

Régie de l'énergie - Dossier R-3837-2013
Cause tarifaire 2013-2014 de Gaz Métro (Phase 2 – Approvisionnements)

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER R-3837-2013
PHASE 2

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 LA JURIDICTION DE LA RÉGIE QUANT LA DEMANDE DE GAZ MÉTRO
POUR AUTORISATION D'UN INVESTISSEMENT VISANT À AUGMENTER LA CAPACITÉ DE
LIQUÉFACTION DE GAZ NATUREL DE L'USINE LSR**

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

M^e Dominique Neuman, LL. B.
Procureur

Le 4 octobre 2013

Représentations sur la juridiction de la Régie quant la demande de Gaz Métro pour autorisation d'un investissement visant à augmenter la capacité de liquéfaction de gaz naturel de l'usine LSR

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

TABLE DES MATIÈRES

1.	PRÉSENTATION	1
2.	LA DEMANDE EXACTE DE GAZ MÉTRO	2
3.	OPINION JURIDIQUE QUANT À LA JURIDICTION DE LA RÉGIE	6

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 présente Phase 2 de cette cause tarifaire porte sur les approvisionnements de Gaz Métro.

Dans le cadre de cette Phase 2, Gaz Métro demande notamment à la Régie une autorisation pour « *procéder à un projet d'investissement visant l'augmentation de la capacité de liquéfaction de l'usine LSR [N.D.L.R. : liquéfaction-stockage-regazéification], tel que plus amplement décrit à la pièce Gaz Métro-2, Document 6* » ainsi que « *des adaptations à la méthode de répartition des coûts de l'usine LSR à la suite de l'investissement à l'usine LSR afin de respecter les principes établis par la Régie dans ses décisions précédentes* ». ¹

2 - La Régie s'interroge sur sa juridiction, en premier lieu, quant à la demande d'autorisation logée par gaz Métro. ²

3 - La présente constitue les représentations de l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.) à ce sujet.

¹ **GAZ MÉTRO**, Dossier R-3837-2013 phase 2, Pièce B-0085, 4^e Demande réamendée, pages 6-8 et 16.

GAZ MÉTRO, Dossier R-3837-2013 phase 2, Pièce B-0041, Gaz Métro-2, Document 6, page 4.

² **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3837-2013 phase 2, Décision D-2013-144, parag. 16-17.

2. LA DEMANDE EXACTE DE GAZ MÉTRO

4 - Les conclusions de la demande de Gaz Métro sont les suivantes :

À l'égard de la demande d'autorisation d'un projet d'investissement et de la demande d'adaptation à la méthode de partage des coûts commun (pièce Gaz Métro-2, Document 6)

AUTORISER Gaz Métro à procéder à un projet d'investissement visant l'augmentation de la capacité de liquéfaction de l'usine LSR, tel que plus amplement décrit à la pièce Gaz Métro-2, Document 6;

AUTORISER la création d'un compte de frais reportés hors base, portant intérêts, dans lequel seront cumulés les coûts reliés au projet jusqu'à leur inclusion dans la base de tarification à l'occasion du dossier tarifaire approprié;

AUTORISER les modifications proposées dans la pièce Gaz Métro-2, Document 6 à la méthode de partage des coûts³

5 - Les allégués au soutien de cette partie de la demande de Gaz Métro se lisent comme suit :

VI – Demande d'autorisation d'un investissement visant à augmenter la capacité de liquéfaction de gaz naturel de l'usine LSR et demande d'adaptation de la méthode de partage des coûts (Pièce Gaz Métro-2, Document 6)

44. Gaz Métro s'adresse à la Régie pour qu'elle l'autorise à procéder à un investissement visant à augmenter la capacité de liquéfaction actuelle de l'usine LSR;

45. Ce projet d'investissement est rendu nécessaire par la croissance de la demande en GNL prévue d'ici 2016 qui ferait en sorte que la capacité maximale de 45 106 m³ autorisée par la Régie dans sa décision D-2012-171 sera atteinte;

³ **GAZ MÉTRO**, Dossier R-3837-2013 phase 2, Pièce B-0085, 4^e Demande réamendée, page 16. Souligné et caractère gras dans le texte.

46. Pour l'essentiel, le projet d'investissement consiste en l'ajout d'un système de purification et de déshydratation du gaz naturel, d'un système de refroidissement, d'un système de liquéfaction, des interconnexions entre ces systèmes et d'une nouvelle entrée électrique;

47. Une description plus détaillée du projet, ainsi que les analyses, données et renseignements requis par la Loi et le Règlement au soutien de la présente demande apparaissent à la pièce Gaz Métro-2, Document 6; 48. Le coût global du projet est estimé à [N.D.L.R. : confidentiel] millions de dollars, tel qu'il appert des données apparaissant à la pièce Gaz Métro-2, Document 6;

49. Pour les motifs énoncés à l'affidavit de monsieur David St-Pierre accompagnant la présente demande, Gaz Métro demande à la Régie d'émettre une ordonnance de confidentialité à l'endroit des données et des coûts du projet contenus à la pièce Gaz Métro-2, Document 6 permettant d'identifier ces coûts;

50. Tel qu'il appert de la pièce Gaz Métro-2, Document 6, **l'activité non-réglémentée assumera l'entièreté du coût en capital lié à l'investissement, quels que soient les volumes liquéfiés, de même que les coûts d'opération y étant associés, déterminés par la méthode de répartition des coûts;**

51. L'activité réglementée retirera des avantages de ce projet d'investissement, notamment : la redondance des équipements et une diminution à terme du revenu requis en distribution d'environ 2,7 millions de dollars;

52. Conformément à la décision D-2009-156, Gaz Métro demande à la Régie l'autorisation de créer un compte de frais reportés afin d'y inscrire les coûts reliés au projet;

53. Gaz Métro exclura ce compte de frais reportés de sa base de tarification, et ce, jusqu'au dossier tarifaire approprié;

54. Dans l'intervalle, des intérêts seront capitalisés sur le solde de ce compte de frais reportés, et ce, au dernier coût en capital pondéré sur la base de tarification autorisée par la Régie;

55. Outre la présente demande d'investissement, Gaz Métro demande à la Régie d'adapter la méthode de partage des coûts actuelle qui devient inéquitable considérant l'importance de l'investissement par rapport à la valeur nette comptable des actifs de l'usine LSR en date d'aujourd'hui;

56. Ces adaptations sont de nature à permettre un partage équitable des coûts en capital et d'opération et de faire profiter l'activité réglementée des synergies découlant de l'augmentation de la capacité de liquéfaction, le tout dans le respect des principes édictés par la Régie dans ses décisions passées, tel que plus amplement exposé dans la pièce Gaz Métro-2, Document 6;

57. Plus particulièrement, Gaz Métro propose dans un premier temps de séparer les coûts de la fonction de liquéfaction actuelle de ceux de la fonction de liquéfaction associée à l'investissement proposé; cette modification poursuit notamment l'objectif d'éviter tout interfinancement entre l'activité réglementée et l'activité non-réglementée;

58. Dans un second temps, Gaz Métro propose d'allouer un plus grand nombre de coûts selon le principe de l'allocation directe aux diverses fonctions; de cette façon, l'activité réglementée et l'activité non-réglementée assument les coûts qu'elles engendrent respectivement;

59. Dans un troisième et dernier temps, Gaz Métro propose d'allouer les coûts ne pouvant faire l'objet d'une allocation directe par fonction, selon une méthode basée sur l'utilisation des diverses fonctions de l'usine LSR (entreposage, liquéfaction, regazéification);⁴

6 - Il ressort de cette demande et des pièces à son soutien⁵ que :

- L'investissement demandé serait de nature à servir en partie l'activité réglementée.
- Cet investissement serait entièrement payé par l'actionnaire de Gaz Métro (activité non réglementée).
- Toutefois, après mise en service, la majeure partie de cet investissement sera incluse dans la base de tarification de l'activité réglementée.
- Cet investissement pourrait toutefois avoir pour effet de réallouer de manière différente à l'activité réglementée, dans sa base de tarification, le coût de l'actif déjà existant (usine LSR telle que déjà existante); c'est ce que nous comprenons du paragraphe 56

⁴ **GAZ MÉTRO**, Dossier R-3837-2013 phase 2, Pièce B-0085, 4^e Demande réamendée, pages 6-8, parag. 44-49. Titre souligné et caractère gras dans le texte. Autres textes en soulignés et caractère gras par nous.

⁵ **GAZ MÉTRO**, Dossier R-3837-2013 phase 2, Pièce B-0041, Gaz Métro-2, Document 6.

GAZ MÉTRO, Dossier R-3837-2013 phase 2, Pièce B-0074, Argumentation sur la juridiction.

de la demande précité. Bien que le texte de la demande ne le dise pas explicitement, il semble que cette réallocation serait à la baisse pour l'activité réglementée.

- De plus, cet investissement amènera diverses charges ou baisses de charges ou réallocation de charges pour la clientèle réglementée.

3. OPINION JURIDIQUE QUANT À LA JURIDICTION DE LA RÉGIE

7 - Suivant l'article 73 al. 1 (1^o) de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, Gaz Métro doit obtenir l'autorisation de la Régie, aux conditions et dans les cas qu'elle fixe par règlement, pour « *acquérir, construire ou disposer des immeubles ou des actifs destinés au transport ou à la distribution* ».

Suivant l'article 1 alinéas 1 et 2 du *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*, lorsque cela s'effectue « dans le cadre d'un projet » de 1,5 M\$ ou plus, une demande spécifique d'autorisation doit être logée; dans les autres cas, investissement peut inclure cette demande d'autorisation à l'ensemble de ses demandes d'autorisation annuelles pour des investissements de moins de 1,5 M\$.

8 - La Régie précise comme suit son interrogation sur sa juridiction quant à la demande d'autorisation :

[16] En effet, la Régie est d'avis qu'elle doit préliminairement déterminer si elle a compétence pour examiner (donc éventuellement, autoriser ou refuser) une demande d'investissement pour un actif lié à une activité non réglementée, à l'usage de l'activité non réglementée (tel que présenté en preuve), dont le coût en capital serait assumé par l'activité non réglementée, mais qui serait versé dans la base de tarification.

[17] Autrement dit, est-ce que la construction d'un actif destiné à l'usage de l'activité non réglementée et dont le coût est assumé en totalité par cette dernière doit faire l'objet d'une autorisation de la Régie sous l'article 73 de la Loi? ⁶

9 - En réponse à cette interrogation du Tribunal, si le coût de l'investissement était en partie alloué à l'activité réglementée, il ne ferait selon nous aucun doute selon nous qu'une autorisation d'investissement serait requise de la Régie, **étant donné que le nouvel actif servirait en partie l'activité réglementée**. Nous appuyons à cet égard l'argumentation juridique de Gaz Métro sur le sujet. ⁷

⁶ RÉGIE DE L'ÉNERGIE, Dossier R-3837-2013 phase 2, Décision D-2013-144, parag. 16-17.

⁷ GAZ MÉTRO, Dossier R-3837-2013 phase 2, Pièce B-0074, Argumentation sur la juridiction.

En d'autres termes, si l'activité réglementée ne contribuait que pour un dollar au coût de l'investissement, une autorisation d'investissement serait requise de la Régie selon l'article 73 de la *Loi* (investissement qui pourrait être inclus à l'ensemble des investissements annuels de moins de 1,5 M\$ de Gaz Métro, compte tenu de l'article 1 al.2 du *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*).

Il est d'ailleurs surprenant et inéquitable pour l'activité non réglementée que celle-ci assume la totalité du coût d'investissement.

10 - Mais, dans le présent cas, la part du coût d'investissement supportée par l'activité réglementée est nulle.

Selon nous, un investissement à coût nul pour l'activité règlementée ne requiert pas d'autorisation de la Régie selon l'article 73 al. 1 (1^o) de la *Loi* car il ne correspond pas à ce qui est visé par cet article ni son *Règlement* d'application.

Nous nous trouvons donc devant le rare cas d'un investissement qui ne requiert aucune autorisation préalable de la Régie, même si une part de son coût sera peut-être incluse dans la base de tarification de l'activité réglementée de Gaz Métro à partir de 2015-2016.

11 - Certes, en ne disposant pas d'une décision dès à présent sur l'autorisation d'investissement, Gaz Métro risque de devoir attendre sa cause tarifaire 2015-2016 pour savoir si la Régie acceptera ou non de reconnaître la part servant la clientèle réglementée des coûts de cet actif dans sa base de tarification (caractère prudemment acquis et utile au réseau).

En effet, bien que la Régie, siégeant selon l'article 73 al. 1 (1^o) de la *Loi*, ne tranche pas, à proprement parler, la question de la reconnaissance de l'actif comme étant prudemment acquis et utile aux fins de la base de tarification, **les modalités d'exercice par la Régie de son pouvoir d'autorisation selon l'article 73 al. 1 (1^o) de la *Loi*** fournissent un bon avant-goût aux intéressés quant aux chances que l'actif soit subséquemment reconnu prudemment acquis et utile. Le *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie* stipule notamment que la décision d'autorisation est prise en tenant compte des coûts du projet et de son impact tarifaire. Un investissement dont l'impact tarifaire est trop élevé ou la justification insuffisante peut ainsi être refusé au stade de l'autorisation préalable.

Si Gaz Métro veut réduire son risque d'une non-reconnaissance ultérieure du caractère prudemment acquis et utile de son actif, elle peut toutefois, sans attendre 2015-2016, demander dès à présent à la Régie une décision à ce sujet pour le futur, comme elle le fait déjà

régulièrement pour faire reconnaître d'avance la nécessité de ses dépenses d'approvisionnement auprès d'*Intragaz*.⁸

* * *

12 - Ceci étant dit, nous constatons que le projet d'investissement ici visé aurait aussi pour effet de « *modifier ou changer l'utilisation* » du réseau de distribution de Gaz Métro, plus particulièrement de son usine LSR telle que déjà existante

Le Projet, de plus, aurait pour effet d' « *étendre* » cette usine.

Enfin, le Projet aurait peut-être aussi pour effet d' « *effectuer une restructuration* » de cette usine « *ayant pour effet d'en soustraire une partie de l'application de la présente loi* ».

Ces trois types de modifications requièrent, chacune, une autorisation de la Régie selon l'article 73 al. 1 (2^o) et (3^o) de la *Loi* de même que selon l'article 1 du *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*.

13 - Le présent Projet requiert donc une autorisation de la Régie selon l'article 73 al. 1 (2^o) et (3^o) de la *Loi* et son règlement d'application.

14 - Le tout, respectueusement soumis.

Montréal, le 4 octobre 2013



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

⁸ Voir notamment : **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3754-2011, Décision D-2012-005, page 15.
RÉGIE DE L'ÉNERGIE, Dossier R-3811-2012, Décision D-2013-081, page 43.