fournir des orientations claires, afin d'éviter des impacts négatifs sur les consommateurs. En d'autres termes, l'intervenante soutient que, une fois des sommes importantes dépensées, il est beaucoup plus difficile de traiter des risques que doivent supporter respectivement les actionnaires de Gaz Métro, et la clientèle à l'égard de ces dépenses. Ainsi, OC recommande que les coûts des études et travaux préparatoires qui ne sont pas supportés par le gouvernement du Québec ou par les clients potentiels du Projet, soient supportés par les actionnaires de Gaz Métro, afin de protéger les clients actuels, de tout impact sur les tarifs associés aux coûts du Projet.

[33] S.É./AQLPA recommande de constituer un CFR aux seules fins de réaliser des études sur le potentiel volumétrique gazier réel sur la Côte-Nord. Selon l'intervenant, il est fondamental que Gaz Métro puisse réaliser d'abord ses études du potentiel volumétrique réel, afin que puisse être déterminé si un projet d'extension de réseau est souhaitable et faisable et ce que devrait être sa capacité volumétrique éventuelle. L'intervenant soutient qu'il y a lieu de garder à l'esprit qu'une grande partie des clients potentiels de Gaz Métro sur la Côte-Nord seront sollicités par les distributeurs d'autres sources d'énergie renouvelables.

¹² Dossier R-3723-2010.

[34] L'UC est d'avis que Gaz Métro doit financer les coûts des études et travaux préparatoires à même l'avoir propre des actionnaires en particulier lorsque l'extension demandée est de nature exceptionnelle. Si la Régie décidait d'approuver la création d'un CFR, l'UC recommande la mise en place d'un compte en fiducie de 30 M\$, financé à même l'avoir propre de Gaz Métro, afin de garantir que le montant équivalent à l'aide gouvernementale n'incombe pas à la clientèle si cette aide ne se matérialise pas dans le cas où la faisabilité du Projet n'est pas démontrée. L'UC recommande la mise en place d'un deuxième compte en fiducie de 10 M\$, financé à même l'avoir propre de Gaz Métro, afin que la charge financière complète des coûts des études et travaux préparatoires soit assumée par les actionnaires de Gaz Métro.

[35] En ce qui a trait aux dépassements de coûts, l'UC est d'accord avec la proposition de Gaz Métro voulant qu'une seconde demande réglementaire soit présentée si les montants relatifs aux études et travaux préparatoires dépassent 40 M\$.

[36] Dans sa réplique, Gaz Métro soumet que les enjeux soulevés par les intervenants sont invoqués prématurément, puisqu'ils visent la disposition éventuelle du CFR et des dépenses qui y seront versées. Gaz Métro indique que les questions relatives à ce CFR et, par incidence, au risque que doivent supporter respectivement les actionnaires et la clientèle à l'égard de ces dépenses, ne sont pas soumises à la Régie dans le cadre du présent dossier. Le distributeur soumet que la Régie ne devrait pas tenir compte de telles observations en l'instance.

[37] Gaz Métro mentionne également qu'elle ne partage pas les inquiétudes de l'UC et de la FCEI quant aux conséquences de la tenue des élections provinciales. Selon Gaz Métro, une entente est intervenue entre elle et le gouvernement du Québec. Celui-ci demeurera lié par cette entente, même si un nouveau parti politique prend le pouvoir à Québec.

6. OPINION DE LA RÉGIE

[38] Dans le présent dossier, la Régie est saisie d'une demande de Gaz Métro afin d'obtenir l'autorisation de créer un compte de frais reportés hors base pour y comptabiliser tous les coûts liés aux études et travaux préparatoires à une extension

éventuelle de son réseau de distribution gazier vers la Côte-Nord. Cette demande est soumise en vertu des articles 31(al.1, 5^o) et 32 (3.1^o) de la Loi.

[39] Une des particularités du présent dossier repose sur le fait que la demande de création d'un CFR n'est pas associée à une demande d'autorisation d'investissement en vertu de l'article 73 de la Loi, ce qui est habituellement le cas pour ce type de demande.

[40] Compte tenu du contexte de la présente demande, de la nature du projet envisagé, de l'importance des sommes en cause et du fait que lesdites sommes n'ont fait l'objet d'aucune inclusion dans le revenu requis du dossier tarifaire 2012 (R-3752-2011), **la Régie autorise, uniquement en tant que récipient de coûts temporaire, la création d'un compte de frais reportés hors base, portant intérêt au taux autorisé de la base de tarification. Dans ce compte, plafonné à 40 M \$, le distributeur pourra comptabiliser tous les coûts découlant des études et travaux préparatoires associés au projet d'extension de son réseau de distribution gazier vers la Côte-Nord.** La Régie prend en compte également la contribution annoncée du gouvernement du Québec en appui à la réalisation des études et travaux préparatoires liés à ce projet.

[41] La Régie prend acte de l'engagement de Gaz Métro de lui présenter, le cas échéant et en temps opportun, une nouvelle demande visant l'autorisation de rehausser le plafond de 40 M\$ de ce CFR, advenant le cas où le coût cumulatif des études et travaux préparatoires venait à dépasser cette limite.

[42] La Régie prend acte de l'intention de Gaz Métro de présenter une demande relative à la disposition des sommes qui seront cumulées dans le CFR au même moment où elle déposera sa demande d'autorisation d'investissement visant la réalisation du Projet, soit vers la fin de l'année 2012.

[43] La Régie prend acte également du fait que dans l'éventualité où, au terme des études et travaux préparatoires, la faisabilité du Projet n'était pas démontrée et qu'aucune demande d'investissement n'était déposée, la disposition des sommes cumulées dans le CFR ferait alors l'objet d'une proposition de Gaz Métro dans le cadre du dossier tarifaire subséquent à ce constat.

[44] La Régie souligne que l'autorisation donnée par la présente décision permet à Gaz Métro d'entreprendre des études et travaux visant à établir la faisabilité du Projet et de comptabiliser les sommes engagées à cet égard dans le CFR autorisé à cette fin. Elle ne

constitue pas une autorisation à entreprendre des travaux associés au Projet lui-même d'extension du réseau gazier vers la Côte-Nord. Une telle autorisation de la Régie devra être obtenue dans le cadre d'une demande soumise en vertu de l'article 73 de la Loi.

[45] Par ailleurs, la Régie précise que toutes les sommes versées dans le CFR seront sujettes à un examen de la Régie portant sur leur caractère nécessaire et prudent. Cet examen se fera dans le cadre du dossier qui traitera des questions relatives à la disposition de ces sommes.

[46] La présente décision ne vise pas à traiter de la disposition des sommes comptabilisées au CFR. À cet égard, la Régie partage l'avis de Gaz Métro. En effet, la Régie considère que toute question relative à la disposition du solde du CFR et, par incidence, du risque que doivent supporter respectivement les actionnaires et la clientèle à l'égard de ces dépenses devra être examinée par une formation assignée à l'établissement du revenu requis du distributeur.

[47] La Régie prend acte du fait que Gaz Métro fera un suivi à l'égard de ce CFR dans le cadre de son rapport annuel.

[48] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

AUTORISE Gaz Métro à créer, en tant que récipient de coûts temporaire, un compte de frais reportés hors base, portant intérêt au taux autorisé sur la base de tarification, et comportant un plafond de 40 millions de dollars, afin d'y comptabiliser tous les coûts liés aux études et travaux préparatoires visant à établir la faisabilité d'un projet d'extension de son réseau de distribution gazier vers la Côte-Nord;

PREND ACTE de l'engagement de Gaz Métro de lui présenter, le cas échéant et en temps opportun, une nouvelle demande visant l'autorisation de rehausser le plafond de 40 millions de dollars de ce compte de frais reportés, advenant le cas où le coût cumulatif des études et travaux préparatoires venait à dépasser cette limite;

PREND ACTE de l'intention de Gaz Métro de présenter une demande relative à la disposition des sommes qui seront cumulées dans le CFR au même moment où elle

déposera sa demande d'autorisation d'investissement visant la réalisation du Projet ou, dans l'éventualité où la faisabilité du Projet n'était pas démontrée et qu'aucune demande d'investissement n'était déposée, dans le cadre du dossier tarifaire subséquent à ce constat;

PREND ACTE du fait que Gaz Métro fera un suivi à l'égard de ce compte de frais reportés dans le cadre de son rapport annuel;

ACCUEILLE la demande de traitement confidentiel de Gaz Métro à l'égard de l'annexe A de la pièce B-0005 et **INTERDIT** la divulgation, la publication ou la diffusion de cette annexe et des renseignements qu'elle contient;

ORDONNE au distributeur de se conformer à chacune des ordonnances, demandes, prescriptions et conditions énoncées dans la présente décision.

Gilles Boulianne

Régisseur

Représentants :

- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représentée par M^e André Turmel;
- Option consommateurs (OC) représentée par M^e Éric David et M^e Annie-Claude Lafond;
- Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro) représentée par M^e Vincent Regnault;
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA) représenté par M^e Dominique Neuman;
- Union des consommateurs (UC) représentée par M^e Hélène Sicard;
- Union des municipalités du Québec (UMQ) représentée par M^e Steve Cadrin.