

INTÉRÊT PUBLIC - pp. 6-8

SOCIETE EN COMMANDITE GAZPLUS
SOCIETE QUEBECOISE D'INITIATIVES
PETROLIERES (SOQUIP)
GAZ METROPOLITAIN INC.

REQUERANTES

PETRO ST-PIERRE INC.
GAZODUC TRANSQUEBEC ET MARITIMES INC.
ASSOCIATION DES CONSOMMATEURS INDUSTRIELS DE GAZ
NORTHRIDGE PETROLEUM MARKETING INC.
NORTH CANADIAN MARKETING INC.
M. CLAUDE ANGER, ING.

INTERVENANTS

Décision no D-89-21
en date du 21 juillet 1989

OBJET:

Requête pour fixer un taux d'emmagasinage de gaz naturel en vertu des articles 19(1), 32(4) et 32(in fine) de la Loi sur la Régie du gaz naturel (L.Q., 1988, c. 23).

Bernard Langevin,

Marc E. LeClerc,

Pierre Deniger,

Régisseurs

1- Les 10 juillet et 11 juillet derniers la Régie du gaz naturel (ci-après la "Régie") entendait la requête de la Société en commandite GazPlus, (ci-après "GazPlus"), de la Société Québécoise d'Initiatives Pétolières, (ci-après "SOQUIP") et de Gaz Métropolitain Inc., (ci-après "GMi") portant le numéro R-3166-89, requête pour fixer un taux d'emmagasinage de gaz naturel en vertu des articles 19(1) 32(4) et 32 in fine) de la Loi sur la Régie du gaz naturel (LQ 1988 c 23, ci-après la Loi).

2- Un avis public a paru dans les journaux suivants: le 23 mai 1989: North Bay Nugget, La Tribune, Le Devoir, La Presse, The Gazette, Le Soleil, La Frontière, Le Nouvelliste, The Sherbrooke Record. Le 24 mai 1989: The Quebec Chronicle Journal, Journal Témiscamien Inc., Rouyn Noranda Press.

3- La Régie a été avisée par écrit de l'intervention de Pétro Saint-Pierre Inc., représenté durant l'audience par son Président M. France Goupil; de Gazoduc TransQuébec et Maritimes Inc., (ci-après "TQM") représenté par Me Louise Tremblay; de l'Association des consommateurs industriels de gaz (ci-après l'ACIG), représenté par Me Georges Audet; de Northridge Petroleum Marketing Inc. et North Canadian Marketing Inc. représenté par Me Daniel Lafortune ainsi que M. Claude Anger, ingénieur.

Les procureurs au dossier sont, pour les requérantes GazPlus et Soquip, Me Michel Racicot pour GMi, Me Jean-Pierre Noël.

La Régie était assisté de son procureur Me Pierre Thérroux avocat.

4- **GAZPLUS** est une société en commandite dont Noverco inc. (ci-après "Noverco") détient 99% des parts et GMi 1%; Noverco agit à titre de commanditaire de GazPlus et GMi, à titre de commandité; de plus, GMi, à titre de commandité, assure la gestion de GazPlus.

La mission de GazPlus est d'assurer le développement et l'exploitation d'activités complémentaires à la distribution du gaz naturel.

5- **SOQUIP** est une société dont les actions font partie du domaine public du Québec. Soquip a pour objet entre autres de rechercher, produire, emmagasiner, transporter et vendre des hydrocarbures bruts, liquides ou gazeux. Dans la réalisation de ces objets, la société doit avoir un objectif de rentabilité tel qu'exigé par sa loi constitutive.

6- **GMI** est un distributeur de gaz au sens de la Loi sur la Régie du gaz naturel et à ce titre, ses tarifs de fourniture, de transport ou de livraison de gaz naturel sont fixés ou modifiés par la Régie.

7- Dans ses ordonnances G-475 du 13 juin 1988 et G-485 du 2 décembre de la même année, la Régie se penchait sur la question d'un service d'emmagasinage offert par le projet Pointe-du-Lac.

8- L'ordonnance G-475 rejetait la proposition de la requérante GMI et proposait plutôt la mise en place d'une filiale à part entière ou d'une division distincte afin de reporter les risques plus équitablement entre les actionnaires et les abonnés. La Régie invitait donc GMI à présenter une nouvelle demande selon d'autres paramètres suggérés par la Régie aux fins de réglementation.

9- L'ordonnance G-485 rejetait la proposition de GAZPLUS et GMI principalement parce que la proposition tarifaire des requérantes faisait supporter par GMI, et éventuellement par ses abonnés, tous les risques financiers du projet pour les premiers cinq ans et ce, sans engagement réciproque de la part de GAZPLUS quant à l'exécution intégrale des services que GAZPLUS devait rendre à GMI en échange des revenus garantis qui seraient accordés à GAZPLUS et sans égard à la quantité de services effectivement rendus par GAZPLUS.

Dans son ordonnance G-485, la Régie décrétait en outre des taux et conditions applicables au service d'emmagasinage de gaz selon une structure tarifaire analogue à celle de Union Gas Limited (ci-après "UNION GAS") pour un service similaire.

10- Aucun investisseur ne s'est montré intéressé à réaliser le projet en fonction des taux fixés par la Régie dans l'ordonnance G-485.

- 11- Le 9 juin dernier les requérantes GAZPLUS, SOQUIP et GMi demandaient à la Régie de;

DETERMINER que la méthode des coûts évités par GMi est une méthode appropriée dans l'intérêt des parties pour établir le tarif d'emmagasinage pour les requérantes GAZPLUS et SOQUIP;

FIXER un tarif d'emmagasinage pour les requérantes GAZPLUS et SOQUIP selon le règlement tarifaire proposé;

RECONNAITRE dès maintenant à la requérante GMi le droit de porter à son coût de service les coûts résultant de l'application du tarif fixé pour GAZPLUS et SOQUIP pour le service d'emmagasinage prévu au contrat avec GMi lorsque ce service sera offert à GMi.

- 12- A cet effet les requérantes ont fait entendre les témoins suivants:

M. Yvon Pichette, directeur, Transmission et Stations (GMi);

M. Michel Gourdeau, vice-président, Approvisionnements gaziers et ventes grandes entreprises (GMi) et président (GazPlus);

M. Bernard Otis, directeur, Approvisionnements gaziers (GMi);

M. Louis St-Maurice, directeur de projets (GazPlus);

M. André L'Ecuyer, directeur, Services financier et planification (SOQUIP);

M. Bernard Lemaire, président, Cascades Inc.;

M. Yves Rheault, vice-président, Exploitation et secrétaire (SOQUIP);

M. Raymond Leboeuf, vice-président exécutif, Le Groupe LGL Ltée;

M. Emile Langlois, président, Roche Ltée;

M. René Therrien, président - directeur général, Consulgaz Inc.

- 13- M. Pichette fait l'historique du gisement de gaz naturel situé à Pointe-du-Lac et sa conversion en emmagasinage souterrain. Selon M. Pichette et les

consultants Consulgaz qui ont étudié ce projet, ce gisement souterrain peut se réaliser mais une période d'au moins seize mois est nécessaire pour obtenir les autorisations, préparer les devis et les plans, acheter l'équipement et procéder aux installations sur le site.

Ce n'est pas l'intention de la Régie de commenter sur les autorisations nécessaires à la réalisation de ce projet.

14- Sous son chapeau, GMi, M. Gourdeau témoigne de l'importance d'un site d'emmagasinage au Québec. En effet selon M. Gourdeau les ventes de gaz naturel devraient augmenter de 9 BCF par an en moyenne d'ici l'an 2005. GMi devra donc accorder de plus en plus d'importance à la disponibilité d'emmagasinage souterrain. Toujours selon M. Gourdeau, le réservoir de Pointe-du-Lac ne peut satisfaire qu'une fraction minime des besoins d'emmagasinage de GMi. Toutefois, si ce projet est réalisé, il peut s'avérer être le premier d'une série de réservoirs qui pourraient être développés dans la région du lac St-Pierre où d'autres sites potentiellement intéressants ont été identifiés.

Toujours selon le témoin M. Gourdeau, il s'avère de plus en plus difficile d'obtenir une capacité d'emmagasinage additionnel, chez Union.

Sous son chapeau GazPlus, M. Gourdeau explique les efforts que GazPlus a fait pour trouver des partenaires financiers en particulier SOQUIP, CASCADES, ROCHE, le groupe LGL et Consulgaz, le tout évidemment conditionnel à ce que la Régie accepte de fixer au départ le tarif de Pointe-du-Lac en fonction des coûts évités par GMi.

15- M. Otis explique les besoins en fourniture de gaz en période de pointe et conclue que la demande prévue excède la capacité de fourniture de gaz en journée de pointe; selon M. Otis, si l'entreposage souterrain n'est pas disponible, GMi devra se tourner vers des alternatives plus dispendieuses, tels qu'une usine de GNL ou un terminal méthanier ou une augmentation des contrats de transport ferme avec TCPL. M. Otis explique lors de son témoignage la méthodologie tarifaire basée sur les coûts évités.

Ce coût unitaire moyen est basé sur l'application des tarifs M12 et STS de Union et TCPL pour 88% des volumes CD et du coût d'une nouvelle usine GNL pour 12% de ces mêmes volumes. En effet, à maturité, GMi pourra exiger un retrait maximum journalier de 960 10³m³ de Pointe-du-Lac. GMi entrevoit

utiliser Pointe-du-Lac pour combler des besoins de pointe pendant environ 10 jours par hiver. Donc, à maturité, le service de pointe disponible de Pointe-du-Lac utilisera 12% des volumes annuels emmagasinés de 80 000 10³m³ c'est-à-dire:

$$\frac{960 \text{ 10}^3\text{m}^3/\text{j} \times 10\text{j}}{80 \text{ 000 } 10^3\text{m}^3} = 12\%$$

Le reste des volumes emmagasinés (88%) fournira un service de stockage souterrain qui est semblable à celui de Union Gas. Ces pourcentages ont d'ailleurs déjà été démontrés et expliqués à la Régie dans les causes R-3135-88 et R-3150-88. En combinant la valeur du service de pointe (telle qu'établie selon le coût d'une nouvelle usine GNL) avec celle du service d'emmagasinage (telle qu'établie selon les tarifs de Union et TCPL) dans les proportions de 12 et 88%, on obtient le coût unitaire moyen de 77\$/10³m³ (tel que démontré à la Pièce R-6). M. Otis a également expliqué l'étalement des coûts évités pendant la période de développement.

16- M. St-Maurice a témoigné quant aux coûts d'une usine de GNL qui serait de l'ordre de 102,9 MMS sans tenir compte de l'intérêt durant la période de construction, résultant en une valeur unitaire du service de pointe de 8.27\$ / MPC (\$ 1989) soit 292 \$ / 10³m³

17- M. L'Ecuyer témoigne sur le contrat de service entre GazPlus et Soquip d'une part et GMi d'autre part et le règlement tarifaire. Selon M. L'Ecuyer, SOQUIP aurait préféré un service estimé non pas de 292 \$ / 10³m³ mais plutôt de 353 \$/10³m³ tel qu'on y fait référence à G-475 et un coût unitaire de 77 \$ plutôt que 69,50 \$/10³m³ tel qu'expliqué dans le témoignage de M. Otis.

M. L'Ecuyer a aussi résumé le premier objectif de la Politique énergétique du Québec rendu publique le 13 septembre 1988 est de favoriser le développement économique du Québec et d'appuyer le développement régional. De façon sommaire, les grands objectifs de cette Politique sont les suivants:

- stimuler le développement économique;
- maximiser l'utilisation des ressources hydroélectriques;
- assurer et renforcer la sécurité des approvisionnements;
- garantir l'accès du Québec aux ressources canadiennes à des prix compétitifs;
- favoriser la concurrence dans l'industrie énergétique;
- accroître la "Maîtrise de l'Energie";
- protéger l'environnement et qualité de vie.

Selon M. L'Ecuyer, le projet de Pointe-du-Lac implique que des investissements pourront être réalisés au Québec afin de desservir les consommateurs de gaz naturel. De plus, ces investissements seront effectués en dehors des grands centres et en cela ce projet favorise le développement régional. Dans la mesure où ce projet se concrétise, il pourra également stimuler des dépenses additionnelles dans l'exploration gazière au Québec en vue de découvrir d'autres sites pouvant éventuellement être développés à des fins d'emmagasinage. Ces dépenses additionnelles viennent d'autant stimuler le développement économique du Québec.

Deuxièmement, la réalisation de ce projet d'emmagasinage au Québec permettra à Gaz Métropolitain d'améliorer l'efficacité et la flexibilité opérationnelle de son réseau de distribution de gaz naturel. Ce qui répond à l'objectif numéro 6 de la Politique énergétique concernant la maîtrise de l'énergie visant à améliorer l'efficacité et la diversité énergétiques.

Selon M. L'Ecuyer, ce projet améliore la sécurité énergétique du Québec parce qu'il permet d'aménager au Québec plutôt qu'à l'extérieur des infrastructures nécessaires aux approvisionnements gaziers, répondant ainsi à l'objectif numéro 3 de la Politique énergétique.

18- Messieurs Lemaire, Leboeuf, Langlois et Therrien sont venus témoigner de leur intérêt à participer financièrement au risque si ce projet établi en fonction des coûts évités pour GMi est accepté.

Dans le cas de M. Lemaire, cette décision peut avoir des conséquences importantes car elle pourrait permettre d'envisager le développement d'un projet semblable à celui de Pointe-du-Lac, à Yamachiche et pourrait ainsi avoir des répercussions sur l'attitude des investisseurs face à des dépenses d'explorations pétrolières et gazières au Québec.

19- Selon M. Rheault, la Régie a à prendre une décision qui risque d'avoir un impact considérable sur le développement de l'industrie gazière au Québec.

M. Rheault qui a participé à trouver les partenaires financiers conclut que les investisseurs doivent connaître d'avance la méthode tarifaire retenue si l'on veut intéresser ces investisseurs privés à venir investir dans l'industrie gazière au Québec conscients des risques innés de cette industrie.

- 7 -

20- Les intervenants n'ont pas présenté de témoins et ont concentré la plus grande partie de leur plaidoirie à la question légale, à savoir si oui ou non la Régie a l'autorité de fixer un tarif sur la base des coûts évités.

21- La Régie décidera plus tard de l'aspect légal mais désire indiquer immédiatement qu'elle juge dans l'intérêt public et nécessaire le projet de Pointe-du-Lac. D'ailleurs non seulement ce projet s'inscrit dans le cadre de la Politique énergétique actuelle du Québec, mais fondé sur les témoignages de messieurs Gourdeau et Otis, ce projet répond à un besoin réel qui ne cesse de s'accroître. De plus les Intervenants n'ont pas contesté la nécessité d'un tel projet et TQM pour sa part y donnait un appui inconditionnel.

22- La Régie n'a pas l'intention de discuter sur les autorisations possibles que les requérantes devront obtenir, concernant soit l'environnement ou la protection du territoire, mais il apparait évident à la Régie que sa décision n'est que le début d'un long processus réglementaire qui, si tout va bien, permettra l'exploitation pour l'hiver 1990-1991 de ce site d'emmagasinage.

23- Dans son ordonnance G-475 la Régie considérait le projet à un tel point risqué qu'elle s'objectait à ce que tout le risque soit supporté par les abonnés de GMi pour les premiers cinq ans. Dans la présente requête la Régie est satisfaite, car le tarif proposé et le contrat de service convenus entre, Soquip, GazPlus et GMi prévoient que l'obligation pour GMi de payer est reliée à la fourniture effective des services, c'est-à-dire, lorsqu'il y aura possibilité d'injection et de retrait selon les volumes prévus aux pièces déposées. En outre, la Régie observe que les risques du projet sont entièrement supportés par Soquip et GazPlus, et que GMi et ses abonnés sont protégés de la manière suivante:

1. s'il y a des excédents de coûts, ces excédents seront entièrement supportés par les promoteurs;
2. les promoteurs n'ont par ailleurs aucune garantie de revenus ou de profit et ce sont eux qui supportent les risques entiers du projet;
3. si le projet avorte pour quelque raison que ce soit, les risques financiers entiers sont également supportés par les promoteurs;
4. par ailleurs, après 10 ans, GMi peut décider de mettre fin au contrat;

5. quant à GMi et ses abonnés, ils sont également protégés par la méthode des coûts évités qui suppose que GMi et ses abonnés n'auront pas à payer plus que la valeur d'un service équivalent;
6. finalement, les tarifs proposés prévoient l'indexation des taux en fonction de l'augmentation de l'Indice des prix à la consommation du Canada sans toutefois que l'ajustement ne puisse dépasser 6% par an protégeant ainsi GMi et ses abonnés contre une inflation excédant ce taux.

24- La méthode des coûts évités a sûrement été au coeur des représentations des intervenantes Northridge et North Canadian et de l'ACIQ.

Ceux-ci prétendaient qu'une telle méthode va à l'encontre de la Loi sur la Régie qui selon eux imposait à l'article 35 une méthode dont la Régie ne peut dévier. La Régie ne partage pas cette opinion. A son avis non seulement la Régie a tous les pouvoirs de fixer les tarifs mais elle peut également en vertu de l'article 32 (in fine) choisir la méthode qu'elle estime appropriée selon les circonstances dans l'intérêt des parties. L'article 35 rappelle à la Régie certaines considérations mais celles-ci aux yeux de la Régie ne sont ni exhaustives ni cumulatives. Les témoignages entre autres de messieurs Gourdeau et Otis ainsi que M. L'Ecuyer ont insisté sur la stabilité de l'entreprise ainsi que sur le développement normal d'un réseau de distribution que l'on retrouve à l'article 35.

La Régie est d'avis qu'un site d'emmagasinage au Québec est directement lié à la stabilité de l'entreprise et au développement normal d'un tel réseau de distribution.

La Régie accepte l'argument du procureur de GazPlus à l'effet que la nouvelle Loi fait certaines distinctions entre les fonctions de la Régie à l'égard des services de fourniture, de transport ou de livraison offerts par un distributeur et à l'égard d'un service d'emmagasinage.

L'article 32 prévoit en ses alinéas 1 et 2 l'obligation pour la Régie, lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif, d'établir la base de tarification d'un distributeur et de déterminer le taux de rendement qu'elle estime raisonnable, applicable à la base de tarification du distributeur. Aucune telle obligation n'est faite à la Régie d'adopter une telle méthode à l'égard d'un emmagasineur. La seule obligation faite à la Régie à l'article 32 à cet égard se retrouve aux alinéas 3 et 4 prévoyant que la Régie doit tenir compte du coût de service par catégorie de consommateurs et de la concurrence des autres formes d'énergie. Elle doit

également s'assurer que le tarif et les autres conditions applicables à l'emmagasinage du gaz naturel sont justes et raisonnables.

La Régie est d'avis que le tarif basé sur la méthode des coûts évités tel que proposé est un tarif juste et raisonnable entre autres pour les raisons déjà mentionnées au paragraphe 23.

25- La Régie reconnaît que la méthode des coûts évités est un précédent. Mais dans un climat de déréglementation, elle détermine par conséquent que cette méthode proposée par la requérante est appropriée dans l'intérêt public et l'intérêt des parties. Elle considère cette méthode acceptable et innovatrice, pour établir le taux d'emmagasinage pour les requérants GazPlus et Soqip.

26- La Régie accepte le règlement tarifaire proposé mais désire inscrire certaines réserves quant à ce règlement ainsi qu'au contrat de service.

27- La Régie aurait préféré que le contrat de service ne limite pas l'exclusivité du réservoir à GMi. La Régie comprend que le site est petit, et que le droit de premier refus donné à GMi risque d'éliminer tout tiers.

La Régie souhaite qu'une entente intervienne entre les parties en cause pour encourager la possibilité aux intervenantes Northridge et North Canadian d'utiliser ce site.

28- La Régie s'étonne que les tarifs proposés prévoyaient l'indexation des taux en fonction de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation au Canada. Elle l'accepte dans cette cause-ci pour les raisons invoquées au témoignage de M. Otis en particulier l'augmentation anticipée des tarifs de TCPL et de Union ainsi que le désir de ne pas se lier, à un mécanisme d'ajustement des prix fixés sur l'alternative ontarienne.

De l'avis de la Régie le plafond de 6% protège ainsi GMi et ses abonnés contre un taux d'inflation excédant ce taux.

29- La Régie accepte la prime de souscription déposée mais elle s'étonne qu'elle ne soit pas uniforme sur les 10 ans du contrat, celle-ci devant en principe couvrir que les frais fixes du projet. Elle aurait cru que les parties se seraient entendues sur une valeur moyenne sur les 10 ans. Néanmoins la Régie se satisfait dans cette cause-ci d'une prime de souscription de 115 \$/10³m³ pendant la période de développement et qui atteindra sa pleine valeur de 170 \$/10³m³ à maturité.

ATTENDU que des avis publics ont été faits en vue d'audience débutant le 10 juillet 1989;

ATTENDU qu'une requête du 9 juin 1989 demandait à la Régie la fixation d'un tarif d'emmagasinage de gaz naturel dans un réservoir souterrain à Pointe du Lac, ainsi que l'approbation de la méthode des coûts évités.

ATTENDU que la même requête demande l'autorisation de porter dès maintenant au coût de service de GMi les coûts résultants de l'application du tarif proposé pour le service complet d'injection et de retrait relié à l'emmagasinage souterrain.

CONSIDERANT que la preuve et les représentations des requérantes ne sont pas contredites par les intervenants;

CONSIDERANT que la Régie juge acceptable pour la présente cause la méthode de tarification basée sur les coûts évités, comme le permettent l'article 32, dernier paragraphe quant au cadre d'analyse et l'article 35 quant à l'objectif à rechercher;

POUR CES MOTIFS, LA REGIE:

DETERMINE que la méthode des coûts évités par GMi est une méthode appropriée dans l'intérêt public et des parties pour établir le tarif d'emmagasinage pour les requérantes GAZPLUS et SOQUIP;

FIXE un tarif d'emmagasinage pour les requérantes GAZPLUS et SOQUIP selon le règlement tarifaire proposé;

RECONNAIT dès maintenant à la requérante GMi le droit de porter à son coût de service les coûts résultant de l'application du tarif fixé pour GAZPLUS et SOQUIP pour le service d'emmagasinage prévu au contrat avec GMi lorsque le service d'injection et de retrait sera disponible à GMi.

Montréal, le 21 juillet 1989

Bernard Langevin

Marc E. LeClerc

Pierre Deniger
Régisseurs