

Tour de la Bourse
Bureau 3700, C.P. 242
800, Place Victoria
Montréal (Québec) Canada H4Z 1E9



514 397 7400 Téléphone
514 397 7600 Télécopieur
1 800 361 6266 Sans frais

André Turmel
Direct 514 397 5141
aturmel@fasken.com

Le 20 juillet 2012
N° de dossier : 10887/ 115805.00129

PAR SDÉ

Me Véronique Dubois, Secrétaire
Régie de l'énergie
Tour de la Bourse
800, place Victoria – 2^e étage, bureau 255
Montréal (Québec) H4Z 1A2

Objet : R-3791-2012 - Gaz Métro - Demande d'autorisation pour créer un compte de frais reportés lié à une extension éventuelle du réseau gazier vers la Côte-Nord

Chère consœur,

La FCEI a pris connaissance des réponses de Gaz Métro aux demandes de renseignements de la Régie de l'énergie et désire en conséquence faire les observations suivantes.

Positions initiales de Gaz Métro et de la FCEI

La demande de Gaz Métro vise la création d'un compte de frais reportés pour comptabiliser les dépenses encourues dans le cadre des études visant un projet d'extension vers la Côte-Nord.

Dans sa correspondance du 18 mai 2012, Gaz Métro précise que sa demande « ne vise d'aucune façon à faire approuver les dépenses ici visées et encore moins leur traitement éventuel. Il n'y a aucun aspect tarifaire. Au contraire, Gaz Métro allègue explicitement dans sa demande qu'elle proposera soit lors de la demande d'investissement, soit lors de la cause tarifaire qui suivrait la décision d'abandonner ce projet, des règles de disposition du solde du compte de frais reportés. « À cette occasion, les intervenants auront la possibilité d'examiner les dépenses ainsi comptabilisées et de faire leurs commentaires à la Régie. Cette dernière décidera alors d'accepter ces dépenses, en tout ou en partie, et fixera les règles visant leur récupération par l'intermédiaire des tarifs. » (Nous soulignons)

Ces précisions de Gaz Métro confirmaient la compréhension de la FCEI que la demande de cette dernière s'inscrivait dans l'esprit de la décision D-2010-078 par laquelle la Régie autorisait « le Distributeur à créer, en tant que récipient de coûts temporaire, un compte de frais reportés hors base, portant intérêt au taux autorisé sur la base de tarification, afin d'y comptabiliser tous les coûts liés aux travaux préparatoires du projet LAD. » La Régie précisait d'ailleurs au paragraphe 37 de cette décision que « toutes les sommes versées dans le compte de frais reportés seront sujettes à un examen par la Régie quant à leur caractère nécessaire et prudent dans le cadre d'une demande d'autorisation d'un projet d'investissement au sens de l'article 73 de la Loi ou, au plus tard, à l'occasion du dépôt de la demande d'autorisation visant le projet LAD prévu en 2012. » (Nous soulignons)

Comprenant que la demande de Gaz Métro était faite dans l'esprit de la décision D-2010-078 et n'entraînait aucune reconnaissance du caractère nécessaire et prudent des coûts emmagasinés dans le compte de frais reporté, la FCEI ne s'opposait pas à la création de ce compte.

Position révisée de Gaz Métro

En réponse à la question 7.2 de la demande de renseignements numéro 1 de la Régie, Gaz Métro semble modifier radicalement sa position initiale à l'égard de la reconnaissance ultérieure du caractère utile et prudent des coûts emmagasinés dans le compte de frais reporté. Elle indique:

« Dans le cas où la faisabilité du Projet ne serait pas démontrée et que le Projet ne serait pas réalisé, les sommes encourues devront être intégrées au coût de service de Gaz Métro selon les modalités de disposition du compte de frais reportés usuels qui feront alors l'objet d'une proposition dans le cadre d'une cause tarifaire subséquente.

Comme les montants auront été dépensés dans le cadre des activités réglementées courantes du service public de distribution de gaz naturel du Québec, et comme c'est le cas pour tout projet d'extension ou d'amélioration du réseau, aucun montant n'est prévu, être compensé par son actionnaire. « La compensation d'un montant par l'actionnaire équivaudrait essentiellement à « désallouer » des coûts pourtant utiles et encourus par Gaz Métro dans le cadre de sa prestation de service.

Gaz Métro ne voit pas d'asymétrie dans les risques et les bénéfices auxquels sont exposés la clientèle et les actionnaires de Gaz Métro qui est liée à sa proposition. Le partage des risques et des bénéfices est le même

que pour l'ensemble des activités de Gaz Métro puisque cette activité s'inscrit dans le même encadrement réglementaire et que ce sont des coûts liés au développement normal de son réseau (veuillez vous référer à la réponse à la question 7.3).

En termes de principes applicables, la situation qui prévaut dans le présent dossier n'est pas exceptionnelle. Chaque année, Gaz Métro doit envisager de desservir telle ou telle région ou tels clients, ou reçoit des demandes en ce sens. Après des études plus poussées, certains projets se concrétisent, d'autres pas. Ceux qui ne sont pas réalisés voient malgré tous leurs coûts récupérés dans le coût de service de Gaz Métro pour assurer une logique de traitement équitable du distributeur. » (Nous soulignons)

Gaz Métro estime donc que les coûts des études devraient d'emblée être considérés comme des dépenses prudentes et qu'une décision favorable de la Régie dans la présente phase devrait constituer une reconnaissance de leur caractère nécessaire et prudent.

Position de la FCEI

L'utilité et la prudence des dépenses en études de projet doivent être démontrées.

La FCEI est en désaccord avec l'interprétation de Gaz Métro. Elle estime au contraire que le caractère nécessaire et prudent des dépenses liées aux études de projets doit être démontré de la même façon que pour n'importe quelle autre dépense.

Au niveau des principes, Gaz Métro affirme que, chaque année, « elle doit envisager de desservir telle ou telle région ou tels clients, ou reçoit des demandes en ce sens. Après des études plus poussées, certains projets se concrétisent, d'autres pas. Ceux qui ne sont pas réalisés voient malgré tous leurs coûts récupérés dans le coût de service de Gaz Métro. »

La FCEI est partiellement en accord avec cette affirmation. Elle convient que Gaz Métro est amené à évaluer des projets et qu'il est normal que certains de ceux-ci ne se concrétisent pas. Cependant, cela ne dispense pas Gaz Métro de s'assurer que les dépenses engagées dans ces études sont judicieuses. Procéder à des études sur des projets dont la probabilité de réalisation a priori n'est pas suffisamment élevée ne constitue pas, selon la FCEI, une dépense prudente.

Cela est d'autant plus vrai dans le cas d'un projet de la taille de celui qui nous préoccupe dans le cadre de la présente demande. Gaz Métro ne devrait pas procéder à des études sans avoir fait en sorte, au préalable, de maximiser la probabilité que le projet aille de l'avant et s'être demandé si cette probabilité est suffisante pour justifier d'entreprendre les études de faisabilité.

L'utilité et la prudence des dépenses prévues en études de projet pour le projet d'extension de réseau vers la Côte-Nord n'ont pas été démontrées.

La FCEI estime que Gaz Métro n'a pas encore fait la démonstration qu'il serait prudent à ce stade-ci de procéder à une étude de projet pour l'extension de réseau vers la Côte-Nord.

D'abord, la demande initiale de Gaz Métro ne comportait aucune information permettant de juger du caractère nécessaire et prudent de procéder à des études de faisabilité. Ainsi, il n'était clairement pas de l'intention de Gaz Métro de faire reconnaître ces dépenses comme étant nécessaires et prudentes. Cela est exprimé on ne peut plus clairement dans sa correspondance du 18 mai et c'est ce qui avait mené à la prise de position initiale de la FCEI.

De plus, bien que les réponses à la demande de renseignement no. 1 de la Régie offrent un certain éclairage à cet égard, elles ne permettent aucunement de conclure au caractère nécessaire et prudent des études proposées.

Juger a priori de la nécessité et de la prudence des études proposées par Gaz Métro implique de pouvoir juger de la probabilité que le coût de ces études soit éventuellement compensé par des revenus additionnels soit dans l'éventualité où le projet ne va pas de l'avant, soit dans l'éventualité où le projet va de l'avant.

Si le projet ne va pas de l'avant, il est certain que la portion des coûts non assumée par le gouvernement ne pourra être récupérée. De plus, le Protocole d'entente entre le Gouvernement et Gaz Métro auquel il est fait référence n'a pas été déposé au présent dossier et on ne connaît pas la teneur de celui-ci. Rappelons aussi qu'au moment d'écrire ces lignes, l'Assemblée nationale n'a toujours pas adopté le budget déposé par le Ministre des finances au printemps 2012.

Si le projet va de l'avant, les revenus d'un éventuel prolongement du réseau sont largement inconnus.

D'une part, Gaz Métro indique ne pas disposer d'évaluation du potentiel de conversion et de volumes futurs en ajouts de charge et clients additionnels. Elle ne dispose pas non

plus de probabilité de réalisation pour ces volumes. Finalement, l'impact de la surprime industrielle Côte-Nord sur les volumes et probabilités de réalisation est lui aussi inconnu.

Il est à noter que Gaz Métro ne disposait en date du 28 juin 2012 d'aucun engagement ferme sur des volumes, ne serait-ce que conditionnellement. Combien de clients accepteront de s'engager sur une période suffisamment longue pour rendre le projet viable? Lorsqu'expireront les engagements, la position concurrentielle du gaz naturel permettra-t-elle de maintenir la surprime?

D'autre part, l'autre source majeure de revenus du projet, soit le volet 2 de l'aide gouvernementale, n'est formalisée dans aucune entente. Gaz Métro pourrait donc se retrouver au bout de l'étude de faisabilité dans une situation où l'aide gouvernementale serait largement moindre qu'anticipée. Entre autres, un changement de gouvernement pourrait avoir un impact considérable à ce niveau. Il est également à noter que, comme Gaz Métro le mentionne elle-même, la participation du gouvernement du Québec dépend du fait qu'il soit convaincu par le résultat des études.

Si, à la rigueur il pourrait paraître raisonnable d'autoriser un budget pour réaliser des études de potentiel de marché après que le volet 2 de l'aide gouvernementale ait été formalisé, il semble totalement déraisonnable et imprudent de procéder à des études d'ingénierie, environnementales ou d'impact, ou d'autoriser la planification du réseau avant d'avoir une idée plus claire des volumes et de leur probabilité de réalisation.

Par ailleurs, même si l'aide gouvernementale et les ventes étaient au rendez-vous sur une période de 40 ans de sorte que la clientèle actuelle de Gaz Métro soit tenue indemne, la Régie ne dispose d'aucune information sur la rentabilité du projet à partir de l'année 41. Serait-il opérationnellement rentable de maintenir l'opération de la conduite? Quels sont les réinvestissements requis prévisibles? Quels sont les coûts d'entretien? Quels seraient approximativement les coûts d'abandons de la conduite? Si ceux-ci sont très élevés, Gaz Métro se retrouverait-elle de facto dans une situation où elle serait obligée d'opérer une conduite non rentable? Toutes ces questions devraient trouver réponse avant de pouvoir déterminer s'il est pertinent de procéder à des études approfondies et planifications du réseau.

En somme, la FCEI estime qu'il ne serait pas prudent de procéder à des études d'ingénierie, environnementales ou d'impacts, ou d'autoriser la planification du réseau avant d'avoir une idée plus claire des revenus espérés du projet sur les 40 premières années du projet et de la rentabilité après la 40e année de vie du projet.

La FCEI estime que le volet 2 du financement gouvernemental devrait être formalisé avant de procéder à toutes autres études. Par la suite, s'il y a lieu, les études sur le potentiel de marché pourraient être entreprises et des ententes fermes à long terme devraient être signées. Finalement, s'il appert que des revenus suffisants étaient disponibles pour couvrir le coût du projet incluant les études détaillées, des analyses plus poussées pourraient être entreprises.

L'absence d'avantages pour la clientèle existante et les risques du projet

Le volet 2 de l'aide gouvernementale prévoit que le gouvernement compense Gaz Métro pour l'écart entre les coûts du projet et les revenus générés. Puisque les coûts du projet sont évalués sur une base marginale, l'aide du gouvernement ne fera qu'assurer la rentabilité minimale du projet, mais ne permettra pas au projet de contribuer aux coûts existants. Donc le projet ne pourrait contribuer aux coûts existants que lorsque l'ensemble de l'aide gouvernementale aura été remboursé. Or, puisque l'impact tarifaire du projet sur sa durée de vie est de plus de 720 M\$ (sans surprime), il apparaît hautement probable qu'une somme importante n'aura pas été remboursée au gouvernement à la fin de l'entente. Seule l'imposition d'une surprime de plus de 720 M\$ sur 40 ans aux clients de la Côte-Nord pourrait renverser cette situation. La FCEI évalue qu'une telle surprime ferait doubler le tarif de distribution des clients industriels de la Côte-Nord et même davantage si la conduite n'est pas pleinement utilisée. Une surprime de cette ampleur paraît peu probable. Par conséquent, il apparaît d'ores et déjà très peu probable que la clientèle actuelle ne retire quelque bénéfice que ce soit de ce projet. Les bénéficiaires potentiels du projet sont les actionnaires de Gaz Métro et les clients de la Côte-Nord.

Dans la situation où il s'avérerait prudent de réaliser l'ensemble des études pour l'extension vers la Côte-Nord, il demeure possible que, suite à ces études, le projet ne puisse aller de l'avant.

Dans cette éventualité et en supposant que la clientèle actuelle ne puisse espérer aucun bénéfice du projet, il apparaît difficilement justifiable de lui en faire supporter les risques. La FCEI estime par conséquent que, dans un tel scénario, les clients existants ne devraient pas supporter le coût des études non couvert par le volet 1 de l'aide gouvernementale.

Conclusion

Bien qu'elle ne soit pas de manière générale défavorable à l'extension du réseau gazier vers la Côte-Nord, elle estime que le caractère nécessaire et prudent des coûts liés à ce

projet, incluant les coûts liés aux études doit être démontré de la même façon que pour n'importe qu'elle autre dépense.

La FCEI estime que Gaz Métro n'a pas démontré que les dépenses visées par la présente demande, ou, à tout le moins, une large portion de celles-ci respectait le critère de prudence.

Par conséquent, la FCEI demande à la Régie de ne pas reconnaître ces dépenses à ce stade-ci.

Toutefois, la FCEI ne s'oppose pas à la création du compte de frais reporté demandé par Gaz Métro dans la mesure où celui-ci est un récipient de coûts temporaire de la même façon qu'il avait été fait dans la décision D-2010-78.

Il appartiendra toutefois à Gaz Métro de faire la démonstration que les coûts accumulés dans ce compte auront été engagés de manière nécessaire et prudente lorsqu'elle en demandera la reconnaissance.

En supposant que la clientèle actuelle de Gaz Métro ne puisse espérer aucun bénéfice du projet, la FCEI estime qu'elle ne devrait pas avoir à en supporter les risques. Par conséquent, elle demande à la Régie de signifier à Gaz Métro qu'advenant que le projet n'aille pas de l'avant, elle ne pourra pas récupérer auprès de sa clientèle actuelle le coût des études non couvert par le volet 1 de l'aide gouvernementale.

Espérant le tout conforme, veuillez agréer, chère consœur, l'expression de nos salutations distinguées.

FASKEN MARTINEAU DuMOULIN S.E.N.C.R.L., s.r.l.

(s) André Turmel

André Turmel

AT/mb

c.c. : Me Vincent Regnault – Affaires réglementaires et réclamations.
Les intervenants