

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2002-149

R-3467-2001

28 juin 2002

PRÉSENTS :

M^{me} Anita Côté-Verhaaf, M. Sc. (Écon.)

M^e Marc-André Patoine, B. A., LL.L.

M. François Tanguay

Régisseurs

Intragaz, société en commandite

Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent à la page suivante

Intervenants

Décision sur la demande de tarif d'emmagasinement de gaz naturel à Pointe-du-Lac à compter du 1^{er} octobre 2001

Liste des intervenants :

- Association des consommateurs industriels de gaz naturel (ACIG);
- Gazoduc TransQuébec & Maritimes (Gazoduc TQM);
- Hydro-Québec;
- Option consommateurs (OC);
- Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM).

1. INTRODUCTION

1.1 MISE EN SITUATION

Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM) et GazPlus, le prédécesseur d'Intragaz, société en commandite (Intragaz), avaient conclu le 7 juillet 1989 un contrat de service d'emmagasinement souterrain de gaz naturel à Pointe-du-Lac. Ce contrat, d'une durée de 15 ans à partir de la date de mise en disponibilité du réservoir, se terminait le 30 septembre 2006. L'une ou l'autre des parties pouvait mettre fin au contrat au terme de la dixième année, ce que SCGM a fait.

SCGM a mis fin à l'entente parce qu'il existait sur le marché, selon elle, des alternatives plus économiques au service d'emmagasinement offert par Intragaz à partir du site de Pointe-du-Lac.

Les deux parties ont, par la suite, conclu une nouvelle entente (le Contrat) devant prendre effet le 1^{er} octobre 2001 et se terminer le 30 avril 2006. La valeur totale attribuée au service offert par Intragaz, établie en fonction des coûts évités de SCGM, représente un montant total pour l'exercice 2001-2002 de 6 242 000 \$, une réduction de plus de 30 % par rapport au coût total annuel en vertu du tarif en vigueur jusqu'au 1^{er} octobre 2001.

1.2 DEMANDE

Le 18 juillet 2001, Intragaz dépose auprès de la Régie de l'énergie (la Régie) une demande intitulée « Requête pour fixer un tarif d'emmagasinement de gaz naturel à Pointe-du-Lac à compter du 1^{er} octobre 2001 ».

Le 27 août 2001, Intragaz dépose une requête amendée dont les conclusions recherchées se lisent comme suit :

- « 1. **ACCUEILLIR** la présente requête;
2. **RENDRE** une décision interlocutoire, au besoin, afin d'**AUTORISER** Intragaz à appliquer, à compter du 1^{er} octobre 2001, le Tarif E-3 et ce, jusqu'à ce que la décision fixant un tarif d'emmagasinement de gaz naturel à Pointe-du-Lac pour la requérante, soit rendue en la présente instance;

2. **DÉTERMINER** que la méthode des coûts évités par SCGM est une méthode appropriée pour établir le tarif d'emmagasinement souterrain à Pointe-du-Lac pour la requérante;
3. **FIXER** un tarif d'emmagasinement souterrain de gaz naturel à Pointe-du-Lac pour la requérante selon le Tarif E-3 tel que proposé;
4. **RENDRE UNE ORDONNANCE** interdisant a divulgation, la publication ou la diffusion du contenu des articles 2.1, 2.2, et 2.3 de la Partie B « Dispositions tarifaires » du Tarif E-3 et de tout document ou renseignement qui pourrait révéler le contenu de ces articles, sauf dans la mesure prévue à la présente requête. »

À la suite d'une audience tenue le 24 septembre 2001, la Régie rend la décision interlocutoire D-2001-233 le 28 septembre 2001, dans laquelle elle accorde à Intragaz un tarif provisoire correspondant à 70 % du tarif E-1 en cours. La Régie accueille, par ailleurs, la demande d'Intragaz de soumettre une preuve complémentaire sur le fond du dossier.

Intragaz soumet une preuve additionnelle le 24 octobre 2001. Une audience est prévue pour le 19 décembre 2001 pour y débattre la demande de non divulgation de certaines informations.

Dans sa décision D-2002-56, la Régie rejette la demande de non divulgation d'Intragaz relativement aux pièces R-4 et R-5 déposées sous pli confidentiel auprès d'elle ainsi que la demande de non divulgation de SCGM quant au calcul détaillé des coûts évités contenu à l'annexe 1 de la pièce R-11 et retourne, par la suite, lesdits documents à leurs auteurs. Elle demande enfin à Intragaz de lui faire part de ses intentions au regard de la poursuite du dossier.

À la suite de cette décision, Intragaz dépose à nouveau auprès de la Régie les pièces R-4 et R-5, le 27 mars 2002. Intragaz joint également l'annexe 1 à la pièce R-11 de SCGM.

L'audience a lieu le 7 mai 2002 et la cause est prise en délibéré le 13 mai 2002 à la suite de la réception des documents qui avaient fait l'objet d'engagements par Intragaz lors de l'audience. La présente décision porte sur les conclusions 2 et 3 de la requête amendée visant à déterminer que la méthode des coûts évités proposée par la demanderesse est une méthode appropriée pour établir le tarif d'emmagasinement ainsi qu'à fixer un tarif d'emmagasinement selon le tarif E-3 proposé et ce, de façon rétroactive au 1^{er} octobre 2001.

2. MÉTHODE DES COÛTS ÉVITÉS

2.1 PREUVE D'INTRAGAZ

Intragaz note que, si la méthode des coûts évités n'avait pas été adoptée, aucune capacité d'entreposage souterrain n'aurait été développée au Québec¹.

Intragaz estime que la méthode du coût de service est « [...] très adéquate mais seulement quand les risques reliés à l'activité de l'entreprise visée sont bien cernés et contrôlés »².

La demanderesse identifie trois catégories de risques : le risque technique, le risque commercial et le risque relié au terme.

En ce qui concerne le risque technique, Intragaz fait valoir que le développement et l'exploitation d'un site d'entreposage souterrain fait face à un risque technique élevé, relié à la nature incertaine de la géologie du site. La demanderesse souligne à cet effet qu'il a fallu six forages et 18 millions de dollars avant de conclure à la viabilité du site de Saint-Flavien³. Par ailleurs, même si elle admet que le risque technique est actuellement inférieur à ce qu'il était initialement, Intragaz avance que le risque inhérent à l'exploitation d'un site d'emmagasinement demeure plus élevé que celui d'un réseau de distribution par conduites souterraines⁴.

Quant au risque commercial, Intragaz rappelle qu'elle ne détient pas de monopole et que son client unique, SCGM, n'est pas tenu de se prévaloir de ses services.

Enfin, pour le risque relié au terme, Intragaz avance que, contrairement aux distributeurs réglementés, elle ne jouit d'aucun droit exclusif prévu par la *Loi sur la Régie de l'énergie* (la Loi)⁵, qu'elle considère accordé à perpétuité, puisqu'il est reconduit presque automatiquement après à un premier terme de 30 ans. Intragaz, faisant référence à l'article 5 de la Loi, prétend que l'obligation qui incombe à la Régie de traiter équitablement le transporteur d'électricité et les distributeurs ne s'applique pas à elle⁶.

En réponse à une demande de renseignements de la Régie, Intragaz note qu'il n'était pas prévu d'amortir les actifs au terme du premier contrat de quinze ans qui la liait à SCGM et

¹ Pièce R-8, page 15.

² Pièce R-8, page 15.

³ Pièce R-8, page 15.

⁴ Notes sténographiques (NS), volume 3, page 97.

⁵ L.R.Q., c. R-6.01

⁶ NS, volume 3, page 129.

que la moyenne des périodes d'amortissement des actifs de l'entreprise est de 32 ans. Ainsi, selon Intragaz, l'actif ne sera entièrement amorti que dans 22 ans, soit 17 ans après l'échéance du contrat initial de 15 ans.

Intragaz rappelle que la Régie du gaz naturel⁷ avait rejeté la méthode du coût de service et qu'elle avait indiqué qu'elle ne voulait pas que les clients de SCGM assument le risque relatif au développement du site de Pointe-du-Lac.

Intragaz estime que la méthode des coûts évités est toujours pertinente maintenant que le site est en activité depuis plus de dix ans et ajoute qu'il s'agit de l'unique méthode qui puisse fonctionner dans les circonstances actuelles.

2.2 OPINION DE LA RÉGIE

Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif d'emmagasinage de gaz naturel, selon l'article 49 de la Loi, la Régie doit notamment tenir compte du coût de service, mais elle peut utiliser toute autre méthode qu'elle juge appropriée⁸. Par des décisions passées, la Régie du gaz naturel avait opté pour une tarification selon les coûts évités pour fixer le tarif E-1 s'appliquant au site de Pointe-du-Lac et avait accepté la même formule pour le tarif E-2, dans le cas du site de Saint-Flavien.

Dans sa décision D-89-21, en date du 21 juillet 1989, la Régie du gaz naturel acceptait la proposition fondée sur les coûts évités, les paiements ne pouvant commencer que lorsque le service d'emmagasinage serait effectivement rendu disponible.

Quant au site de Saint-Flavien, dans sa décision D-94-06, datée du 2 mars 1994, la Régie du gaz naturel approuvait le recours à la méthode des coûts évités comme étant la plus appropriée dans les circonstances. Toutefois, dans ses conclusions, elle mentionnait qu'elle « [...] ne peut présumer de l'immuabilité de ces principes et qu'il est opportun, à l'occasion, d'en vérifier le bien fondé ».

La Régie juge que le maintien de la méthode des coûts évités est approprié dans les circonstances présentes. Cette méthode permet d'attribuer de façon objective une valeur au service offert par Intragaz à SCGM. La méthode des coûts évités assure un traitement équitable envers Intragaz, laquelle a entrepris le projet et a négocié les conditions contractuelles initiales à la lumière du mode de tarification retenu par le régulateur. Lors de

⁷ L.R.Q., c. R-8.02.

⁸ Article 49, dernier alinéa.

ces négociations, un terme initial de 15 ans avait été convenu pour le contrat, pour une échéance prévue en 2006.

Par contre, le coût évité soumis repose principalement sur une composante qui est un coût de transport. Cette composante ne permet pas, en elle-même, d'évaluer la valeur spécifique d'un service d'emmagasinement de gaz naturel selon les conditions du site. La preuve au dossier permet de noter qu'il existe un important écart entre la rémunération reçue par Intragaz selon un tarif fixé en fonction de la méthode des coûts évités et le prix exigé par Union Gas, par exemple, pour un service de même nature. En effet, selon la Régie, le coût annuel unitaire du service offert par Intragaz pourrait s'élever à 3,32 \$/GJ, sur la base des données de la pièce R-5, c'est-à-dire un volume retiré de 1 875 000 GJ. Par contre, un service équivalent, offert par Union Gas, se transigerait selon le témoin d'Intragaz à 0,80 \$/Mpc (soit 0,76 \$/GJ), pour un contrat de cinq ans⁹.

En conclusion, la Régie approuve la méthode de tarification proposée mais considère qu'elle devra être réexaminée au terme de l'entente liant les deux parties jusqu'au 30 avril 2006. À cet effet, les contractants ne devraient pas prendre pour acquis que la méthode approuvée dans cette instance sera toujours la méthode appropriée. Ils devront explorer des variantes du calcul des coûts évités, ou d'autres méthodes de tarification, afin d'établir un tarif en fonction de la valeur spécifique du service rendu par Intragaz.

3. NIVEAU DU TARIF PROPOSÉ ET RETROACTIVITÉ

3.1 PREUVES D'INTRAGAZ ET DE SCGM

3.1.1 COÛTS ÉVITÉS

Les coûts évités de SCGM comportent un échange été/hiver à Dawn avec des courtiers pour un volume annuel permettant de fournir à la franchise du distributeur un volume de 22 700 10³m³ de gaz, équivalant à la capacité du réservoir souterrain du site de Pointe-du-Lac. Ce volume est livré par le moyen d'une capacité additionnelle de transport entre Dawn et Montréal, sur les tronçons d'Union Gas (tarif M-12) et de TransCanada PipeLines Limited (TCPL) (tarif STS), pour un débit journalier de 1 200 10³ m³, équivalent à la capacité maximale de retrait du site.

⁹ NS, volume 3, page 67.

Le détail de cette évaluation des coûts évités est présenté dans le témoignage additionnel du témoin de SCGM, pièce R-11 au dossier, et en particulier aux annexes 1 et 2 de ce document.

Le coût de l'échange a été estimé à 12,5 ¢/GJ pour un montant total de 109 267 \$. Ce coût demeure inchangé au cours de la période contractuelle se terminant en 2006.

La valeur du service de transport sur le tronçon d'Union Gas (tarif M-12) a été établie à 1 490 000 \$ environ, en se basant sur le tarif approuvé par la Commission de l'énergie de l'Ontario, en vigueur en 2001, demeurant également inchangé au cours de la période contractuelle.

Pour la valeur du service de transport sur le tronçon STS de TCPL, les coûts ont été estimés à 4 300 000 \$ la première année et à 5 100 000 \$, pour la quatrième. Ces coûts tiennent compte d'une augmentation annuelle de 6 % des primes fixe et variable et d'un taux de 1,4 % du volume retiré pour le gaz de compression, au prix de 8,50 \$/GJ.

Le service alternatif à l'emmagasinage à Pointe-du-Lac fournit à SCGM un bénéfice additionnel qui a aussi été pris en compte. Grâce aux capacités de transport qui lui seraient alors disponibles, SCGM pourrait réduire ses interruptions de 1,5 Bcf en dehors des périodes de pointe (automne et printemps), ce qui lui procurerait un revenu additionnel de 628 000 \$ de ses clients interruptibles.

Les coûts évités incluant le coût de l'échange et ceux du transport de Dawn à Montréal, réduits du bénéfice généré par les ventes additionnelles à l'interruptible, s'élèvent à 5 266 000 \$ la première année, pour atteindre 6 069 000 \$, la quatrième. Ces montants sont équivalents à un paiement uniforme de 5 647 000 \$ sur 4 ans, en utilisant un facteur d'actualisation de 4 %.

Pour sa part, SCGM considère aussi que le site de Pointe-du-Lac présente une plus grande flexibilité que le service de remplacement étudié, comme la possibilité d'injection en tout temps, particulièrement au cours de l'hiver, permettant ainsi de « *cycler* » plus d'une fois la capacité d'entreposage du site. Selon SCGM, comme le transport en amont de la franchise représente un risque d'interruption en cas de bris, Intragaz lui offre un outil additionnel pour faire face à cette éventualité. Dans le cadre des négociations, une valeur d'environ 600 000 \$ a été attribuée à ces avantages offerts par Intragaz produisant ainsi une valeur globale d'environ 6,2 millions \$ pour le service de Pointe-du-Lac.

3.1.2 TARIF E-3

Le tarif E-3 proposé par la requérante, pièce R-4, inclut une prime de réservation et une prime de souscription mais, contrairement aux tarifs E-1 et E-2, il ne comporte pas de taux unitaires d'injection ni de retrait. Selon cette proposition, la rémunération d'Intragaz prendrait la forme d'un paiement mensuel fixe pour la durée de l'entente. SCGM, par contre, fournirait le gaz de compression jusqu'à un maximum de 4 % des volumes retirés, ce qui représente un coût variable pour le distributeur.

La pièce R-5 du dossier d'Intragaz montre le calcul du coût annuel selon le tarif E-3 avec les hypothèses suivantes :

• Volume utile	22 700 10 ³ m ³
• Souscription (volume maximal de retrait)	1 200 10 ³ m ³ /jour
• Volumes retirés	50 000 10 ³ m ³ /an
• Gaz de compression (4% des volumes retirés)	75 000 GJ
• Coût du gaz de compression	8,56 \$/GJ

Selon ces hypothèses, les primes fixes dues à Intragaz s'élèvent à 5,6 millions \$ par an et le coût du gaz de compression à être payé par SCGM se chiffre à 642 000 \$. Le tarif E-3 engendre donc un coût annuel pour le distributeur de 6 242 000 \$.

Intragaz a déposé, par suite d'un engagement, les volumes totaux retirés annuellement par SCGM au cours des cinq dernières années. De 1996 à 2001, ces volumes ont varié de 20 937 10³ m³ à 67 872 10³ m³, pour une moyenne de 41 390 10³ m³.

3.1.3 JUSTIFICATION DU NIVEAU DES COÛTS ÉVITÉS

SCGM précise en audience que le coût d'un échange été/hiver avait atteint récemment 40 à 50 ¢ US le million de BTU; cet élément de l'estimation du coût évité pourrait donc être multiplié par 4, au moins¹⁰. Le témoin d'Intragaz précise qu'il a lui même vérifié que le coût de stockage chez Union Gas à Dawn pourrait être négocié en ce moment approximativement à 80 ¢ CDN du mille pieds cubes (équivalant à un million de BTU)¹¹.

Le tarif M-12 pourrait augmenter de 1,5 % par an, selon SCGM, car Union Gas a un mécanisme incitatif qui lui accorde un tarif basé sur un taux d'inflation moins un facteur de

¹⁰ NS, volume 3, pages 11 et 12.

¹¹ NS, volume 3, page 67.

productivité. Cependant, historiquement, ce tarif n'a pas beaucoup varié; il s'applique à des transporteurs et non pas à des clients ultimes¹².

En ce qui concerne le transport STS de TCPL, SCGM soumet que celui-ci est utilisé à pleine capacité durant l'hiver et que c'est la ligne la plus « critique » du système de TCPL. Par ailleurs, le témoin de SCGM explique qu'il y a plusieurs gazoducs qui ont été construits récemment et pour lesquels des contrats à long terme ont été conclus. En conséquence, les volumes contractés et renouvelables sur une base annuelle sur le système de TCPL diminuent. Or, selon la méthode du coût de service, lorsque les volumes contractés diminuent, les tarifs de TCPL, dont le tarif STS, augmentent.

SCGM précise, en outre, que TCPL a fait une demande de révision de son taux de rendement et que les parties au dossier sont en négociation pour les conditions tarifaires de 2003. Le tarif de 2001 est de 1,13 \$/GJ alors que TCPL avait informé ses clients en mai 2000 que sa prévision pour janvier 2001 était à 1,39 \$/GJ. À titre de comparaison, selon SCGM, le taux de 1,13 \$/GJ augmenté de 6 % par an correspondrait à un tarif qui serait de 1,43 \$/GJ en 2006¹³.

Interrogée sur la possibilité de modifier le tarif annuellement en tenant compte du coût réel du transport STS de TCPL, SCGM mentionne que, dans ce cas, toutes les autres composantes du coût évité devraient également être revues chaque année¹⁴.

Intragaz apporte en audience un commentaire sur le calcul du coût évité concernant le niveau d'interruption des clients de SCGM. Elle précise que les niveaux d'interruption de SCGM sont de 1 à 5 Bcf et soumet que SCGM pourrait ne pas pouvoir générer des revenus supplémentaires de clients interruptibles, car le distributeur a déjà des outils qui lui permettent de ne pas les interrompre. Elle ajoute qu'avec Pointe-du-Lac, SCGM pourrait atteindre le même objectif et que, selon son estimation détaillée à la pièce R-14, le coût évité de la 2^{ième} année pourrait se situer entre 5,87 et 6,35 millions \$ au lieu des 5,52 millions \$ estimés par SCGM¹⁵.

Intragaz fait aussi valoir dans sa pièce R-13 que l'application du tarif E-3 représenterait une économie d'environ 35 % pour SCGM par rapport au tarif E-1. Cette économie serait réduite à environ 32 %, si les volumes retirés étaient de 85 000 10³ m³ (3 Bcf). En outre, si les volumes retirés s'élevaient à 85 000 10³ m³ (3 Bcf), mais que le coût du gaz de compression était réduit au coût actuel de 6,59 \$/GJ, l'économie s'élèverait de nouveau à 35 %.

¹² NS, volume 3, page 13.

¹³ Réponses à la demande de renseignements 8.1 de la Régie, en date du 21 novembre 2001.

¹⁴ Pièce R-10, page 7.

¹⁵ NS, volume 3, pages 77 et 78.

3.1.4 DEMANDE DE RÉTROACTIVITÉ DU TARIF AU 1^{ER} OCTOBRE 2001

Étant donné que la Régie avait fixé un tarif provisoire au 1^{er} octobre 2001¹⁶ basé sur le tarif E-1 moins 30 %, la demanderesse demande l'application rétroactive du tarif E-3 approuvé. Selon la pièce SCGM-1, l'écart, sur une base annuelle, entre le tarif provisoire et le paiement dû à Intragaz en vertu du tarif E-3 serait de 1 308 000 \$¹⁷, en faveur de SCGM. Par ailleurs, cette dernière confirme en audience avoir payé elle-même, par souci de simplicité, le coût du gaz de compression¹⁸.

3.2 OPINION DE LA RÉGIE

La Régie, ayant accepté le principe de la méthode des coûts évités, doit, à présent, porter un jugement sur le niveau juste et raisonnable du tarif E-3 proposé et donc sur l'estimation du coût évité par SCGM. La Régie doit également se prononcer sur les dispositions tarifaires ainsi que sur la question de l'application rétroactive du tarif.

La nature du service de remplacement sur laquelle sont évalués les coûts évités de SCGM est acceptable selon la Régie. Des approches similaires ont d'ailleurs été considérées lors de l'établissement des tarifs E-1 et E-2.

La Régie accepte l'évaluation faite du coût du service de remplacement. Elle trouve, à la lumière du niveau actuel des prix, que la valeur attribuée au service d'échange est raisonnable. La Régie accepte également la valeur attribuée au transport M-12 d'Union Gas, cette dernière ayant été établie en appliquant les taux réglementés.

Quant au coût de transport STS de TCPL, la composante la plus importante du coût évité, la Régie en accepte l'évaluation pour la première année, puisqu'elle résulte de l'application d'un tarif réglementé. La Régie accepte également l'explication du témoin de SCGM voulant que les tarifs de TCPL sont appelés à augmenter au cours des prochaines années.

La Régie accepte donc comme raisonnable l'hypothèse de croissance de 6 % des tarifs de TCPL dans le calcul de l'ensemble des coûts évités, considérant que les coûts des autres composantes qui, selon la preuve pourraient être plus élevés en réalité, sont maintenus inchangés aux fins du calcul des coûts évités.

¹⁶ Décision D-2001-233, dossier R-3467-2001, 28 septembre 2001.

¹⁷ Pièce SCGM-1, Total des écarts pour les frais fixes et variables : 1 308 000 \$.

¹⁸ NS, volume 3, pages 109 à 112.

La Régie juge donc que, pris globalement, le niveau du coût évité est juste et raisonnable dans le présent contexte. Elle approuve aussi la formule du paiement uniforme sur la période contractuelle et la structure du tarif E-3, comportant des primes fixes et une portion variable reliée au gaz de compression dorénavant assumée par SCGM.

La Régie accueille la demande d'Intragaz concernant la rétroactivité et décide que le tarif E-3 s'applique à partir du 1^{er} octobre 2001.

VU ce qui précède;

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹⁹;

La Régie de l'énergie :

APPROUVE, pour le présent dossier, la méthode des coûts évités de SCGM comme base d'établissement de la valeur du service d'emmagasinement souterrain offert par Intragaz;

FIXE le tarif d'emmagasinement souterrain de gaz naturel à Pointe-du-Lac selon le tarif E-3 décrit à la pièce R-4;

ORDONNE l'application rétroactive du tarif E-3 au 1^{er} octobre 2001.

Anita Côté-Verhaaf
Régisseure

Marc-André Patoine
Régisseur

François Tanguay
Régisseur

¹⁹ L.R.Q., c. R-6.01.

Liste des représentants :

- Association des consommateurs industriels de gaz naturel (ACIG) représentée par M^e Nicolas Plourde;
- Gazoduc TransQuébec & Maritimes (Gazoduc TQM) représentée par M. Phi P. Dang;
- Hydro-Québec représentée par M^e F. Jean Morel;
- Intragaz, société en commandite (Intragaz) représentée par M^e Ann Bigué;
- Option consommateurs (OC) représentée par M^e Éric M. David;
- Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM) représentée par M^e Jocelyn B.Allard;
- M^e Pierre Rondeau pour la Régie de l'énergie.