

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE MONTRÉAL

No : R-3807-2012

---

**INTRAGAZ, SOCIÉTÉ EN COMMANDITE**, société en commandite dûment constituée en vertu des lois du Québec et ayant sa principale place d'affaires au 6565, boul. Jean-XXIII, en la ville de Trois-Rivières, dans le district de Trois-Rivières, province de Québec, agissant aux fins des présentes par son commandité Intragaz inc., corporation régie par la partie IA de la *Loi sur les compagnies* (Québec), ayant son siège social à la même adresse;

(ci-après « Intragaz »)

---

## PLAN D'ARGUMENTATION D'INTRAGAZ

---

### I. L'HISTORIQUE DES TARIFS D'INTRAGAZ

- Historique des décisions de la Régie de l'énergie (la « **Régie** ») et de ses prédécesseurs.
- Contexte de la méthode des coûts évités.
  - Les tarifs établis selon la méthode des coûts évités sont des tarifs réglementés.

### II. LE CONTEXTE DE LA DEMANDE D'INTRAGAZ

La présente demande constitue la suite logique des décisions D-2011-140 (demande principale) et D-2012-005 (demande subsidiaire) rendues par la Régie dans les dossiers R-3753-2011 et R-3754-2011.

Dans le cadre du dossier R-3753-2011, la demande principale d'Intragaz visant l'approbation d'un mode de réglementation allégée de type plafonnement de revenus basée sur les principes du coût de service a été rejetée au motif que la preuve soumise par Intragaz sur le taux de rendement, la structure de capital et la base de tarification (caractère utile des investissements) a été jugée non probante ou insuffisante.

- Décision D-2011-140 :

### **3.3 OPINION DE LA RÉGIE**

[33] Après examen de l'ensemble de la preuve aux dossiers, la Régie est d'avis qu'Intragaz n'a pas réussi à démontrer qu'il était justifié, à cette étape-ci, de changer de méthode pour établir son tarif.

[34] Dans la présente section, la Régie ne se prononce pas sur tous les paramètres du mode de réglementation proposé. Elle traite ci-après des principaux paramètres qui l'amènent à rejeter la proposition d'Intragaz.

#### **3.3.2 TAUX DE RENDEMENT ET STRUCTURE DE CAPITAL**

[40] En ce qui a trait à l'établissement de la structure de capital et du taux de rendement sur la base de tarification, la Régie juge que la preuve soumise par Intragaz n'est pas probante.

[...]

#### **3.3.3 BASE DE TARIFICATION**

[44] La Régie juge insuffisante la preuve soumise par Intragaz au soutien de sa demande visant à faire reconnaître sa base de tarification.

[...]

[46] La Régie ne conteste pas la présomption d'Intragaz soutenant que les décisions d'investissement prises dans le passé ont été prudentes. Toutefois, la preuve au dossier est insuffisante pour permettre à la Régie de se prononcer sur le caractère utile de ces investissements.

[...]

[48] Tel que mentionné précédemment, Intragaz n'a pas réussi à démontrer qu'il était justifié, à cette étape-ci, de changer de méthode pour établir son tarif.

(Nos soulignements)

La Régie n'a pas statué sur le coût de service d'Intragaz dans le cadre de ces dossiers. Il est donc faux de prétendre, comme le fait la FCEI, que la Régie aurait « *implicitement jugé que des tarifs justes et raisonnables peuvent être inférieurs au coût de service* ». (Pièce FCEI-0008, p. 5)

- Décision D-2012-005 :

[33] D'ailleurs, pour retenir le coût de service du site de Pointe-du-Lac pour établir le tarif applicable, il faudrait que la Régie arrive à la conclusion que le montant de 4,6 M\$ établi par Intragaz correspond à son coût de service. Or, la Régie a indiqué dans la Décision que la preuve soumise par Intragaz à cet égard n'était pas probante et elle a sciemment choisi de ne pas faire cet examen dans le présent dossier.

(Nos soulignements)

Intragaz a déposé la présente demande, tel que requis par la Régie (Décision D-2011-140, para. [72]), et a produit une preuve complète à son soutien, appuyée de rapports d'experts, afin de démontrer le caractère raisonnable de son coût de service pour les deux sites qu'elle exploite.

Intragaz demande la fixation des tarifs d'emmagasiner pour une période de 10 ans lui permettant de récupérer son coût de service conformément à la Loi et aux principes réglementaires reconnus.

Les enjeux dans ce dossier sont liés au coût de service d'Intragaz, qui servira de base à l'établissement de tarifs justes et raisonnables (Décision D-2012-085, para. [15].) et non à l'application d'une méthode.

### III. LE CADRE LÉGAL APPLICABLE

Loi sur la Régie de l'énergie, L.R.Q., c. 6.01 (la « Loi »):

- Article 1: la Loi s'applique à l'emmagasinage du gaz naturel.
- Article 31: la Régie a compétence exclusive pour fixer ou modifier les tarifs auxquels le gaz naturel est emmagasiné.
- Article 48 : sur demande d'une personne intéressée ou de sa propre initiative, la Régie fixe ou modifie les tarifs auxquels le gaz naturel est emmagasiné.
- Article 49 : éléments que la Régie doit notamment prendre en considération lorsqu'elle fixe des tarifs d'emmagasinage.

Les tarifs d'Intragaz sont donc réglementés et doivent être fixés par la Régie qui a compétence exclusive à cet égard.

Ce ne sont pas des « market-based rates » (Témoignage du Dr. Gaske, N.S. Vol. I, pp. 99-100.)

Intragaz n'a pas assumé les risques du marché au niveau de sa tarification et n'a pas à y être exposée (sauf naturellement pour le risque de non-renouvellement de son contrat).

La Loi n'établit aucune distinction entre une entreprise en situation de monopole ou non. Toutes les entités dont les tarifs sont réglementés doivent donc bénéficier des droits que leur confèrent la Loi et les principes réglementaires reconnus. (Témoignage du Dr. Gaske, N.S. Vol. I, pp 116-117.)

- **ONGLET 1: Décision D-2002-56, pp. 14 et 18;**

La Régie reconnaît, par ailleurs, que la demanderesse ne détient pas de monopole de droit en l'espèce. Toutefois, le législateur a confirmé la réglementation de ce secteur d'activité lorsqu'il a créé la Régie de l'énergie, à laquelle la demanderesse est la seule entreprise assujettie. Il appartient à la Régie de s'assurer du caractère juste et raisonnable du tarif applicable au service offert par Intragaz.

[..]

En l'absence de concurrence effective sur le marché de l'emmagasinage de gaz naturel au Québec, la Régie juge que la réorientation du type de réglementation applicable à Intragaz qu'implique la non divulgation des taux n'est pas justifiée. La Régie croit qu'il est en fait dans l'intérêt public qu'elle continue de fixer les dispositions tarifaires du service offert par Intragaz plutôt que de s'en remettre aux forces du marché et que la fixation du Tarif E-3, ainsi que la détermination de la forme et du degré de détail que doivent prendre les primes et autres conditions applicables se fassent dans le cadre d'un examen public.

(Nos soulignements)

- Pièce B-0015 - Intragaz 1, Document 5 : Témoignage du Dr. Gaske, p. 23 :

*[...] As long as the regulator retains and exercises its authority to set just and reasonable rates, the regulator is required to set rates that are at least sufficient to allow the regulated firm a reasonable opportunity to recover its costs and earn the rate of return required by the market. [...]*

*[...]*

*The obvious distinction between “Avoided-Cost” and “market-based” rates is that when Avoided-Costs rates are adopted the regulator retains, and actively exercises, its power to prescribe rates. [...]*

## **L'OBLIGATION DE FIXER DES TARIFS JUSTES ET RAISONNABLES**

**Lorsqu'elle fixe des tarifs d'emmagasinage, la Régie a l'obligation de s'assurer que ces tarifs soient justes et raisonnables et ce, sans égard à la méthode tarifaire utilisée.**

- Article 49, premier alinéa, paragraphe 7<sup>o</sup> de la Loi :

*49. Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasinage de gaz naturel, la Régie doit notamment:*

*[...]*

*7<sup>o</sup> s'assurer que les tarifs et autres conditions applicables à la prestation du service sont justes et raisonnables;*

(Nos soulignements)

- Décision D-2011-140 :

*[17] Enfin, l'article 49 de la Loi indique les éléments que la Régie doit prendre en compte lorsqu'elle fixe ou modifie un tel tarif. La Régie doit notamment s'assurer que le tarif qu'elle fixe est juste et raisonnable. Par ailleurs, cet article prévoit que la Régie peut également utiliser toute autre méthode qu'elle estime appropriée à ces fins, lui conférant ainsi une large discrétion quant au mode de fixation d'un tarif et à la méthode à utiliser.*

*[...]*

*[52] En vertu du dernier alinéa de l'article 49 de la Loi, la Régie peut utiliser toute autre méthode qu'elle estime appropriée lorsqu'elle fixe un tarif d'emmagasinage. Cependant, cette discrétion dont la Régie dispose dans le choix de la méthode ne la relève pas de son obligation de fixer des tarifs et autres conditions qui soient justes et raisonnables du point de vue des clients, de l'entreprise réglementée et de l'intérêt public.*

(Nos soulignements)

**Lorsqu'elle fixe des tarifs d'emmagasinage, la Régie doit également et notamment:**

- établir la base de tarification, c'est-à-dire l'ensemble des actifs requis pour rendre le service et qu'elle estime prudemment acquis et utiles à l'exploitation des sites d'emmagasinage, à sa juste valeur calculée sur la base du coût d'origine, soustraction faite de l'amortissement; (art. 49, al. 1, para. 1<sup>o</sup> et art. 50 de la Loi)
- déterminer les montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation de service; (art. 49, al. 1, para. 2<sup>o</sup> de la Loi)
- permettre un rendement raisonnable sur la base de tarification; (art. 32 et 49, al. 1, para. 3<sup>o</sup> de la Loi)

- assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable de l'entreprise réglementée (art. 5 de la Loi)

De plus, la Régie doit respecter l'article 51 de la Loi.

## 1. LE COÛT DE SERVICE

**Des tarifs justes et raisonnables doivent générer des revenus suffisants pour permettre à Intragaz, en tant qu'entreprise réglementée, de récupérer l'ensemble de ses coûts et d'atteindre un rendement raisonnable.**

**Le coût de service d'Intragaz est constitué de la totalité des dépenses nécessaires pour assumer le coût de la prestation de service (dépenses d'exploitation, amortissement et impôt) et d'un rendement raisonnable sur sa base de tarification.**

**Autorités :**

- **ONGLET 2 : Décision D-2009-156, paras. 179, 191 et 192;**

*[179] La Régie retient des dispositions de la Loi que, lorsqu'elle fixe un tarif de gaz naturel, ce dernier doit être juste et raisonnable (article 49.7). La Régie doit fixer un tarif qui permet l'atteinte, par le distributeur, d'un rendement raisonnable sur la base de tarification (articles 32 et 49.3).*  
[...]

[...]

*[191] La Régie rappelle que, lorsqu'elle exerce ses fonctions, elle doit assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du distributeur (article 5). Ceci ne saurait par contre priver les investisseurs du rendement raisonnable auquel ils sont en droit de s'attendre en vertu de l'article 49.3, les deux articles de la Loi n'étant aucunement incompatibles.*

*[192] En effet, le rendement accordé à l'actionnaire constitue l'un des éléments du coût de service du distributeur au même titre que ses coûts d'exploitation. Le tarif établi par la Régie doit, en vertu de la Loi et de la jurisprudence, permettre des revenus suffisants pour couvrir l'ensemble de ces coûts.* [...]

(Nos soulignements)

- **ONGLET 3: *City of Calgary c. ATCO Gas and Pipelines Ltd.*, [2006] 1 R.C.S. 140, para. 62;**

2.3.3.2 — *Établissement des tarifs*

62 *La réglementation tarifaire a plusieurs objectifs — viabilité, équité et efficacité — qui expliquent le mode de fixation des tarifs :*

[TRADUCTION] . . . l'entreprise réglementée doit être en mesure de financer ses activités et tout investissement nécessaire à la poursuite de ses activités. [...] L'équité est liée à la redistribution de la richesse dans la société. L'objectif de la viabilité suppose déjà que les actionnaires ne doivent pas réaliser un « trop faible » rendement (défini comme la gratification requise pour assurer l'investissement continu dans l'entreprise), alors que celui de l'équité implique qu'ils ne doivent pas obtenir un rendement « trop élevé ».

(Nos soulignements)

- **ONGLET 4: *Northwestern Utilities Limited v. City of Edmonton*, [1929] S.C.R. 186, pp. 192 et 193;**

The duty of the Board was to fix fair and reasonable rates; rates at which, under the circumstances, would be fair to the consumer on the one hand, and which, on the other hand, would secure to the company a fair return for the capital invested. By a fair return is meant that the company will be allowed as large a return on the capital invested in its enterprise (which will be net to the company) as it would receive if it were investing the same amount in other securities possessing an attractiveness, stability and certainty equal to that of the company's enterprise.[...].

(Nos soulignements)

- **ONGLET 5: *Federal Power Commission v. Hope Natural Gas Co.*, 320 U.S. 591 (1944), pp. 602 et 603;**

[...] We held in *Federal Power Commission v. Natural Gas Pipeline Co.* [...], that the Commission was not bound to the use of any single formula or combination of formulae in determining rates. Its ratemaking function, moreover, involves the making of «pragmatic adjustments». And when the Commission's order is challenged in the courts, the question is whether that order, "viewed in its entirety," meets the requirements of the Act. Under the statutory standard of "just and reasonable," it is the result reached, not the method employed, which is controlling. [...] It is not theory, but the impact of the rate order, which counts. If the total effect of the rate order cannot be said to be unjust and unreasonable, judicial inquiry under the Act is at an end. The fact that the method employed to reach that result may contain infirmities is not then important. Moreover, the Commission's order does not become suspect by reason of the fact that it is challenged. It is the product of expert judgment which carries a presumption of validity. And he who would upset the rate order under the Act carries the heavy burden of making a convincing showing that it is invalid because it is unjust and unreasonable in its consequences. [...].

The rate-making process under the Act, i.e. the fixing of "just and reasonable" rates, involves balancing of the investor and the consumer interests. (...) the investor interest has a legitimate concern with the financial integrity of the company whose rates are being regulated. From the investor or company point of view it is important that there be enough revenue not only for operating expenses but also for the capital costs of the business. These include service on the debt and dividends on the

stock (...).By that standard, the return to the equity owner should be commensurate with returns on investments in other enterprises having corresponding risks. That return, moreover, should be sufficient to assure confidence in the financial integrity of the enterprise, so as to maintain its credit and to attract capital. (...).

(Nos soulignements)

- **ONGLET 6 : Décision D-94-06 (R-3261-93), p. 8;**

*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 (...)*

[...]

*Dans la présente affaire, la Régie aurait préféré avoir la preuve la plus exhaustive possible quant aux comparaisons de méthodologie tarifaire, mais elle est néanmoins satisfaite que, dans les circonstances, la tarification proposée et mise en preuve est juste et raisonnable et qu'il est d'intérêt public de l'approuver pour permettre le développement et l'utilisation du réservoir de Saint-Flavien.*

(Nos soulignements)

- **ONGLET 7: *Bluefield Waterworks & Improvement Co. v. Public Service Commission of West Virginia et al.*, 262 U.S.679 (1923), pp. 692 et 693;**

*[...] A public utility is entitled to such rates as will permit it to earn a return on the value of the property which it employs for the convenience of the public equal to that generally being made at the same time and in the same general part of the country on investments in other business undertakings which are attended by corresponding, risks and uncertainties; but it has no constitutional right to profits such as are realized or anticipated in highly profitable enterprises or speculative ventures. The return should be reasonably sufficient to assure confidence in the financial soundness of the utility and should be adequate, under efficient and economical management, to maintain and support its credit and enable it to raise the money necessary for the proper discharge of its public duties. [...].*

(Nos soulignements)

- **ONGLET 8 : *Transcanada Pipelines Ltd. c. Office national de l'énergie*, 2004 CAF 149 (CanLII), paras. 5, 6, 12 et 13;**

*[5] [...] Les droits que l'Office permet au réseau principal d'exiger de ses clients sont destinés à générer des recettes suffisantes pour recouvrer*

les coûts autorisés tout en imputant d'une façon équitable les frais aux usagers à l'égard des coûts et avantages de différents services. Le coût du capital du réseau principal est inclus dans le coût du service et constitue de fait le principal élément des coûts du réseau principal.

[6] Le coût du capital d'un service public correspond au rendement global que les investisseurs doivent obtenir à l'égard de leurs placements afin de garder leurs capitaux investis dans le service public et d'investir de nouveaux capitaux dans ce service public. [...]

[...]

[12] Même si le coût du capital est peut-être plus difficile à estimer que certains autres coûts, il s'agit d'un coût réel que le service public doit pouvoir recouvrer à l'aide de ses recettes. Si l'Office ne permet pas au service public de recouvrer le coût du capital, ce dernier ne sera pas en mesure d'obtenir de nouveaux capitaux ou de procéder à un refinancement puisqu'il ne pourra pas offrir aux investisseurs le même taux de rendement que celui qui s'applique aux autres placements comportant un risque similaire. De plus, les actionnaires existants insisteront pour que les bénéfices non répartis ne soient pas réinvestis dans le service public.

[13] À long terme, une entreprise réglementée qui ne peut pas recouvrer son coût du capital, tant pour ce qui est de la dette que des capitaux propres, ne pourra pas accroître ses activités ou même continuer à exercer ses activités existantes. Elle mettra éventuellement fin à ses activités, ce qui nuira non seulement aux actionnaires mais aussi aux clients qu'elle ne sera plus en mesure de servir. Les répercussions pour les clients et en fin de compte pour les consommateurs seront encore plus sérieuses s'il n'y a pas suffisamment de concurrence sur le marché pour qu'un service de rechange adéquat soit assuré.

(Nos soulignements)

- **ONGLET 9: *Union Gas Ltd. v. Ontario Energy Board* (1983), 1 D.L.R. (4th) 698 (Ont. Div. Ct.), pp. 702 et 711;**

The utility's revenue requirement, which is made up of two components, its total operating costs and an appropriate return on rate base, represents the utility's cost of service for the test year. Operating costs include the cost of gas supplies, pay-roll costs, depreciation and taxes.

[...]

Looking at the obligation of the O.E.B. to have regard for the interests of the appellant, the O.E.B. is under an obligation to approve rates which will produce a fair return. [...]

The question of what is a fair return is addressed in *Northwestern Utilities, Ltd. v. City of Edmonton et al.*, [1929] S.C.R. 186, (...) at p. 193 (...):

*By a fair return is meant that the company will be allowed as large a return on the capital invested in its enterprise, which will be net to the company, as it would receive if it were investing the same amount in other securities possessing an attractiveness, stability and certainty equal to that of the company's enterprise.*

*(Emphasis added.) The provision of the fair return is essential to preservation of the financial integrity of the appellant which is of mutual concern both to the appellant and to its customers. »*

(Nos soulignements)

- **ONGLET 10: *British Columbia Electric Railway Co. Ltd. v. Public Utilities Commission of British Columbia et al.*, [1960] S.C.R. 837, p. 848;**

*[...] The obligation to approve rates which will produce the fair return to which the utility has been found entitled is, in my opinion, absolute, which does not mean that the obligation of the Commission to have due regard to the protection of the public, as required by s. 16(1)(b), is not to be discharged. [...] The Commission is directed [...] to consider all matters which it deems proper as affecting the rate but that consideration is to be given in the light of the fact that the obligation to approve rates which will give a fair and reasonable return is absolute.*

(Nos soulignements)

- **ONGLET 11: Bonbright, Daniels and Kamerschen, « *Principles of Public Utility Rates* », Public Utility Reports Inc., Arlington, Virginia, 1988, pp. 109 et 116;**

*[...] one standard of reasonable rates can fairly be said to outrank all others in the importance attached to it by experts and public opinion alike – the standard of costs of service [...]*

*[...]*

*In the regulation of private utility companies, and even in the ratemaking practices of publicly owned plants, the determination of general rate levels is likely to take precedence over the determination of specific rate schedules; and there the most directly pertinent costs are the total costs, including the overhead costs. In other words, the cost principle is taken to mean that rates as a whole should cover costs as a whole.*

(Nos soulignements)

- **ONGLET 12: Jonathan A. Lesser and Leonardo R. Giacchino, « *Fundamentals of Energy Regulation* », Public Utilities Reports, Inc., Vienna Virginia, 2007, pp. 39:**

*A basic concept underlying all forms of economic regulation is that a regulated firm must have the opportunity to recover its costs. Privately*

*held firms must be able to obtain a “reasonable” return on prudent investments, two loaded words that have been, and continue to be, key areas of regulatory disputes. Without the opportunity to recover all of its costs and earn a reasonable return, no regulated private company can attract the capital necessary to operate. And if an investment is not prudent, it is not likely to be made.*

(Nos soulignements)

➤ Le taux de rendement raisonnable

**Des tarifs justes et raisonnables doivent permettre à Intragaz d’atteindre un rendement raisonnable, c’est-à-dire un rendement rencontrant les trois critères reconnus par les régulateurs comme fondant la base de la norme du rendement raisonnable et ce, peu importe la méthode tarifaire utilisée.**

Selon ces trois critères, pour être raisonnable, un taux de rendement sur le capital doit :

- être comparable à celui que rapporterait le capital investi dans une autre entreprise présentant un risque analogue (critère de l’investissement comparable);
  - permettre à l’entreprise d’attirer des capitaux additionnels à des conditions raisonnables (critère de l’effet d’attraction des capitaux);
  - permettre à l’entreprise réglementée de préserver son intégrité financière (critère de l’intégrité financière).
- Pièce B-0015 - Intragaz 1, Document 5 : Témoignage du Dr. Gaske, p.11 :

*The fundamental principle is that a regulator may employ any method for setting rates, but the result reached must allow the regulated company a reasonable opportunity to recover its costs and meet the three standards required for a reasonable rate of return. The lowest possible rates that meet these three standards are rates based on the cost of service of the regulated firm.*

(Nos soulignements)

- Pièce Intragaz-1, Document 5.2 : Présentation du Dr Gaske, p.3 :

*The Fair Return standard establishes cost of service as the minimum rate set by regulators.*

La Régie a reconnu l’application de ces trois critères dans l’exercice de sa juridiction à l’égard de la fixation d’un taux de rendement raisonnable.

Afin d’être en mesure de respecter les trois critères fondant la norme du rendement raisonnable, Intragaz doit récupérer son coût de service.

**Autorités :**

- **ONGLET 2 : Décision D-2009-156, paras. 184 à 189;**

[184] Les principes juridiques encadrant le concept d'un taux de rendement raisonnable ont d'abord été énoncés par deux décisions de principe de la Cour suprême américaine, les causes Bluefield et Hope. La première de ces deux décisions énonce la norme par laquelle la raisonabilité d'un tarif est jugée :

*« A public utility is entitled to such rates as will permit it to earn a return on the value of the property which it employs for the convenience of the public equal to that generally being made at the same time and in the same general part of the country on investments in other business undertakings which are attended by corresponding, risks and uncertainties, but it has no constitutional right to profits such as are realized or anticipated in highly profitable enterprises or speculative ventures. The return should be reasonably sufficient to assure confidence in the financial soundness of the utility, and should be adequate, under efficient and economical management, to maintain and support its credit and enable it to raise the money necessary for the proper discharge of its public duties. A rate of return may be reasonable at one time and become too high or too low by changes affecting opportunities for investment, the money market, and business conditions generally. »*

[185] La seconde décision est venue compléter la norme en précisant qu'une entreprise d'utilité publique a non seulement droit à des revenus lui permettant de couvrir ses frais d'exploitation, mais aussi à des revenus suffisants pour couvrir son coût en capital :

*« The ratemaking process under the Act, i.e., the fixing of "just and reasonable" rates, involves a balancing of the investor and the consumer interests. Thus, we stated in the Natural Gas Pipeline Co. case that "regulation does not insure that the business shall produce net revenues" [...]. But, such considerations aside, the investor interest has a legitimate concern with the financial integrity of the company whose rates are being regulated. From the investor or company point of view, it is important that there be enough revenue not only for operating expenses, but also for the capital costs of the business. These include service on the debt and dividends on the stock. [...] By that standard, the return to the equity owner should be commensurate with returns on investments in other enterprises having corresponding risks. That return, moreover, should be sufficient to assure confidence in the financial integrity of the enterprise, so as to maintain its credit and to attract capital. [...] »*

[186] L'arrêt Hope précise, de plus, que c'est la résultante de l'exercice réglementaire qui doit être juste et raisonnable et non la méthode pour s'y rendre :

« [...] We held in *Federal Power Commission v. Natural Gas Pipeline Co.* [...], that the Commission was not bound to the use of any single formula or combination of formulae in determining rates. Its ratemaking function, moreover, involves the making of «pragmatic adjustments». And when the Commission's order is challenged in the courts, the question is whether that order, "viewed in its entirety," meets the requirements of the Act. Under the statutory standard of "just and reasonable," it is the result reached, not the method employed, which is controlling. [...] It is not theory, but the impact of the rate order, which counts. If the total effect of the rate order cannot be said to be unjust and unreasonable, judicial inquiry under the Act is at an end. The fact that the method employed to reach that result may contain infirmities is not then important. Moreover, the Commission's order does not become suspect by reason of the fact that it is challenged. It is the product of expert judgment which carries a presumption of validity. And he who would upset the rate order under the Act carries the heavy burden of making a convincing showing that it is invalid because it is unjust and unreasonable in its consequences. [...] »

[187] Dans l'affaire *Northwestern*, la Cour suprême du Canada reprend, dans leur essence, les principes énoncés par les tribunaux américains. Le juge Lamont écrivait :

« The duty of the Board was to fix fair and reasonable rates; rates which, under the circumstances, would be fair to the consumer on the one hand, and which, on the other hand, would secure to the company a fair return for the capital invested. By a fair return is meant that the company will be allowed as large a return on the capital invested in its enterprise (which will be net to the company) as it would receive if it were investing the same amount in other securities possessing an attractiveness, stability and certainty equal to that of the company's enterprise. »

[188] Par ailleurs, dans l'affaire *British Columbia Electric Railway Co. LTD.*, la Cour Suprême du Canada se prononce de nouveau sur les devoirs d'un régulateur lors de l'approbation de tarifs. Le juge Martland, se prononçant pour la majorité sur l'interprétation à donner à certaines dispositions du *Public Utilities Act* et, notamment, quant à la priorité à donner à l'intérêt public, écrivait :

« The rate to be imposed shall be neither excessive for the service nor insufficient to provide a fair return on the rate base. There must be a balancing of interests. »

[189] La Régie retient que les trois critères auxquels fait allusion le procureur de la demanderesse, soit les critères de l'investissement comparable, de l'intégrité financière et de l'attraction des capitaux, trouvent pleinement assise dans ces diverses décisions. Elle note de plus que ces critères ne sont aucunement contestés par l'ACIG agissant à titre de représentante des associations de consommateurs. Elle note, par ailleurs, que ces critères sont également reconnus et utilisés par les différents groupes d'expert témoignant devant elle. La Régie en conclut que ces critères font consensus et qu'ils peuvent servir de guide dans

l'exercice de sa juridiction à l'égard de la fixation d'un taux de rendement raisonnable.

(Nos soulignements)

- **ONGLET 13: Charles F. Philipps Jr., « The Regulation of Public Utilities », Public Utilities Reports, Inc., Arlington, Virginia, 1993, p. 375 et 376:**

*At a minimum, a public utility must be afforded the opportunity not only of assuring its financial integrity so that it can maintain its credit standing and attract additional capital as needed, but also of achieving earnings comparable to those of other companies having corresponding risks. Further, regulation may use the rate of return as an incentive by awarding returns that are higher than the minimum to those utilities with relatively greater efficiency. But in determining a rate, a commission may not set it so high as to exploit consumers. The concept of a fair rate of return, therefore, represents a range or a zone of reasonableness. And its quantitative importance is evident: Given the rate base, earnings are 25 percent higher under a 10 percent return than under an 8 percent rate.*

For regulatory purposes, the rate of return is the amount of money earned by a public utility, over and above operating costs, expressed as a percentage of the rate base. [...]

(Nos soulignements)

## **2. LA CONCILIATION ENTRE L'INTÉRÊT PUBLIC, LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS ET UN TRAITEMENT ÉQUITABLE DE L'ENTREPRISE RÉGLEMENTÉE**

- Article 5 de la Loi :

*5. Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif.*

(Nos soulignements)

La notion de « conciliation » des intérêts n'est pas définie dans la Loi.

Il nous apparaît clair, à la lecture de l'article 5, que la Régie doit concilier plusieurs intérêts en présence, et non tenir compte uniquement de l'intérêt des consommateurs comme le laissent entendre le Dr. Booth et la FCEI.

La Régie a reconnu que le développement du stockage au Québec était dans l'intérêt public.

Quant à l'ACIG, elle reconnaît que le maintien des services d'Intragaz est dans l'intérêt public (pièce C-ACIG-0015, para. 11 et 12, Pièce C-ACIG-0017, réponse 2.1. et N.S.

Vol. III, p.46.) Il en est de même pour Gaz Métro en tant que client (Intragaz 1, Document 8.1, p. 6.)

Afin d'assurer cette conciliation, la Régie doit permettre à Intragaz de récupérer minimalement son coût de service et d'atteindre un rendement raisonnable tout en protégeant les consommateurs contre des tarifs excessifs.

La méthode des coûts évités a été retenue par la Régie afin d'accorder une prime aux investisseurs au-delà du coût de service pour les inciter à assumer les risques du développement du stockage au Québec, tout en permettant de protéger les clients contre des tarifs excessifs puisque les coûts évités étaient supérieurs au coût de service. C'était là le principe fondamental derrière la méthode des coûts évités.

Ce faisant, la Régie s'assurait que les tarifs se situent à l'intérieur d'une « zone de raisonabilité ».

Une interprétation différente de la protection offerte aux clients, à savoir que, dans tous les cas et pour toujours, Gaz Métro et ses clients ne pourraient payer plus cher que les coûts évités, irait à l'encontre de la Loi et des principes réglementaires reconnus et elle équivaldrait à conclure que la méthode des coûts évités est immuable.

- Pièce Intragaz-1, Document 5.2 – Présentation du Dr. Gaske, p. 9 :

*[...] The Régie did not offer avoided cost rates as a “reward” for Intragaz – it did so because lower rates would not attract capital. Avoided cost rates were necessary to meet the capital attraction standard.*

- **ONGLET 6: Décision D-94-06 (R-3261-93), p. 8;**

*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 ».*

(Nos soulignements)

- Requête Intragaz R-3807-2012, paras. 17 et 40 à 43;

*17. En raison des risques élevés associés au développement du stockage, la méthode novatrice des coûts évités a donc permis de concilier l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable des promoteurs :*

*- L'intérêt public était servi puisque le développement du stockage au Québec contribuait à l'atteinte des objectifs de la politique énergétique,*

*- Les consommateurs étaient protégés contre des tarifs excessifs car même s'ils payaient plus que le coût de service, ils ne payaient pas plus que les alternatives et n'étaient pas exposés aux risques de développement, et*

*- Le traitement équitable des promoteurs était assuré du fait qu'ils recevraient une prime de risque en contrepartie des risques de développement qu'ils assumaient.*

[...]

*40. L'exercice de conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable de l'entreprise réglementée ne peut résulter en l'établissement de tarifs inférieurs au coût de service jugé raisonnable par la Régie;*

*41. La protection qui a été offerte aux clients par la méthode des coûts évités, soit l'assurance qu'ils ne paieraient pas davantage que le coût des alternatives équivalentes, avait pour but de protéger les clients contre des tarifs excessifs et ne peut faire en sorte que cette méthode soit jugée appropriée lorsque les coûts évités s'avèrent inférieurs au coût de service d'Intragaz;*

*42. Une telle conclusion, en plus d'être incohérente avec le contexte qui prévalait au moment de l'application de la méthode des coûts évités, irait à l'encontre de la Loi et des principes réglementaires reconnus et mettrait en péril l'intégrité financière d'Intragaz;*

*43. Le coût de service d'Intragaz, jugé raisonnable par la Régie, constitue un minimum et la protection des clients réside dans la fixation de tarifs jugés non excessifs au moment où ils sont fixés;*

De plus, étant donné qu'un tarif doit être considéré juste et raisonnable sur une base prospective, la protection qui a été offerte aux consommateurs par la méthode des coûts évités, dans le contexte particulier du développement du stockage au Québec, ne pouvait, par définition, s'appliquer que durant la période d'application dudit tarif.

Tout nouveau tarif subséquent devra être déterminé juste et raisonnable en fonction des faits prévalant au moment où il sera fixé.

**Autorités :**

- **ONGLET 2 : Décision D-2009-156, paras. 191 et 192;**

*[191] La Régie rappelle que, lorsqu'elle exerce ses fonctions, elle doit assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du distributeur (article 5). Ceci ne saurait par contre priver les investisseurs du rendement raisonnable auquel ils sont en droit de s'attendre en vertu de l'article 49.3, les deux articles de la Loi n'étant aucunement incompatibles.*

*[192] En effet, le rendement accordé à l'actionnaire constitue l'un des éléments du coût de service du distributeur au même titre que ses coûts d'exploitation. Le tarif établi par la Régie doit, en vertu de la Loi et de la jurisprudence, permettre des revenus suffisants pour couvrir l'ensemble de ces coûts. [...]*

(Nos soulignements)

- **ONGLET 10: *British Columbia Electric Railway Co. Ltd. and Public Utilities Commission of British Columbia*, [1960] R.C.S. 837, pp. 848, 855 et 856;**

*[...] The obligation to approve rates which will produce the fair return to which the utility has been found entitled is, in my opinion, absolute, which does not mean that the obligation of the Commission to have due regard to the protection of the public, as required by s.16(1) (b), is not to be discharged. It is not a question of considering priorities between “the matters and things referred to in Clauses (a) and (b) of subsection (1) of s.16”. The Commission is directed by s.16(1)(a) to consider all matters which it deems proper as affecting the rate but that consideration is to be given in the light of the fact that the obligation to approve rates which will give a fair and reasonable return is absolute.*

*Clause (b) of subs (1) does not use the word “consider”, which is used in clause (a), but directs that the Commission “shall have due regard”, among other things, to two specific matters. These are:*

*(i) The protection of the public from rates that are excessive as being more than a fair and reasonable charge for services of the nature and quality furnished by the public utility; and*

*(ii) To giving to the public utility a fair and reasonable return upon the appraised value of its property used and prudently and reasonably acquired to enable the public utility to furnish the service.*

*[...]*

*Clearly, as between these two matters there is no priority directed by the Act, but there is a duty imposed upon the Commission to have due regard to both of them. The rate to be imposed shall be neither excessive for the service nor insufficient to provide a fair return on the rate base. [...]*

- **ONGLET 14: *Consumer’s Association of Canada (Man.) Inc. and al. v. Manitoba Hydro, Electric Board*, 2005 MBCA 55 (CanLII), paras. 63 to 65;**

*63 The intent of the legislation is to approve fair rates, taking into account such considerations as cost and policy or otherwise as the PUB deems appropriate. Rate approval involves balancing the interests of multiple consumer groups with those of the utility. The PUB’s decision to build retained earnings more rapidly than proposed in order to better protect the utility and consumers from the financial impact of future drought, clearly meets the intent of the legislation and is within the jurisdiction afforded the PUB in s. 26 of the Accountability Act.*

*64 The role of the PUB under the Accountability Act is not only to protect consumers from unreasonable charges, but also to ensure the fiscal health of Hydro. It is clear the PUB understood its role in this regard.*

*65 The PUB has two concerns when dealing with a rate application; the interests of the utility’s ratepayers, and the financial health of the utility. Together, and in the broadest interpretation, these interests represent the general public interest. These issues were addressed in the PUB’s decision.*

### 3. L'ARTICLE 51 DE LA LOI

- Article 51 de la Loi :

*Un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport ou de livraison de gaz naturel ne peut prévoir des taux plus élevés ou des conditions plus onéreuses qu'il n'est nécessaire pour permettre, notamment, de couvrir les coûts de capital et d'exploitation, de maintenir la stabilité du transporteur d'électricité ou d'un distributeur de gaz naturel et le développement normal d'un réseau de transport ou de distribution, ou d'assurer un rendement raisonnable sur sa base de tarification.*

*Il en est de même pour l'emmagasinement du gaz naturel par quiconque exploite un réservoir à cette fin dans la mesure où la méthode tarifaire utilisée par la Régie le justifie.*

(Nos soulignements)

L'objectif premier de l'article 51 est de fixer le plafond des tarifs. Ce plafond peut être équivalent au plancher, c'est-à-dire le coût de service incluant un rendement raisonnable.

Cet article confirme également que le coût de service constitue un plancher.

En matière d'emmagasinement, le plafond des tarifs peut excéder le plafond fixé au premier alinéa de l'article 51 si la méthode tarifaire utilisée le permet. Telle est la situation lorsque la méthode des coûts évités s'applique. Dans cette situation, les coûts évités sont supérieurs au coût de service et ils deviennent le plafond.

- Pièce B-0015 - Intragaz 1, Document 5 : Témoignage du Dr. Gaske, p. 23 :

*However the regulator can allow the company to charge more than its cost of service when it is in the public interest to do so. This concept is known as the "zone of reasonableness" of just and reasonable rates.*

**La capacité de payer des clients n'intervient pas dans la détermination de ce qui constitue un rendement raisonnable pour l'actionnaire.**

**Autorités :**

- **ONGLET 8 : *Transcanada Pipelines Ltd. c. Office national de l'énergie*, 2004 CAF 149 (CanLII), paras. 35 et 36;**

*[35] Dans son argumentation orale, l'appelante a concédé qu'elle ne s'oppose pas à ce que ses clients interviennent dans la détermination des coûts effectuée par l'Office et en particulier la détermination du coût du capital, à condition que les questions en litige ne portent que sur les coûts du réseau principal. Toutefois, l'appelante s'oppose à ce que l'Office tienne compte des répercussions que les droits ont pour les clients et les consommateurs lorsqu'il détermine le coût des capitaux propres du réseau principal. L'appelante affirme que le taux de rendement requis du capital-actions doit être uniquement fondé sur le coût des capitaux propres du réseau principal. Les répercussions que les*

augmentations de droits en résultant ont pour les clients ou les consommateurs ne constituent pas une considération pertinente dans cette détermination. En fait, l'appelante concède que, lorsque les droits finaux sont fixés, les répercussions pour les clients et les consommateurs peuvent être pertinentes, mais elle affirme avec insistance que ces répercussions ne sont pas pertinentes lorsqu'il s'agit de déterminer le rendement requis du capital-actions.

[36] Je crois que cet argument est sensé et conforme à la décision rendue par la Cour suprême dans l'arrêt *Northwestern Utilities*. Le coût des capitaux propres ne change pas si, du fait qu'en permettant au réseau principal de le recouvrer, il en résulte une augmentation des droits. Selon la méthode de la prime de capital-risque utilisée par l'Office, le coût des capitaux propres dépend de l'estimation du taux d'intérêt hors risque effectuée par l'Office et du niveau de risque que les investisseurs perçoivent dans la société pipelinière « témoin ». Plus le risque est élevé, plus le taux de rendement exigé par les investisseurs est élevé. Il est tenu compte du niveau de risque applicable au réseau principal au moyen des rajustements apportés à sa structure présumée du capital. Par conséquent, les répercussions que les droits ont pour les clients ou les consommateurs n'influent pas sur ce qu'il en coûte au réseau principal pour procurer ce taux de rendement à l'égard de la composante capitaux propres de sa structure présumée du capital.

(Nos soulignements)

- **ONGLET 2 : Décision D-2009-156, para. 193;**

[193] La Régie en conclut que la capacité de payer des usagers n'intervient pas dans sa décision sur le quantum de ce que constitue un rendement raisonnable pour l'actionnaire. Elle rappelle également, qu'en vertu de l'article 51 de la Loi, le tarif fixé ne peut prévoir des taux plus élevés que ceux requis pour permettre l'atteinte de ce rendement raisonnable, ce qui assure adéquatement, selon elle, la protection des intérêts des consommateurs.

(Nos soulignements)

- **ONGLET 15 : Décision D-2011-028, paras. 114, 117 et 118 :**

[114] L'AQCIE/CIFQ soumet qu'il serait contraire à la Loi sur la Régie de l'énergie (la Loi) de mettre en place un compte temporaire de maintien des tarifs. Il réfère, à cet égard, à la prescription énoncée à l'article 51, auquel réfère l'article 52.3, à l'effet qu'un tarif de distribution d'électricité ne puisse prévoir « des taux plus élevés ou des conditions plus onéreuses qu'il n'est nécessaire pour permettre, notamment, de couvrir les coûts de capital et d'exploitation, de maintenir la stabilité [...] [du Distributeur] et le développement normal de [son] réseau, ou d'assurer un rendement raisonnable sur sa base de tarification ». De même, l'UC est d'avis que la création d'un tel compte ad hoc serait contraire à l'esprit et à la lettre des articles 49 à 52.3 de la Loi.

[117] La Régie ne retient pas l'interprétation restrictive de la Loi que l'AQCIE/CIFQ et l'UC proposent pour conclure à l'absence de pouvoir de

*la Régie d'autoriser la création d'un compte de maintien des tarifs. La Régie est d'avis que l'article 51 doit être lu dans le contexte où il est inscrit, soit celui de l'article 52.3 qui prévoit également que les revenus requis du Distributeur sont établis en tenant compte, notamment, des dispositions des paragraphes 1<sup>o</sup> à 10<sup>o</sup> du premier alinéa de l'article 49. Or le paragraphe 7<sup>o</sup> dudit alinéa stipule que la Régie doit « s'assurer que les tarifs et autres conditions applicables à la prestation du service sont justes et raisonnables ». L'objectif réglementaire visé par l'article 51 doit donc être concilié avec les objectifs réglementaires visés par les autres dispositions de la Loi auxquelles l'article 52.3 réfère, dont celui visé par ledit paragraphe 7<sup>o</sup>.*

*[118] La Régie juge que, dans ce contexte, elle a le pouvoir d'autoriser la création de tout compte réglementaire visant à permettre de rencontrer les objectifs de la Loi, tels qu'un compte de frais reportés, un compte d'écart ou un compte de maintien des tarifs tel que celui proposé par le Distributeur.*

(Nos soulignements)

➤ La pérennité d'Intragaz

**Des tarifs justes et raisonnables doivent permettre à Intragaz d'assurer sa pérennité.**

Selon l'article 51 de la Loi, la Régie doit fixer un tarif d'emmagasinement qui permettra à Intragaz de maintenir sa stabilité financière.

• **ONGLET 16** : Sens courant du terme « pérennité » :

- Dictionnaire Français Larousse en ligne :

*Caractère, état de ce qui dure toujours.*

*Synonymes : continuité, durée, éternité, immortalité, stabilité.*

Le maintien de la pérennité d'Intragaz passe par le maintien de sa bonne santé financière à long terme.

Dans une telle perspective à long terme, Intragaz doit être en mesure d'obtenir des revenus suffisants pour couvrir l'ensemble de ses coûts, incluant un rendement raisonnable, afin de maintenir sa pérennité.

La Régie a reconnu que la pérennité d'Intragaz était un facteur à considérer dans la fixation de tarifs justes et raisonnables et que la prise en compte de la pérennité doit se faire en fonction de la situation financière globale de l'entreprise.

Pour rencontrer la norme du rendement raisonnable, un taux de rendement sur le capital doit permettre à l'entreprise réglementée de préserver son intégrité financière (critère de l'intégrité financière).

La pérennité, l'intégrité financière et des tarifs justes et raisonnables sont trois concepts indissociables.

Ni la Loi ni les principes réglementaires reconnus ne réfèrent aux « flux monétaires réels » ou aux « revenus et dépenses marginales ».

Selon Gaz Métro, la pérennité de la disponibilité du service offert par Intragaz est dans l'intérêt de sa clientèle (Pièce Intragaz 1, Document 8.1, p. 6.)

Les recommandations de l'ACIG et de la FCEI ne permettraient pas à Intragaz d'assurer sa pérennité.

**Autorités :**

- **ONGLET 5: *Federal Power Commission v. Hope Natural Gas Co.*, 320 U.S. 591 (1944), pp. 603 et 605:**

*The ratemaking process under the Act, i.e., the fixing of "just and reasonable" rates, involves balancing of the investor and the consumer interests. [...] But, such considerations aside, the investor interest has a legitimate concern with the financial integrity of the company whose rates are being regulated. From the investor or company point of view, it is important that there be enough revenue not only for the operating expenses, but also for the capital costs of the business. These include service on the debt and dividends on the stock. [...] By that standard, the return to the equity owner should be commensurate with returns on investments in other enterprises having corresponding risks. That return, moreover, should be sufficient to assure confidence in the financial integrity of the enterprise, so as to maintain its credit and to attract capital.*

[...]

*Rates which enable the company to operate successfully, to maintain its financial integrity, to attract capital, and to compensate its investors for the risks assumed certainly cannot be condemned as invalid, even though they might produce only a meagre return on the so-called "fair-value" rate base.*

(Nos soulignements)

- **ONGLET 3: *City of Calgary c. ATCO Gas and Pipelines Ltd.*, [2006] 1 R.C.S. 140, para. 62;**

*62 La réglementation tarifaire a plusieurs objectifs — viabilité, équité et efficacité — qui expliquent le mode de fixation des tarifs :*

*[TRADUCTION] . . . l'entreprise réglementée doit être en mesure de financer ses activités et tout investissement nécessaire à la poursuite de ses activités. [...] L'équité est liée à la redistribution de la richesse dans la société. L'objectif de la*

*viabilité suppose déjà que les actionnaires ne doivent pas réaliser un « trop faible » rendement (défini comme la gratification requise pour assurer l'investissement continu dans l'entreprise), alors que celui de l'équité implique qu'ils ne doivent pas obtenir un rendement « trop élevé ».*

(Nos soulignements)

- **ONGLET 8 : Transcanada Pipelines Ltd. c. Office national de l'énergie, 2004 CAF 149 (CanLII), para. 13;**

*[13] À long terme, une entreprise réglementée qui ne peut pas recouvrer son coût du capital, tant pour ce qui est de la dette que des capitaux propres, ne pourra pas accroître ses activités ou même continuer à exercer ses activités existantes. Elle mettra éventuellement fin à ses activités, ce qui nuira non seulement aux actionnaires mais aussi aux clients qu'elle ne sera plus en mesure de servir. Les répercussions pour les clients et en fin de compte pour les consommateurs seront encore plus sérieuses s'il n'y a pas suffisamment de concurrence sur le marché pour qu'un service de rechange adéquat soit assuré.*

(Nos soulignements)

#### **4. L'OBLIGATION D'APPLIQUER LE PRINCIPE D'ISOLEMENT (« STAND ALONE »)**

**Afin de fixer des tarifs d'emmagasinage justes et raisonnables, la Régie doit appliquer le principe d'isolement et considérer Intragaz comme une entreprise indépendante sans égard à ses associés.**

La Régie a exigé que le développement de l'emmagasinage au Québec se fasse par une entité distincte de Gaz Métro afin d'isoler les clients de cette dernière des risques importants de développement (Ordonnance G-475.)

Depuis 1988, la Régie a requis qu'Intragaz soit une entité indépendante avec les risques y afférents.

Il n'y a aucune raison de s'écarter du principe d'isolement. Intragaz doit avoir une structure de capital et un taux de rendement qui reflètent ses risques. Elle doit pouvoir financer ses activités et ce, de façon autonome.

La suggestion que les associés d'Intragaz devraient garantir sa dette va à l'encontre du principe de l'isolement (Témoignage du Dr. Gaske, N.S. Vol. II, p. 81.)

L'application de ce principe est essentielle pour rencontrer les trois critères reconnus par les régulateurs (dont la Régie) comme fondant la norme du rendement raisonnable.

- Pièce B-0015 - Intragaz 1, Document 5 : Témoignage du Dr. Gaske, pp. 12 à 14 :

*Thus, the regulated rates should be sufficient to meet the three standards of a reasonable rate of return without recourse, or reference,*

*to the balance sheet or credit standing of affiliates. Otherwise, rates would not be just and reasonable. (p. 13)*

- Analogie avec Gazifère (la Régie a reconnu l'application du principe du stand-alone pour établir le coût de la dette de Gazifère).

**Autorités :**

- **ONGLET 17 : Décision D-2010-147, paras. 77, 155 à 157 et 165;**

*[77] Par la suite, Mme McShane discute du concept d'isolement. Ce concept permet d'établir, sur une base théorique, quel serait le coût des capitaux de Gazifère si celle-ci était une société totalement indépendante. Cette approche repose sur le principe économique des coûts d'opportunité où le coût de chaque ressource, capital compris, est celui qui correspond à ses alternatives. Il en découle que le coût des capitaux propres est équivalent au coût d'opportunité pour les investisseurs, un coût ajusté selon le risque, peu importe l'identité de ces investisseurs. Ainsi, les facteurs pertinents dont on doit tenir compte pour établir le coût du capital de Gazifère sont les alternatives offertes aux investisseurs ainsi que les risques et les rendements associés à ces alternatives. Selon elle, en raison de sa petite taille, Gazifère ne pourrait obtenir une cote de crédit plus élevée que BBB.*

*[...]*

*[155] Gazifère souligne qu'elle et Enbridge, en plus d'être deux sociétés distinctes, sont régies par deux organismes de réglementation distincts et sont assujetties à toute une panoplie de législations distinctes.*

*[156] Gazifère rappelle que la méthodologie pour établir le coût de sa dette a été approuvée par la Régie dans la décision D-2006-158. Selon Gazifère, le principe du concept d'isolement a été reconnu dans cette décision et c'est exactement de cette façon qu'elle a établi le coût de la dette dans le présent dossier.*

*[157] Enfin, Mme McShane indique que si Gazifère émettait ses propres titres de dette, le coût de financement serait plus élevé et les conditions seraient plus contraignantes. Elle conclut que les clients de Gazifère doivent payer le coût de la dette comme si elle se finançait seule. En d'autres mots, il faut appliquer le concept d'isolement.*

*[...]*

*[165] La Régie a depuis longtemps établi le coût de la dette de Gazifère sur la base du principe d'isolement. La Régie juge que la preuve ne permet pas de modifier cette approche. [...]*

- **ONGLET 18: Decision RP-2002-0158, Ontario Energy Board (16 janvier 2002), para. 124;**

*A long standing regulatory principle espoused by the Ontario Energy Board, and by other regulators in North America, is the stand-alone principle. Applying this principle, the issue is what ought to be a*

*prospective fair return on investment for a utility on a stand-alone basis, and not how a prospective return may compare or compete with other business units of the parent company. Should it be the case that the Ontario gas utilities are unable to attract equity capital by virtue of competition at the parent company level, whether the parent company is foreign or domestic, this would be of great concern to the Board.*

## **5. L'OBLIGATION DE FIXER DES TARIFS SUR UNE BASE PROSPECTIVE**

**Les tarifs doivent être justes et raisonnables au moment où ils sont fixés et doivent être fixés sur une base prospective, peu importe la méthode tarifaire utilisée dans le passé.**

Fixer les tarifs d'Intragaz selon la méthode du coût de service sans ajustement de la valeur de ses actifs ne correspondrait pas à une modification rétrospective du partage des risques.

Les risques de développement n'ont pas été assumés par les clients.

Les tarifs d'Intragaz étant réglementés, elle n'a jamais assumé les risques liés au prix du marché.

Les tarifs d'Intragaz doivent refléter des risques actuels et futurs.

Intragaz va continuer d'assumer des risques importants qui ne seront pas transférés aux clients.

Les tarifs actuels ne doivent pas tenter de refléter les risques passés ou de présumés pertes ou trop-perçus résultant de l'application de tarifs passés.

L'application de ce principe est essentielle pour rencontrer les trois critères reconnus par les régulateurs (dont la Régie) comme fondant la norme du rendement raisonnable.

- Pièce B-0015 - Intragaz 1, Document 5 : Témoignage du Dr. Gaske, pp. 14 à 16;

*[...] the general principle is that current customers should not be required to make up for inadequate returns earned by the regulated firm in the past, nor are current customers entitled to refunds of past earnings that may have exceeded the cost of capital. [...].*

*[...]*

*In the case of a regulated company, a reasonable rate of return must be adequate to attract new capital and compensate for future risk on a forward-looking basis.*

### **Autorités :**

- **ONGLET 19: *City of Piqua, Ohio v. Federal Energy Regulatory Commission*, 610 F.2d 950 (1979), p. 954;**

*B. Retroactive Ratemaking*

*[...] In essence, the rule against retroactivity is “a cardinal principle of ratemaking(;) a utility may not set rates to recoup past losses, nor may the Commission prescribe rates on that principle. [...] If the Commission finds rates or charges unreasonable, it may only substitute reasonable rates “to be Thereafter observed and in force ...” [...] The retroactive ratemaking rule thus bars utility refunds for past excessive rates, or the Commission’s retroactive substitution of an unreasonably high or low rate with a just and reasonable rate.*

(Nos soulignements)

- **ONGLET 3: City of Calgary c. ATCO Gas and Pipelines Ltd., [2006] 1 R.C.S. 140, para. 71;**

*71 Il appert de l’analyse qui précède portant sur le droit de propriété que la Commission ne pouvait effectuer un remboursement tacite en attribuant aux clients le profit tiré de la vente des biens au motif que les tarifs avaient été excessifs dans le passé. C’est pourquoi la première prétention de la Ville doit être rejetée. La Commission a tenté de remédier à une supposée rétribution excessive de l’entreprise de services publics par ses clients. Or, aucune des lois applicables ne lui confère le pouvoir d’effectuer un tel remboursement à partir d’une telle perception erronée. La jurisprudence des différentes provinces confirme que les organismes de réglementation n’ont pas le pouvoir de modifier les tarifs rétroactivement [...] Qui plus est, on ne peut même pas dire qu’il y a eu paiement excessif : la tarification est un processus conjectural où clients et actionnaires assument ensemble leur part du risque lié aux activités de l’entreprise de services publics (voir MacAvoy et Sidak, p. 238-239).*

- **ONGLET 20: Northwestern Utilities Limited and The Public Utilities Board of the Province of Alberta c. The City of Edmonton, [1979] 1 R.C.S. 684, pp. 690 et 691;**

*Bien que la Loi ne le dise pas expressément, ses prescriptions et dispositions habilitantes sont rédigées en termes prospectifs. Mis à part l’art. 31, rien dans la Loi n’indique que la Commission ait le pouvoir d’établir rétroactivement des tarifs de façon à permettre à l’entreprise de recouvrer des pertes d’aucun genre subies avant la date de la requête.[...]*

*[...]*

*L’économie de la législation repose sur le principe que la détermination des tarifs pour l’avenir doit permettre à l’entreprise de percevoir intégralement le revenu nécessaire prévu calculé par la Commission. La détermination des tarifs consiste donc à faire correspondre le montant des revenus prévus produits par les tarifs projetés au revenu total nécessaire à l’entreprise. Il ressort clairement de plusieurs dispositions de The Gas Utilities Act que la Commission n’agit que pour l’avenir et ne peut fixer des tarifs qui permettraient à l’entreprise de recouvrer des dépenses engagées antérieurement et que les tarifs précédents n’avaient pas suffi à compenser. Plusieurs dispositions de la Loi le confirment d’ailleurs [...].*

(Nos soulignements)

- **ONGLET 21 : Northland Utilities et al. v. NWT Public Utilities Board, 2010 NWTSC 92, paras. 6 et 7;**

*[6] The Act contemplates that the objective for the Board is to fix “just and reasonable” rates. That is not explicit but in several sections dealing with ratesetting, such as subsections 49(1), 51(2), 51(3) and 51(4), the Act repeats the phrase “in fixing just and reasonable rates”. In doing so, the Board determines a rate base consisting of the cost of the utility's property used to provide the service and its necessary working capital and then fixes a fair return on that rate base. All parties agree that the Act requires the Board to set rates on a prospective basis, such as described in *Northwestern Utilities Limited et al v. The City of Edmonton*, 1978 CanLII 17 (SCC), [1979] 1 S.C.R. 684 (at p. 691): “The statutory pattern is founded upon the concept of the establishment of rates in futuro for the recovery of the total forecast revenue requirement of the utility as determined by the Board.”*

*[7] All parties also agree on another basic tenet of ratesetting by public utility boards, that being that, in the absence of specific legislative authority to do so, boards do not have the authority to retroactively change rates: see *ATCO Gas & Pipelines (supra)*, at para. 71. Rates are raised or lowered to reflect current conditions. They are not designed to pay back past excessive profits or recoup past operating losses. The Board can take into account past experience in setting the current rates; but, it cannot design a future rate so as to enable the utility to recover a past loss or to rectify for customers some past over-compensation of the utility. In either case the Board would be engaged in retroactive or retrospective ratesetting.*

*[...]*

Analysis:

*[49] As I noted earlier, all parties agree that the Board, in exercising ratesetting powers, is required to do so prospectively and is prohibited from engaging in retroactive ratemaking. I think it would be helpful to set out some definitions since various terms are often used interchangeably and in different contexts. In the *Calgary v. Alberta* case (*supra*), Hunt J.A. gave a helpful description of the meaning of “prospective”, “retroactive” and “retrospective”, in the context of utility regulation (at paras. 46-49):*

*A brief overview of some central principles of ratemaking, including the related concepts of retroactive and retrospective ratemaking, is necessary. Generally, ratemaking and rates must be prospective: *Coseka Resources Ltd. v. Saratoga Processing Co.* 1981 ABCA 180 (CanLII), (1981), 31 A.R. 541 at para. 29, 16 Alta. L.R. (2d) 60 (C.A.). A utility's past financial results can be used to forecast future expenses, but a regulator cannot design future rates to recover past revenue deficiencies: *Northwestern Utilities Ltd. and al.v. Edmonton*, 1978 CanLII 17 (SCC), [1979] 1 S.C.R. 684 at 691 and 699 (“*Northwestern Utilities*”).*

*Retroactive ratemaking “establish[es] rates to replace or be substituted to those which were charged during that period”: Bell*

*Canadav. Canada (Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission), 1989 CanLII 67 (SCC), [1989] 1 S.C.R. 1722 at 1749 (“Bell Canada 1989”). Utility regulators cannot retroactively change rates (“Stores Block” at para. 71) because it creates a lack of certainty for utility consumers. If a regulator could retroactively change rates, consumers would never be assured of the finality of rates they paid for utility services.*

*Retrospective ratemaking, in contrast, imposes on the utility's current consumers shortfalls (or surpluses) incurred by previous generations of consumers. It is generally prohibited because it creates inequities or improper subsidizations as between past and present consumers (who may not be the same)...*

*Sometimes retrospective ratemaking is referred to as retroactiveratemaking. This is because rates imposed on a future generation of consumers, while prospective, create obligations in respect of past transactions, and in this sense they are retroactive...*

[...]

*[65] Any attempt to deal with the refunds received for 2007 within the context of the 2008-2010 rate application is, in my opinion, tantamount to retroactive ratemaking. Calling it a “prospective adjustment” is merely doing indirectly what cannot be done directly. It is axiomatic that the courts will look to the substance of what is being done, and not merely the form, and strike down any attempt to do indirectly what a tribunal's enabling statute does not allow to be done directly: see, for example, Reference re Agricultural Products Marketing Act, 1978 CanLII 10 (SCC), [1978] 2 S.C.R. 1198 (at p. 1291).*

(Nos soulignements)

## **Conclusions**

Des tarifs inférieurs au coût de service d'Intragaz jugé raisonnable par la Régie ne pourraient résulter en des tarifs justes et raisonnables et contreviendraient ainsi à la Loi et aux principes réglementaires reconnus.

L'existence de possibles alternatives aux services d'Intragaz à des coûts moindres que le coût de service ne constitue pas un facteur à considérer dans la détermination de tarifs justes et raisonnables pour Intragaz en tant qu'entité réglementée.

#### IV. LE COÛT DE SERVICE D'INTRAGAZ

##### 1. Les dépenses d'exploitation ou « dépenses nécessaires »

- Article 49, premier alinéa, para. 2° de la Loi :

*49. Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasinement de gaz naturel, la Régie doit notamment:*

*[...]*

*2° déterminer les montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service [...];*

- Preuve probante détaillée d'Intragaz non contestée.
- Dépenses 2023 plus faibles que celles de 2012 (en dollars constants).

##### 2. Les charges d'amortissement

- Ordonnance G-475 (p. 20) : la Régie a proposé un Tarif tenant compte d'une période d'amortissement de 40 ans.
- Décision G-485 (p. 8) : la Régie a approuvé une période d'amortissement de 40 ans.
- Pratiques historiques d'Intragaz en matière d'amortissement sont conformes aux normes comptables (Témoignage de R. Marois, N.S. Vol. I, pp. 201 à 205.)
- Selon les normes comptables, les états financiers doivent être établis sur une base de continuité d'exploitation.
- Un amortissement accéléré n'aurait pas permis à Intragaz d'accélérer la récupération de ses investissements. Au contraire, il aurait représenté une radiation des actifs d'Intragaz.
- L'hypothèse de calcul de l'amortissement des actifs sur une base de continuité d'exploitation est adéquate selon l'expert Kennedy (N.S., Vol. II, pp. 11 à 17).
- Preuve d'expert (Pièce B-0011 - Intragaz 1- Document 7) confirmant que la durée de vie des actifs et l'amortissement cumulé sont adéquats.
- Périodes d'amortissement de 4 catégories d'actifs ont été ajustées selon conclusions de l'expert.
- La position de la FCEI est non foncée : même dans l'hypothèse où il y avait lieu de recommander un ajustement de l'amortissement cumulé, cet ajustement serait effectué sur une base prospective et non rétroactive (Témoignage de Larry Kennedy, N.S. Vol. I, p. 210).

### 3. La base de tarification

Contexte réglementaire particulier d'Intragaz.

#### A. La juste valeur des actifs

- Article 49, premier alinéa, para. 1° et article 50 de la Loi :

*49. Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasinement de gaz naturel, la Régie doit notamment:*

*1° établir la base de tarification du transporteur d'électricité ou d'un distributeur de gaz naturel en tenant compte, notamment, de la juste valeur des actifs qu'elle estime prudemment acquis et utiles pour l'exploitation du réseau de transport d'électricité ou d'un réseau de distribution de gaz naturel ainsi que des dépenses non amorties de recherche et de développement et de mise en marché, des programmes commerciaux, des frais de premier établissement et du fonds de roulement requis pour l'exploitation de ces réseaux;*

*[...]*

*50. La juste valeur des actifs du transporteur d'électricité et d'un distributeur de gaz naturel est calculée sur la base du coût d'origine, soustraction faite de l'amortissement.*

(Nos soulignements)

- Valeur des actifs d'Intragaz établie sur la base des coûts historiques conformément à la Loi (Pièce B-0015 - Intragaz 1, Document 2, pp. 10 et 11).
- « *Thus depreciated original cost is the default value for regulated assets. A lesser value is equivalent to a cost disallowance and would be contrary to the Act* » (Pièce Intragaz-4, document 3, réponse 3.1 du Dr Gaske)
- Analogie avec Gazifère :
  - **ONGLET 22:** Ordonnance No. G-89 (Requête No. 2490-72), pp. 2, 17 et 19.

#### B. Le caractère prudemment acquis des actifs

- Article 49, premier alinéa, para. 1° de la Loi :

*49. Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasinement de gaz naturel, la Régie doit notamment:*

*1° établir la base de tarification du transporteur d'électricité ou d'un distributeur de gaz naturel en tenant compte, notamment, de la juste*

valeur des actifs qu'elle estime prudemment acquis et utiles pour l'exploitation[...];

(Nos soulignements)

- Preuve documentaire et testimoniale abondante produite par Intragaz dans le dossier R-3753-2011 (détail et justification des investissements, analyses de rentabilité supportant les principaux investissements) :
  - Le développement de l'emmagasinage a été déterminé dans l'intérêt public par la Régie;
  - Le développement de l'emmagasinage au Québec comportait des risques importants;
  - Démonstration éloquentes de la corrélation entre investissements et croissance du volume utile; (Intragaz 2- Document 15, réponse 15.1)
  - Décisions prises de bonne foi sur la base des faits connus à l'époque;
  - Incitatif à minimiser le niveau des investissements;
  - Gaz Métro a compté et compte toujours sur la fourniture des services d'entreposage d'Intragaz

- Preuve prépondérante et non contredite d'Intragaz

- Décision D-2011-140 :

[46] La Régie ne conteste pas la présomption d'Intragaz soutenant que les décisions d'investissement prises dans le passé ont été prudentes.  
[...]

- Intragaz bénéficie d'une présomption de prudence selon le test jurisprudentiel de prudence dont les principes peuvent se résumer comme suit :
  - Les décisions prises par l'entité réglementée sont présumées être prudentes à moins qu'elles ne soient contestées sur la base de motifs raisonnables;
  - Pour être considérée prudente, une décision doit avoir été raisonnable dans les circonstances connues ou qui devaient être connues par l'entité réglementée au moment où la décision a été prise;
  - La prudence doit être évaluée sur une base factuelle rétrospective : la preuve doit porter sur le moment où la décision a été prise et doit être fondée sur les éléments qui sont entrés en ligne de compte ou auraient dû entrer en ligne de compte à l'époque où la décision a été prise.
  - Lorsque la « prudence » d'une décision est remise en question, cela ne remet pas en question l'« utilité » de la décision. Les deux concepts sont distincts.

- L'imprudence, dans le contexte de l'article 49 de la Loi, est définie en terme de « faute » ou de « négligence » tenant à un manque de prévoyance, au manquement au devoir d'agir avec soin ou attention, à un abus, à des actions malhonnêtes, à du gaspillage ou à des dépenses inutiles.
- Selon le test jurisprudentiel de prudence, la FCEI n'a pas fait la preuve nécessaire basée sur des motifs raisonnables permettant de renverser la présomption de prudence dont bénéficie Intragaz.
- Rapport sur l'utilité des actifs confirme aussi la prudence des investissements.

**Autorités :**

- **ONGLET 23 : Décision D-2007-24, pp. 8 et 9, 16 à 18;**

*La Décision réfère au test de prudence appliqué en Ontario par la Cour supérieure et la Cour d'appel dans l'affaire Enbridge c. Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) et par la Cour suprême des États-Unis dans plusieurs affaires, dont Violet c. FERC18.*

*La demanderesse a exposé l'évolution de ce « test de prudence » issu de la jurisprudence américaine et importé en droit canadien par plusieurs décisions de nos tribunaux. La teneur du test et la façon de l'appliquer sont ainsi résumées par la Cour d'appel de l'Ontario citant avec approbation la décision de la CEO dans l'affaire Enbridge:*

*« [10] The approach of the OEB to the "prudence" inquiry is captured in the following extract from its reasons:*

*While the parties described it in somewhat varying terms, in the Board's view they were in substantial agreement on the general approach the Board should take to reviewing the prudence of a utility's decision.*

*The Board agrees that a review of prudence involves the following:*

*Decisions made by the utility's management should generally be presumed to be prudent unless challenged on reasonable grounds.*

*To be prudent, a decision must have been reasonable under the circumstances that were known or ought to have been known to the utility at the time the decision was made.*

*Hindsight should not be used in determining prudence, although consideration of the outcome of the decision may legitimately be used to overcome the presumption of prudence.*

*Prudence must be determined in a retrospective factual inquiry, in that the evidence must be concerned with the time the*

decision was made and must be based on facts about the elements that could or did enter into the decision at the time.

[11] Neither the Divisional Court nor either party to this appeal takes issue with the correctness of the above quoted passage from the OEB's reasons. The "prudence" inquiry described by the Board has two stages. At the first stage, the decision of Enbridge is presumed to have been made prudently unless those challenging the decision demonstrate reasonable grounds to question the prudence of that decision. At the second stage of the inquiry, reached only if the presumption of prudence is overcome, Enbridge must show that its business decision was reasonable under the circumstances that were known to, or ought to have been known to, Enbridge at the time it made the decision ».

[...]

*En effet, comme souligné plus haut, la présomption de prudence doit être écartée par une preuve et elle doit être contestée sur la base de motifs raisonnables (« challenged on reasonable grounds »). Dans le présent cas, il n'y a eu aucune telle contestation de la part des participants intéressés ou d'intervenants.*

[...]

*En résumé, un distributeur bénéficie d'une présomption de prudence qui doit être écartée par une preuve. [...]*

L'imprudence est définie en terme de faute ou de négligence tenant à un manque de prévoyance, au manquement au devoir d'agir avec soin ou attention (« care »), à un abus, à des actions malhonnêtes, à du gaspillage (« wasteful ») ou à des dépenses inutiles.

(Nos soulignements)

- **ONGLET 24: Leonard Saul Goodman, « The Process of Ratemaking », Volume II, Public Utilities Reports, Inc., Vienna, Virginia, 1998, pp. 840, 860 et 861;**

Unless there is direct evidence of mismanagement, regulatory agencies will presume that management has properly performed its duties.

[...]

*PRESUMPTION FAVORS UTILITY MANAGEMENT. A legal presumption that utility management has acted prudently surrounds their investment decisions. In the absence of specific evidence of imprudence, the investment [...] must be included in rate base.*

[...]

An allegation of imprudence must be supported by evidence that creates a serious doubt regarding the prudence of the investment.

(Nos soulignements)

- **ONGLET 12: Jonathan A. Lesser and Leonardo R. Giacchino, « Fundamentals of Energy Regulation », Public Utilities Reports, Inc., Vienna Virginia, 2007, p. 42;**

*Prudence and Prudent Management*

*Under Good Utility Practice, a regulated firm's operating and investment decisions are typically considered prudent unless proven otherwise. In other words, utility management is given the benefit of the doubt, and management's decisions are presumed reasonable unless the facts show otherwise. [...] Moreover, the prudence of managerial decisions must be judged on their reasonableness at the time those decisions were made and based on information then available. Prudence is not meant as an exercise in hindsight regulation. In essence, a prudent decision is one that a reasonable person could have made in good faith, given the information and decision tools available at the time of the decision.*

(Nos soulignements)

### C. Le caractère utile des actifs

- Article 49, premier alinéa, para. 1<sup>o</sup> de la Loi :

*49. Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasinement de gaz naturel, la Régie doit notamment:*

*1<sup>o</sup> établir la base de tarification du transporteur d'électricité ou d'un distributeur de gaz naturel en tenant compte, notamment, de la juste valeur des actifs qu'elle estime prudemment acquis et utiles pour l'exploitation du réseau de transport d'électricité ou d'un réseau de distribution de gaz naturel ainsi que des dépenses non amorties de recherche et de développement et de mise en marché, des programmes commerciaux, des frais de premier établissement et du fonds de roulement requis pour l'exploitation de ces réseaux;*

(Nos soulignements)

- Utilité pour l'exploitation (physique).
- Preuve d'experts non contestée (Pièce B-0009 - Intragaz 1, Document 6) confirmant l'utilité de la presque totalité des actifs.
- Actifs dont le caractère utile ne pouvait être justifié ont été retirés de la base de tarification proposée (valeur de 132 200\$)

- L'existence de possibles alternatives à moindres coûts n'est pas un critère à considérer car le test en vertu de l'article 49 de la Loi est un test qui porte sur l'utilité « physique » des actifs (« utiles pour l'exploitation»).

**Autorités :**

- **ONGLET 24: Leonard Saul Goodman, « The Process of Ratemaking », Volume II, Public Utilities Reports, Inc., Vienna, Virginia, 1998, p. 799;**

*USED AND USEFUL PRINCIPLE. A commonly cited principle to decide whether particular properties should be included or excluded from the rate base calculation is whether the properties in issue will be in service in the test year or near-term future period. Regardless of the method of valuation of the rate base, it has long been held that investors are entitled to a return only upon that portion of their investment that is used and useful in the public service.*

*The “used and useful” principle presupposes that the actual dollars of investment have been expended. [...]*

*Under the phrase “used and useful”, the agency does not reach the question whether capital was prudently invested, because even if it has been prudently invested but will not produce investments used and useful in the public service, the agency may exclude such properties from the rate base. [...] The sole test is whether the capital in issue is representative of properties used and useful in providing the service under regulation.*

(Nos soulignements)

- **ONGLET 12: Jonathan A. Lesser and Leonardo R. Giacchino, « Fundamentals of Energy Regulation », Public Utilities Reports, Inc., Vienna Virginia, 2007, p. 42;**

*Used and Useful*

*A second regulatory principle states that an asset should be “used and useful” in order to be included in the rate base for calculating regulated tariffs. The only criterion that is tested as “used and useful” is whether the assets are used in providing services and are useful to the ratepayers. [...]*

(Nos soulignements)

4. **Le coût et les paramètres de financement de la dette et la structure de capital**

Démarches sérieuses d'Intragaz :

- Preuve d'expert : Rapport Cosime Finance Inc. (Pièce B-0007, Intragaz - 1, Document 4);
- Étude de marché des prêteurs potentiels (capacité d'emprunt, conditions probables et prêteurs intéressés).

Objectif de maximiser endettement moyen aux meilleures conditions possibles

Contexte particulier d'Intragaz à considérer qui fait en sorte qu'elle présente un profil de risque différent qui s'apparente davantage à du financement de projet que du financement corporatif.

La dette doit être presque entièrement remboursée à l'échéance des contrats.

Selon la preuve d'expert, la conclusion d'un contrat de 10 ans et la fixation de tarifs pour cette période permettant de récupérer le coût de service sont essentiels pour qu'Intragaz obtienne le financement requis.

Conclusions de l'étude : possibilité d'atteindre et maintenir un niveau de dette moyen avoisinant 50%.

Selon la preuve, Intragaz est convaincue qu'elle ne sera pas en mesure d'atteindre et de maintenir une structure de capital comme celle de Gaz Métro (Intragaz-2, Document 2, réponse 2.1)

Il est dans l'intérêt d'Intragaz et des clients d'avoir un contrat suffisamment long pour permettre à Intragaz de maintenir le ratio d'endettement moyen le plus élevé possible, ce qui a pour effet de réduire son coût en capital et, par conséquent, son coût de service. Le lien direct entre le ratio d'endettement moyen et la durée du contrat a été clairement démontré (N.S. Vol. II, pp. 60 à 65.)

Une structure de capital présumée avec 50% d'équité est appropriée pour Intragaz (Pièce B-0015, Intragaz -1, Document 5, Témoignage du Dr. Gaske, p. 41).

La Régie ne peut ignorer les conditions de financement propres à Intragaz et requérir que ses actionnaires la financent ou garantissent sa dette comme le suggère le Dr Booth car, ce faisant, elle contreviendrait au principe de l'isolement.

Le fait que Gaz Métro soit l'unique client d'Intragaz ne justifie en rien de s'écarter du principe de l'isolement.

Aucune preuve d'une prétendue « standard approach » au Canada selon laquelle les compagnies mères devraient garantir les dettes des filiales dont

elles sont propriétaires à 100% ou les financer. De plus, Intragaz n'est pas détenue à 100% par un seul actionnaire.

## 5. Taux de rendement

Preuve d'expert du Dr. Gaske (Pièce B-0015, Intragaz 1, Document 5)

Certaines préoccupations liées à l'utilisation de la méthode DCF n'existent plus (Témoignage du Dr. Gaske, N.S. Vol. II, pp.111-112 et 162 à 164 et Pièce B-0045, Intragaz 1, document 5.2, p. 12.)

Le Dr. Booth reconnaît que la validité des estimés obtenus par la méthode CAPM a été remise en question récemment par certains régulateurs parce que considérés trop bas (C-ACIG-0018, réponse 53.)

« There are problems with the CAPM if you don't use any judgment » (Témoignage du Dr. Booth, N.S. Vol. III, p. 77.)

« Now, we're getting the opposite impact. It's the risk premium models that I think are underestimating the fair rate of return. » (Témoignage du Dr. Booth, N.S. Vol. III, p. 144-145.)

Le Dr. Booth fait des ajustements significatifs qui dénaturent la méthode CAPM (Témoignage du Dr. Gaske, N.S. Vol. II, p.88.)

« I think the CAPM numbers, particularly in recent years with the very low risk free rate, have become entirely implausible. » (Témoignage du Dr. Gaske, N.S., Vol. II, p. 132.)

Bien qu'il reconnaisse la valeur de la prise en considération des estimés selon la méthode DCF, il n'y a aucune preuve que le Dr. Booth a tenu compte des résultats de la méthode DCF dans sa recommandation.

## V. LA POSITION DE L'ACIG

- Bernard Otis :
  - Recommandations contraires à la Loi et aux principes réglementaires reconnus puisque les tarifs d'Intragaz sont des tarifs réglementés qui doivent lui permettre de récupérer son coût de service (aucune notion de monopole dans la Loi).
  - Témoignage d'expert du Dr. Gaske : « *A proposal to adjust cost-of-service rates so that it produces the same result as an avoided cost rate is simply a proposal for the Régie to unjustly disallow rate base and deny a Fair Rate of Return* ».

- Aucune analyse de la preuve au soutien du coût de service d'Intragaz.
- Recommandations contraires à l'article 54 de la Loi (scénario 1).
- Plutôt que de s'inscrire dans le respect de la Loi et des principes réglementaires reconnus, la position de l'ACIG repose sur la « négociation » (Pièce C-ACIG-0015, p. 7 et Pièce C-ACIG-0057, réponse 3.2).
- Recommandations qui font fi de la preuve sur les services alternatifs (et non équivalents) privilégiés par Gaz Métro et sur leurs coûts estimés.
- Dr Booth :
  - Portée de son mandat: *“review the application by Intragaz for an allowed ROE of 11.75% on a 50% common equity ratio. In particular, IGUA has asked me to recommend an allowed ROE and capital structure conditional on the Régie allowing costs of service regulation and a ten year contract for storage services between Gaz Metro and Intragaz”* (nos soulignés) (pièce ACIG-0010, pp. 2 et 4).
  - N'est pas un expert en matière de principes réglementaires applicables aux entités réglementées contrairement au Dr. Gaske.
  - Les mentions dans son rapport, les réponses aux demandes de renseignements et son témoignage à l'audience qui sortent du cadre de son mandat et de son champ d'expertise (le coût en capital) ne sont pas recevables en preuve.
  - Recommandations contraires à la Loi et aux principes réglementaires reconnus puisque les tarifs d'Intragaz sont des tarifs réglementés (non des « market-based rates ») qui doivent lui permettre de récupérer son coût de service (aucune notion de monopole dans la Loi).
  - Aucune analyse de la preuve sur le coût de service.
  - Aucune analyse de la preuve sur les coûts évités.
  - Aucune analyse de la base de tarification et aucune preuve justifiant sa recommandation de la réduire. L'existence de possibles alternatives moins chères ne justifient pas de réduire la base de tarification.

## **VI. LA POSITION DE LA FCEI**

- Preuve qui déborde le cadre d'une preuve d'analyste (Interprétation des décisions D-2011-140 et D-2012-005).
- La méthode des coûts évités n'est pas la seule méthode tarifaire applicable. La Régie a discrétion dans le choix de la méthode pour fixer des tarifs justes et raisonnables.
- Recommandations contraires à la Loi et aux principes réglementaires reconnus puisque les tarifs d'Intragaz sont des tarifs réglementés (non des « market-based rates ») qui doivent lui permettre de récupérer son coût de service.
- Selon la preuve d'expert, aucun ajustement à effectuer à la durée de vie des actifs pour tenir compte de considérations d'ordre économique et aucun impact sur la base de tarification.
- Absence de preuve justifiant de réduire la valeur des actifs pour des motifs prévus par la Loi (prudence et utilité des actifs pour l'exploitation des sites).
- Témoignage d'expert du Dr. Gaske: « *A proposal to adjust cost-of-service rates so that it produces the same result as an avoided cost rate is simply a proposal for the Régie to unjustly disallow rate base and deny a Fair Rate of Return* » (Pièce B-0043, p. 12.)
- Calcul arbitraire du revenu requis.

## **VII. LA POSITION DE GAZ MÉTRO**

- Volonté de poursuivre l'utilisation des sites d'emmagasinement opérés par Intragaz.
- Considère que les tarifs qui découlent de la demande d'Intragaz sont justes et raisonnables.
- La pérennité de la disponibilité du service offert par Intragaz est dans l'intérêt de la clientèle de Gaz Métro.
- Selon la preuve prépondérante, aucune des options de services alternatifs n'offre des services équivalents à ceux d'Intragaz et elles sont basées sur des hypothèses.
- Parmi les options analysées (données complètes les plus récentes) Gaz Métro privilégie l'option 2 (capacité de transport sur le marché primaire) afin d'assurer la sécurité d'approvisionnement à long terme.
- Le coût de service proposé par Intragaz est similaire et inférieur aux coûts estimés des scénarios alternatifs utilisant le marché primaire.

**VIII. CONCLUSIONS**

- Qualité et niveau de détail de la preuve soumise par Intragaz pour démontrer le caractère raisonnable de son coût de service;
- Baisse importante des tarifs à court et long terme;
- Allègement des coûts réglementaires :
  - pas de révision annuelle;
  - pas de comptes d'écart;
  - pas de facteurs exogènes.
- Rapport annuel à la Régie.

**POUR TOUS CES MOTIFS, INTRAGAZ DEMANDE À LA RÉGIE D'ACCUEILLIR SA DEMANDE SELON SES CONCLUSIONS.**

**LE TOUT, RESPECTUEUSEMENT SOUMIS**

Montréal, le 24 janvier 2013

*(S)Miller Thomson Pouliot sncrl*

---

**MILLER THOMSON POULIOT sncrl**  
Procureurs de la demanderesse