

Régie de l'énergie - Dossier R-3837-2013
Cause tarifaire 2013-2014 de Gaz Métro (Phase 1 – Taux de rendement)

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER R-3837-2013
PHASE 1

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

CAUSE TARIFAIRE 2013-2014
DE GAZ MÉTRO

GAZ MÉTRO

Demanderesse

-et-

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE
CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE
(AQLPA)

Intervenantes

REPRÉSENTATIONS SUR LE TAUX DE RENDEMENT

Stratégies Énergétiques (S.É.)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

M^e Dominique Neuman, LL. B.
Procureur

Le 30 mai 2013

Représentations sur le taux de rendement

*Stratégies Énergétiques (S.É.)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)*

1. PRÉSENTATION

1 - La Régie de l'énergie est saisie, au présent dossier R-3837-2013, de la cause tarifaire 2013-2014 de Gaz Métro.

La Phase 1 de cette cause tarifaire porte sur une demande de Gaz Métro aux fins de prolonger l'ordonnance (qui avait été émise le 5 mars 2013 par la décision D-2013-036 du dossier R-3809-2012 phase 2A) visant la suspension pour 2012-2013 de l'application de la formule d'ajustement automatique du taux de rendement de Gaz Métro qui avait été établie dans sa décision D-2011-182 (Annexe 2) au dossier R-3752-2011 (ci-après la « FAA »). Gaz Métro demande cette prolongation de suspension pour l'année 2013-2014, soit jusqu'au 1^{er} octobre 2014. Elle demande alors le maintien en 2013-2014 du taux de rendement de 8,90 % sur l'avoir de l'actionnaire, lequel avait été fixé en 2011-2012 et maintenu en 2012-2013 par les deux décisions susdites.

2 - La présente constitue les représentations de l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.) en cette Phase 1 du dossier R-837-2013.

2. CADRE JURIDICTIONNEL DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

3 - Les articles 48 et 49 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (ci-après « la Loi ») prévoient que celle-ci peut, de sa propre initiative ou à la demande d'une personne intéressée, fixer ou modifier les tarifs et conditions auxquels le gaz naturel est livré par un distributeur de gaz tel que Gaz Métro. Lorsqu'elle exerce une telle juridiction, la Régie siège au moyen d'une formation de trois régisseurs, en audience publique et après avis public conformément aux articles 16 et 25 de la *Loi* et aux articles 4 et 11 du *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie* (ci-après « RP »). Cette audience publique peut consister soit en une audience orale soit en une « *audience écrite* » (art. 11 RP), selon le cas et en autant que soient respectées les règles de justice naturelle et d'équité procédurale requises par le cas particulier sous étude.

Dans le cadre ci-dessus décrit, la Régie peut, tel que prévu à l'article 34 de la *Loi*, de sa propre initiative ou à la demande d'une personne intéressée, rendre une décision partielle relative à la fixation ou la modification des tarifs ou conditions d'un assujéti. Une **liste non limitative d'exemples de telles décisions partielles** se trouve d'ailleurs inscrite à l'article 32 de la *Loi* : décisions sur le taux de rendement, décisions sur la méthode d'allocation du coût de service, décisions sur des principes généraux pour la détermination et l'application des tarifs et décisions sur des méthodes comptables et financières. L'énumération des sujets de l'article 32

de la *Loi* constitue autant de **sous-ensembles de ce qui est prévu aux articles 48 et 49 de la *Loi*, donc des sous-ensembles d'une fixation ou modification des tarifs et conditions.** Lorsqu'elle procède à rendre une telle décision quant à l'un ou l'autre de ces sous-ensembles, la Régie doit évidemment siéger au moyen d'une formation de trois régisseurs et en audience publique (orale ou écrite selon le cas), après avis public, conformément aux articles 16 et 25 de la *Loi* et 4 et 11 *RP*.

(Note : la seule constitution d'un compte reporté sans aucune décision quant à son traitement et sa disposition n'est pas considérée comme un sous-ensemble d'une fixation ou modification des tarifs et conditions et n'est donc pas sujette aux exigences d'une formation de trois régisseurs et d'une audience publique; voir les paragraphes 6-8 de la décision D-2009-057 rendue au dossier R-3697-2009.¹ De même, lorsque la Régie ne fait que se prononcer sur la recevabilité d'une demande et décider d'initier un dossier, elle n'est pas sujette à l'exigence préalable d'un avis public mais y sera assujettie si et lorsque la cause sera initiée; voir les paragraphes 42 à 45 de la décision D-2013-030 rendue au dossier R-3826-2012.²).

4 - Lors de la cause tarifaire de Gaz Métro de l'année 2012-2013 au dossier R-3809-2009 Phase 2A, la Régie a effectivement procédé à déterminer le taux de rendement de Gaz Métro pour 2013-2014. La Régie avait juridiction de rendre une telle décision car sa formation était constituée de trois régisseurs et qu'elle a tenue une audience publique après publication d'un avis public.³

(Il est vrai que la Régie, à cette occasion, avait énoncé ne pas être sujette à l'obligation d'une audience publique lorsqu'elle procède à déterminer le taux de rendement selon l'article 32 de la *Loi*.⁴ Il ne s'agissait toutefois là que d'un *obiter dictum* lequel nous semble inexact pour les motifs énoncés ci-dessus, ceci étant soumis avec le plus grand respect à l'égard du Tribunal. Il y avait toutefois effectivement eu alors une audience publique après avis public, devant une formation de trois régisseurs, de sorte que la Régie avait bel et bien eu juridiction de rendre la décision qui fut rendue.⁵)

¹ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3697-2009, Décision D-2009-057, paragraphes 6-8.

² **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3826-2012, Décision D-2013-030, paragraphes 42 à 45.

³ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3809-2012 phase 2A, Décision D-2013-036.

⁴ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3809-2012 phase 2A, Décision D-2013-036, paragraphes 15 à 19.

⁵ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3809-2012 phase 2A, Décision D-2013-036, paragraphes 20 à 25.

5 - A la phase 1 du présent dossier, la Régie procède à déterminer le taux de rendement de Gaz Métro pour 2013-2014.

La formation de la Régie est constituée de trois régisseurs et précède par audience publique écrite après publication d'un avis public. La Régie a donc juridiction ici encore.

3. EXAMEN DE LA PROPOSITION DE GAZ MÉTRO

6 - Les deux options entre lesquelles la Régie a à trancher au présent dossier sont les suivantes :

- Le maintien de la FAA en 2013-2014.
- La suspension de la FAA en 2013-2014 assortie du maintien du taux de rendement sur l'avoir de l'actionnaire fixé en 2011-2012 et 2012-2013, soit 8,90 %.⁶

7 - La Régie invite les participants à limiter leur intervention à l'évolution du contexte économique et financier servant à la détermination du taux de rendement par rapport à la preuve qui a été déposée dans le cadre du dossier tarifaire R-3809-2012 et sur laquelle repose la décision D-2013-036.⁷

8 - Cet encadrement des options et des représentations admissibles est justifié par un souci d'efficacité réglementaire, compte tenu du fait que la décision antérieure D-2013-036 a été rendue le 5 mars 2013, soit très peu de temps avant le présent dossier.⁸

⁶ RÉGIE DE L'ÉNERGIE, Dossier R-3837-2013, Décision D-2013-079, parag. 21.

⁷ RÉGIE DE L'ÉNERGIE, Dossier R-3837-2013, Décision D-2013-079, parag. 23.

⁸ RÉGIE DE L'ÉNERGIE, Dossier R-3837-2013, Décision D-2013-079, parag.

9 - Nous interprétons donc ce cadre fixé par la Régie comme étant à l'effet que les représentations au dossier doivent uniquement servir à déterminer si le contexte économique et financier servant à la détermination du taux de rendement a suffisamment évolué depuis le dossier R-3809-2012 Phase 2A pour justifier un retour à la FAA en 2013-2014 plutôt que le maintien du taux de rendement sur l'avoir de l'actionnaire plus élevé de 8,90 %.

En l'espèce, nous sommes d'avis que non seulement le contexte économique et financier n'a pas évolué d'une manière à justifier un retour à la FAA en 2013-2014, mais qu'au contraire certains éléments de ce contexte se maintiennent ou s'accroissent, justifiant ainsi encore davantage de s'écarter de la FAA et de retenir plutôt l'autre option soumise par la Régie de maintien d'un taux plus élevé.

10 - La preuve de Gaz Métro est à l'effet que l'application de la FAA en 2013-2014 amènerait un taux de rendement sur l'avoir de l'actionnaire de 7,93 %, soit un taux de rendement quasi identique au taux de rendement de 7,92 % qui aurait résulté de l'application de la FAA pour l'année tarifaire 2012-2013 et dont la Régie avait choisi de s'écarter au dossier R-3809-2012, phase 2A, dans sa décision D-2013-036.⁹

Le taux qui résulterait de cette formule reste donc, en 2013-2014 encore, substantiellement inférieur au taux de 8,90 % fixé par la Régie pour 2012-2013 dans cette décision D-2013-036.

11 - La preuve de Gaz Métro est à l'effet que différents aspects du contexte économique et financier resteraient substantiellement les mêmes que ceux qui étaient connus lorsque cette décision D-2013-036 fut rendue.¹⁰ Gaz Métro ne se prononce cependant pas sur la continuation de l'application des conclusions du rapport de son expert James M. Coyne (**GAZ MÉTRO**, Dossier R-3809-2012 Phase 2A, B-00157, Gaz Métro-11, Document 14) sur l'analyse de risque et des faits qui sous-tendent celles-ci.¹¹

⁹ **GAZ MÉTRO**, Dossier R-3837-2013, Pièce B-002, Demande introductive, parag. 29.

¹⁰ **GAZ MÉTRO**, Dossier R-3837-2013, Pièce B-002, Demande introductive, parag. 27 à 35.

¹¹ **GAZ MÉTRO**, Dossier R-3837-2013, Pièce B-002, Demande introductive, parag. 30.

Nous soumettons respectueusement que la Régie est toutefois déjà en mesure de constater que le risque d'affaires pour le distributeur gazier pourrait s'accroître en 2013-2014. En effet :

- La préparation et l'entrée en vigueur graduelle du *Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE)* et l'établissement de ses modalités d'application pourraient affecter à la hausse le revenu requis de Gaz Métro en 2013-2014.
- Le prix du gaz naturel nord-américain ne restera pas éternellement bas. Ce prix est actuellement tellement bas qu'il entrave non seulement le déploiement d'une plus grande efficacité énergétique, le déploiement de sources de production éolienne, solaire et géothermique et les marchés pour l'hydroélectricité mais amène même une réduction du volume de l'extraction gazière en Amérique du Nord. L'Administration fédérale des États-Unis est par ailleurs soumise à des pressions de plus en plus fortes pour permettre l'exportation de gaz naturel liquéfié, ce qui amènerait un nivellement vers le haut des prix gaziers nord-américains. La Colombie-Britannique entrevoit également permettre le développement d'installations destinées à l'exportation du gaz naturel liquéfié, ce qui contribuera également à ce nivellement vers le haut du prix du gaz.
- A cela s'ajoute le fait que c'est en 2013-2014 que devrait être déposé le rapport de l'*Environmental Protection Agency (EPA)* fédérale des États-Unis relatif aux impacts sur l'eau potable de la fracturation hydraulique dans l'extraction notamment du gaz.¹² Ce rapport pourrait amener à un resserrement des conditions d'extraction du gaz de schiste, qui pourraient se traduire par des coûts de production plus élevés et une réduction du potentiel gazier exploitable, donc une hausse des prix de marché du gaz. Différents États américains, dont New York et la Pennsylvanie réexaminent également leur propre réglementation de l'industrie du gaz de schiste.

Ces facteurs haussiers du risque d'affaires de Gaz Métro pour 2013-2014 constituent des éléments majeurs du contexte économique et financier devant être pris en compte dans l'établissement du taux de rendement juste et raisonnable de l'entreprise.

¹² **UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (EPA)**, *EPA's Study of Hydraulic Fracturing and Its Potential Impact on Drinking Water Resources*, <http://www.epa.gov/hfstudy/index.html> , consulté le 30 mai 2013.

12 - Il est par ailleurs d'intérêt public que Gaz Métro, malgré la faiblesse actuelle des taux d'intérêt, continue de disposer d'un taux de rendement qui soit suffisant à l'inciter à investir. Un grand nombre de ses investissements à venir pourraient en effet constituer à remplacer des conduites et équipements vieillissants, lesquelles sont à risque plus élevé de déversement gazier dans l'atmosphère. De tels déversements dans l'atmosphère constituent d'ailleurs les principaux éléments sur lesquels un distributeur peut œuvrer afin de réduire ses émissions corporatives de gaz à effet de serre. **Il s'agit donc là d'un élément majeur du contexte économique et financier devant être pris en compte dans l'établissement du taux de rendement juste et raisonnable de l'entreprise, qui continue d'exister pour 2013-2014.**

13 - Pour 2012-2013 au dossier R-3809-2012 Phase 2A, l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et *Stratégies Énergétiques (S.É.)* avaient, à l'instar d'autres participants également, appuyé la proposition de la Régie de maintien du taux de 8,90 %. ¹³

Nous étions même favorables à l'époque pour à ce taux soit maintenu tant en 2012-2013 qu'en 2013-2014.

Nous maintenons cette recommandation.

¹³ **SÉ-AQLPA (M^e Dominique Neuman, Procureur)**, Dossier R-3809-2012 Phase 2A, Pièce A-0095, n.s. 14 février 2013, pp. 84 à 94.

4. CONCLUSION

14 - Pour l'ensemble de ces motifs, nous invitons respectueusement la Régie à accueillir la présente demande de Gaz Métro aux fins de prolonger, pour l'année 2013-2014, soit jusqu'au 1^{er} octobre 2014, l'ordonnance de suspension de l'application de la formule d'ajustement automatique du taux de rendement de Gaz Métro (« FAA ») et de maintenir de nouveau en 2013-2014 un taux de rendement de 8,90 % sur l'avoir de l'actionnaire de Gaz Métro.

15 - Le tout, respectueusement soumis.

Montréal, le 30 mai 2013



Dominique Neuman
Procureur de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et de
l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)