R-3840-2013

Demande de Gazifère Inc. d'approbation de l'ajout d'une exclusion (facteur Y) à la formule de mécanisme incitatif, demande de fixation d'un taux de rendement sur l'avoir de l'actionnaire pour l'année témoin 2014, demande pour la fermeture réglementaire des livres de Gazifère Inc. pour la période du 1er janvier 2012 au 31 décembre 2012, demande d'approbation du plan d'approvisionnement et demande de modification de ses tarifs à compter du 1er janvier 2014.

Phase I

Observations de l'ACEF de l'Outaouais

Préparées par Louis Renault Rozéfort

Le 5 juin 2013

1. Mise en situation

Dans le cadre de la Phase I du dossier R-3840-2013, Gazifère demande à la Régie de:

1. **SUSPENDRE** l'application de la formule d'ajustement automatique du taux de rendement pour l'année témoin 2014 et **APPROUVER** pour l'année témoin 2014, un taux de rendement sur l'avoir de l'actionnaire de 9,10 % pour les fins de l'établissement des tarifs de Gazifère; ou

   subsidiairement, dans l'éventualité où la Régie ne fait pas droit aux demandes de Gazifère visant à suspendre l'application de la formule d'ajustement automatique du taux de rendement sur l'avoir de l'actionnaire et à établir le dit taux à 9,10 % pour l'année témoin 2014, **PERMETTRE** à la demanderesse d'amender sa demande à cet égard et de déposer une preuve additionnelle, incluant une preuve d'expert, dans le cadre de la phase III du présent dossier, afin de faire déterminer son taux de rendement sur l'avoir de l'actionnaire pour l'année tarifaire 2014.

2. **APPROUVER** l'ajout d'une exclusion à la formule de mécanisme incitatif afin de tenir compte de l'impact du projet Thurso sur le coût de service de Gazifère pour l'année témoin 2014 et **AUTORISER** Gazifère à inclure cet impact dans l'établissement du revenu requis de distribution de l'année témoin 2014 à titre d'exclusion de ladite formule.

Les observations de l'ACEFO portent sur les deux demandes. L'ACEFO ne s'oppose pas à la demande d'approuver l'ajout d'une exclusion à la formule de mécanisme incitatif. Les observations se résument à un bref argumentaire des motifs à l'appui de cette dernière demande de Gazifère.

Quant aux demandes relatives à la suspension de la formule d'ajustement automatique du taux de rendement et à la fixation d'un taux de 9,10 % pour les fins d'établissement des tarifs de Gazifère, elles sont problématiques, selon l'ACEFO, lorsqu'examinées à la lumière des principes de réglementation.

2. Demandes relatives au taux de rendement

2.1 Revue de décisions antérieures

La formule d'ajustement du taux de rendement en vigueur a été approuvée dans la décision D-2010-147. Cette formule prenait effet en 2012. Le taux de rendement de départ de la formule était le taux de rendement sur l'avoir de l'actionnaire approuvé pour l'année tarifaire 2011, soit 9,10 % . Ce taux ayant été approuvé à la suite d'une preuve d'experts. Dans la décision D-2010-147, la Régie écrivait :

> *« Les résultats produits par la nouvelle formule pourront faire l'objet d'un examen au plus tard après quatre années d'application, soit en temps opportun pour l'exercice débutant en 2016. »* [1]

Dès l'année tarifaire 2012 (dossier R-3758-2011, phase III), Gazifère demandait à la Régie d'approuver pour les fins de l'établissement de ses tarifs un taux de rendement de 8,72 %, lequel taux découlait d'une application de la formule que Gazifère considérait «appropriée».[2]

Dans sa preuve au présent dossier, Gazifère soumet que :

[1] Décision D-2010-147 (Dossier R-3724-2010), paragraphe 259.
[2] Pièce B-0151 (Dossier R-3758-2011).

> *« Sans se prononcer sur le bien-fondé de la demande, la Régie l'a déclarée irrecevable et elle a fixé le taux de rendement à 8,29 %. »*[3]

L'ACEFO soumet que la décision D-2011-163, tout en déclarant la demande irrecevable pour cause de dépôt tardif, ajoutait la nuance suivante :

> *« […] un des experts en matière de coût du capital qu'elle a reconnus dans le cadre de la phase 2 du dossier R-3724-2010, a proposé que le taux de rendement et la formule soient révisés à tous les cinq ans, à moins que le taux de rendement auquel conduit l'application de la formule d'ajustement automatique soit supérieur ou inférieur de 200 points de base au taux de rendement autorisé initialement. La Régie constate que ce n'est pas le cas en l'espèce. »*[4]

Pour l'année tarifaire 2013, Gazifère réitère son insatisfaction face au faible taux de rendement généré par la formule sans présenter une demande formelle de détermination du taux de rendement. Le taux de rendement autorisé de 7,82 % a été déterminé par l'application de la formule d'ajustement automatique du taux de rendement sur l'avoir de l'actionnaire. Étant donné qu'aucune demande formelle n'a été faite, la décision D-2012-172 n'avait pas à aborder la question de l'application de la formule.

2.2 Observations de l'ACEFO

L'ACEFO comprend de la preuve déposée par Gazifère que la demande de suspension de la formule d'ajustement automatique du taux de rendement est liée à celle de la fixation du taux de rendement à 9,10 %. Selon la demanderesse, l'application de la formule d'ajustement automatique du taux de

[3] Pièce B-0009 (Dossier R-3840-2013), page 1.
[4] Décision D-2011-163, paragraphe 24.

rendement sur l'avoir de l'actionnaire (la Formule), selon les données les plus récentes, conduirait à un taux de rendement sur l'avoir de l'actionnaire de 7,94 % pour l'année témoin 2014.[5]

La demanderesse soumet qu'en comparant uniquement le taux de rendement généré par la Formule avec le taux de rendement récemment accordé à Gaz Métro, le critère de l'investissement comparable n'est pas rencontré. Conséquemment, le taux de rendement généré par la Formule pour l'année témoin 2014 ne peut être qualifié de raisonnable.[6]

L'ACEFO note que le taux de rendement de 7,94 % résultant de l'application de la Formule selon les données les plus récentes connues lors du dépôt de la preuve en avril 2013 est supérieur à celui autorisé pour l'année tarifaire 2013.

Même si le taux de rendement définitif n'est pas connu, même si la Formule n'est pas remise en question par le distributeur[7], la demande de suspension équivaut non seulement à prévenir toute détérioration éventuelle du taux de rendement en deçà de 7,94 % mais aussi à rétablir le taux de rendement d'avant la Formule et à établir un précédent susceptible de déboucher ultérieurement sur une demande de renouvellement de la suspension, de révision ou de rectification de la Formule.[8]

Dès la première année d'application de la Formule, Gazifère soumettait :

> *« […] Si cette rectification n'est pas faite à l'année 1 de l'application de la formule, Gazifère subira les conséquences de cette application inappropriée durant toutes les années futures où elle appliquera cette formule. Cette application inappropriée a donc des conséquences très significatives pour*

[5] B-0009, GI-1, document 4, page 2.
[6] Ibid.
[7] B-0050, GI-3, document 1, page 3, réponse 2.1.
[8] Ibid, réponses 2.1 et 2.2.

Gazifère et, dans la mesure où elle n'est pas rectifiée dans le cadre du présent dossier tarifaire, pourrait mener cette dernière à devoir procéder de nouveau à une demande de remise à niveau de son taux de rendement. »[9]

Le présent dossier est en continuité avec les tentatives antérieures du distributeur. Sur la base de la décision D-2010-147 fixant la période d'application de la Formule ainsi que de la décision D-2011-163 faisant état d'une condition pouvant donner ouverture à une révision de la Formule avant l'expiration de la période d'application, la présente demande de suspension de la formule pourrait être rejetée. À cet égard, la décision de la Cour d'appel des États-Unis pour le District de Columbia pourrait, *mutatis mutandis*, trouver application:

« Thus, to the extent that Williston Basin's arguments on this score reflected efforts to skirt or modify, rather than comply with, the Commission's preferred DCF policy, the Commission acted reasonably in rejecting them. »[10]

Toutefois, l'ACEFO constate que la démarche proposée par Gazifère s'inspire de l'approche mise de l'avant par la Régie dans le dossier de Gaz Métro avec une nuance importante : l'ACEFO soumet que Gazifère ne fait pas de distinction entre une question de principe et une question de fait.

Selon l'ACEFO, la question de principe est celle relative à la suspension de la Formule. La question de fait est celle relative à la fixation du taux de rendement.

L'ACEFO ne s'oppose pas à la suspension de l'application de la Formule. Sur la question de principe, l'ACEFO soumet qu'il est généralement préférable que les décisions d'un même organisme de réglementation respectent une certaine forme de cohérence.

[9] B-0146, GI-26, document 9, (Dossier R-3758-2011) page 5.
[10] Williston Basin Interstate Pipeline Co, v. FERC F.3d 54, 61 (D. C. Cir. 1999).

L'ACEFO s'oppose à la fixation du taux à 9,10 % et soumet que le taux de rendement autorisé pour l'année témoin 2013 (7,82 %) doit être maintenu.

L'ACEFO soumet que Gazifère se base sur des faits et des circonstances examinés dans les dossiers R-3809-2012, phase 2, R-3690-2009 et R-3752-2011 de Gaz Métro pour justifier sa demande d'un taux de 9,10 %. L'ACEFO soumet que les faits et circonstances examinés dans ces dossiers sont spécifiques à Gaz Métro et, du reste, ne sont pas au présent dossier.

L'ACEFO soumet que, sur la question de fait, la réflexion de la Régie dans la décision D-2008-140 reste pertinente dans le présent dossier.

> *« La Régie juge qu'une demande de modification du taux de rendement autorisé devrait s'appuyer sur une preuve d'expert traitant de l'ensemble des paramètres.*
>
> *Or, Gaz Métro n'a pas retenu les services d'un expert pour ce sujet hautement technique. La Régie constate que la preuve du distributeur fait référence à des extraits d'études qui ne sont ni déposés, ni analysés. »*[11]
> (nos soulignés)

Le taux de 9,10 % demandé par Gazifère pour l'année témoin 2014, soit le dernier taux approuvé à la suite d'une preuve d'experts, remonte à 2011. Au cours des deux années suivantes, 2012 et 2013, la Formule a servi à l'établissement du taux de rendement. La Formule ainsi que les taux qui en ont résulté sont, jusqu'au présent dossier, présumés appropriés.

La démarche de Gazifère revient à donner un effet rétroactif à la suspension de la Formule. Gazifère avait le choix, après la décision en irrecevabilité de la Régie en 2012 (première année d'application de la formule), de présenter une

[11] D-2008-140, R-3662-2008, 2008 11 12.

demande de révision de la formule en 2013. Elle a choisi de ne pas le faire. En voulant se faire accorder le taux de 9,10 %, Gazifère est, dans les faits, en train d'argumenter que la Régie devrait reconsidérer les bases de sa décision D-2010-147. Pour reprendre un passage d'une décision de l'Ontario Energy Board :

> *« […] In arguing that the Board should now consider evidence for a period starting in 1993, [...] Enbridge is in effect arguing that the Board should reconsider the basis for its decision in EB-2006-0034. Enbridge had the right to seek a review of that decision, but did not do so. Parties and ratepayers are entitled to rely on the results of Board proceedings, subject to the established legal review mechanisms. »* [12]

Il en découle que le taux de 7,82 %, soit le dernier taux autorisé à la suite de l'application de la Formule, devrait être maintenu.

3. Demande d'ajout d'une exclusion

L'ACEFO appuie la demande du distributeur d'ajouter une exclusion à la formule de mécanisme incitatif afin de tenir compte de l'impact sur le coût de service de 2014 du projet d'extension de son réseau vers l'usine Fortress Cellulose Spécialisée à Thurso («projet Thurso»).

La position de l'ACEFO repose sur le concept d'approbation préalable ainsi que celui de la cohérence réglementaire.

[12] EB-2011-0354,pages 6 et 7.

3.1 Concept d'approbation préalable

La définition la plus exhaustive du concept d'approbation préalable est celle proposée par Scott Hempling et Scott H. Strauss dans un article publié par la National Regulatory Research Institute.

> *« An official government declaration that constrains future government decision-making, issued (a) by the commission pursuant to state statute, or (b) by statute directly. The declaration is issued at some point in time before (a) the utility obligates itself to incur project costs, or (b) the project enters commercial operation. The declaration provides that the utility (a) will receive, or (b) will have an opportunity to assert that it should receive, at some point or points in time, dollars from ratepayers, with some level of certainty, to cover some or all of the project costs. »*[13]

Sans reprendre toutes les nuances couvertes par cette définition, il suffit de souligner que l'entreprise réglementée fait une demande d'approbation préalable afin de réduire voire d'éliminer tout risque de non récupération des coûts. Donc, l'ajout d'une exclusion à la formule de mécanisme incitatif remplit cet objectif.

L'ACEFO soumet que son approbation à la demande du distributeur de traiter le projet Thurso en tant qu'exclusion ne l'empêche pas d'examiner, dans une phase ultérieure du dossier, les coûts qui seront intégrés au revenu requis 2014.

3.2 Concept de cohérence réglementaire

Le concept de cohérence réglementaire est implicite dans la définition de l'approbation préalable proposée ci-haut. En effet, si la Régie devait donner son approbation au projet Thurso, la cohérence réglementaire devrait, dans le

[13] Scott Hempling and Scott H. Strauss.2008. Pre-Approval Commitments : When And Under What Conditions Should Regulators Commit Ratepayer Dollars to Utility-Proposed Capital Projects? *National Regulatory Research Institute.*

dossier approprié, donner effet aux conséquences tarifaires de l'investissement pré-autorisé.

4. Conclusions

L'ACEFO ne s'oppose pas à la suspension de l'application de la Formule;

L'ACEFO s'oppose à la fixation du taux à 9,10 % et soumet que le taux de rendement autorisé pour l'année témoin 2013 (7,82 %) doit être maintenu.

L'ACEFO appuie la demande du distributeur d'ajouter une exclusion à la formule de mécanisme incitatif afin de tenir compte de l'impact sur le coût de service de 2014 du projet d'extension de son réseau vers l'usine Fortress Cellulose Spécialisée à Thurso («projet Thurso»).