

Régie de l'énergie

DOSSIER R-3791-2012

Création d'un compte de frais reportés
Extension éventuelle vers la Côte-Nord
de
SOCIÉTÉ EN COMMANDITE GAZ MÉTRO

**OBSERVATIONS
de
L'UNION DES CONSOMMATEURS**

20 juillet 2012

1. Mise en contexte

Le Distributeur propose de créer un compte de frais reportés (« CFR ») de 40 M\$ afin de réaliser des études et travaux préparatoires préalables à un investissement de l'ordre de 750 M\$ en infrastructure de distribution (le « Projet »).

Le financement proposé de ce CFR dépend des résultats des études et travaux préparatoires relatifs à la faisabilité du projet d'extension envisagé et va comme suit :

Dans le cas où la faisabilité du projet ne serait pas démontrée, le gouvernement assumerait 75% des montants dépensés pour ces études, jusqu'à concurrence de 30 M\$, et la balance de 10 M\$ ne serait pas à la charge des actionnaires de Gaz Métro, mais bien à celle de sa clientèle:

« 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 usuelles 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. »¹

Dans le cas où la faisabilité du projet serait démontrée et que le Projet serait accepté par la Régie, les sommes imputées au compte de frais reportés feront partie du coût total du projet, donc seront vraisemblablement incluses dans la base de tarification du Distributeur, et l'aide gouvernementale qui concernera l'ensemble du projet dans ce cas prendra une forme différente

« Il est à noter que, si la faisabilité du projet est démontrée et qu'ainsi, le projet va de l'avant, le total du coût de Projet, incluant les sommes imputées au compte de frais reportés et les coûts de projet normaux (ingénierie détaillée, approbations environnementales, matériaux, etc.), feront partie d'une aide gouvernementale différente (volet deux) »²

¹ R-3791-2012-B-0012, page 20 de 26.

² R3791-2012-B-0012, page 7 de 26.

2. Partage du risque relatif à la contribution gouvernementale entre le Distributeur et sa clientèle actuelle

La demanderesse affirme que le montant de 40 M\$, qui inclut les frais financiers, lui permettra de poursuivre les études et travaux préparatoires jusqu'au printemps 2013³ et ajoute que ces études techniques, environnementales et économiques lui permettront d'ici décembre 2012 de déposer sa demande d'investissement à la Régie.

Concernant l'aide gouvernementale, il appert que seul un protocole d'entente garantit cette aide qui protège ainsi la clientèle de Gaz Métro du risque financier additionnel de 30 M\$ liés à la partie financée par le gouvernement du coût des études et travaux préparatoires. Or, aucun montant d'argent ne semble être mis en garantie afin d'en assurer le paiement. Selon UC, il est possible que l'aide promise ne se matérialise pas, par exemple, advenant un changement de gouvernement à l'issue des prochaines élections, et que la clientèle de Gaz Métro se voie dans l'obligation d'éponger ce montant additionnel de 30 M\$ si la faisabilité du Projet n'est pas établie.

En conséquence, UC suggère la création d'un compte en fiducie de 30 M\$ financé par les actionnaires de Gaz Métro, visant à garantir que la partie du remboursement du coût des études et travaux préparatoires qui devrait être assurée par le gouvernement n'incombe pas à la clientèle de Gaz Métro.

Si le projet va de l'avant, le montant pourra être récupéré par les actionnaires de Gaz Métro. Dans le cas contraire, ce montant servira à payer la partie des études et travaux préparatoires correspondant à l'aide gouvernementale promise. Les actionnaires de Gaz Métro se feront rembourser directement par le gouvernement, en temps et lieu opportun.

3. Dépassements éventuels du coût des études préparatoires

En prenant connaissance de la réponse de Gaz Métro à la question 6.3 de la Régie⁴, on comprend que la totalité des sommes dédiées aux études et travaux préparatoires à l'exercice tarifaire témoin du 1^{er} octobre 2011 au 30 septembre 2012 et projeté du 1^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013 est de 49,6 M\$ et non de 40 M\$.

Ainsi le montant total à risque pour la clientèle de Gaz Métro advenant que la faisabilité du Projet ne soit pas démontrée pourrait être de 19,6 M\$, en prenant pour acquis que le gouvernement paiera rapidement le 30 M\$ promis, et de 49,6 M\$ autrement.

³ R-3791-2012-B-0012, page 14 de 26.

⁴ R-3791-2012-B-0012, page 18 de 26.

UC note que Gaz Métro prévoit répondre d'une manière satisfaisante à d'éventuels dépassements de coûts liés aux études et travaux préparatoires; ceux-ci feront vraisemblablement l'objet d'une demande réglementaire additionnelle à la Régie⁵.

4. Imputation des coûts des études - faisabilité du Projet non démontrée

Gaz Métro justifie l'imputation des risques financiers de la non-faisabilité du Projet à l'ensemble du coût de service plutôt qu'à ses actionnaires en invoquant l'article 51 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (« LRE ») :

« 51. Un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport ou de livraison de gaz naturel ne peut prévoir des taux plus élevés ou des conditions plus onéreuses qu'il n'est nécessaire pour permettre, notamment, de couvrir les coûts de capital et d'exploitation, de maintenir la stabilité du transporteur d'électricité ou d'un distributeur de gaz naturel et le développement normal d'un réseau de transport ou de distribution, ou d'assurer un rendement raisonnable sur sa base de tarification. »

Gaz Métro propose l'analyse suivante :

« Le coût de la prestation du service de distribution inclut le coût associé à son développement. C'est ce que nous indique l'article 51 de la LRE. »⁶, et en particulier devraient être incluses dans le coût de prestation du service de distribution : « toutes les démarches que Gaz Métro est tenue de faire en vertu de la LRE, notamment celles associées à sa mission fondamentale, [soit de] desservir les personnes qui le demandent conformément aux articles 77 et 78 de la LRE. »⁷

Gaz Métro continue son analyse en évoquant un scénario qui ne s'est pas avéré dans les faits :

« Prenons la situation où un consommateur demande formellement à la Régie d'ordonner à Gaz Métro de prolonger son réseau de distribution jusque sur la Côte-Nord. Une des raisons pour laquelle la Régie pourrait refuser d'ordonner une telle chose serait la non-rentabilité du projet (art. 79 de la LRE). Pour faire cette preuve adéquatement, Gaz Métro devrait alors exécuter les mêmes études et travaux préparatoires que dans le cadre du présent dossier. À notre avis, ces sommes seraient alors incluses dans le coût de la prestation du service. »⁸

UC ne partage pas cette analyse où Gaz Métro conclue qu'elle n'a d'autre choix que d'encourir immédiatement 40 M\$ de dépenses en études de faisabilité aux frais de sa

⁵ R-3791-2012-B-0012, page 18 de 26.

⁶ R-3791-2012-B-0012, page 23 de 26.

⁷ R-3791-2012-B-0012, page 23 de 26.

⁸ R-3791-2012-B-0012, page 24 de 26.

clientèle puisqu'une hypothétique demande à la pièce de prolongement de son réseau par une tierce partie aurait prétendument le même effet.

À ce jour, il n'y a eu aucune demande formelle déposée à la Régie par quelconque partie que ce soit (ni par un client actuel, ni par un client potentiel) demandant d'ordonner le prolongement du réseau de Gaz Métro vers la Côte-Nord. Gaz Métro n'est donc nullement contrainte de procéder à des études visant à démontrer la faisabilité du Projet, autrement que par l'attrait des bénéfices éventuels qui seront probablement versés à ses actionnaires si le Projet va de l'avant.

UC souligne également qu'il n'est nullement indiqué dans les articles 78 et 79 de la LRÉ que les études nécessaires à l'évaluation par la Régie d'une demande éventuelle d'extension du réseau du Distributeur de la part d'une tierce partie doivent se faire à la charge de la clientèle actuelle du Distributeur via le truchement d'une augmentation du coût de service.

Selon UC, dans un tel cas il semble logique que les frais occasionnés par la production d'études de faisabilité soient à la charge du demandeur de l'extension du réseau, en particulier lorsque l'extension demandée est de nature exceptionnelle. UC considère que l'extension du réseau du Distributeur à une nouvelle région administrative est sans contredit de nature exceptionnelle. De plus, si ce demandeur est Gaz Métro, UC croit qu'il incombe aux actionnaires de Gaz Métro de financer le coût de ces travaux et études.

5. Risque financier pour la clientèle actuelle de Gaz Métro – faisabilité du Projet démontrée

UC se questionne sur les risques d'un projet de raccordement «à la pièce», visant les intérêts particuliers d'un client «exceptionnel» tel que semble l'être le prolongement projeté du réseau puisqu'à ce jour de 38% à 46% des volumes potentiels⁹ du projet à l'étude sont le fait d'un seul nouveau client.

Malgré la perspective de la mise en place d'une contribution Côte-Nord dont les modalités seront connues dans un dossier à venir et sont donc pour le moment indéterminées, UC s'inquiète d'une possible fermeture de l'usine ou d'un ralentissement marqué de la production du client «exceptionnel». De plus, Gaz Métro affirme qu'environ 80 % du potentiel de consommation volumétrique serait lié à l'extraction (secteur minier) et à la métallurgie¹⁰ (industrie de 1^{ère} transformation). Or, ces activités étant soumises aux aléas du marché des matières premières, il se pourrait fort bien que le mode de versement de l'aide gouvernementale retenu¹¹ puisse entraîner un degré d'interfinancement important, au dépend de la clientèle actuelle du Distributeur.

⁹ Pourcentages obtenus à l'aide de la réponse de Gaz Métro à la DDR 1.4 de la Régie, R-3791-2012-B-0012, pages 3 et 4 de 26.

¹⁰ R-3791-2012-B-0012, page 2 de 26.

¹¹ R-3791-2012-B-0012, page 8 de 26.

Observations de UC

En effet, selon la compréhension de UC, si les volumes livrés deviennent inférieurs à 75% des volumes prévus par une étude de potentiel de marché, la neutralité tarifaire garantie en vertu du volet deux de l'aide gouvernementale ne serait plus effective et les revenus tarifaires provenant de l'ensemble de la clientèle actuelle pourraient devoir compenser le manque à gagner:

« [Si la faisabilité du projet était démontrée] Les contributions couvriraient la différence annuelle entre le revenu tarifaire et le coût de service du projet.

Ces contributions permettraient de compenser l'excédent du coût de service sur le revenu tarifaire, pour des volumes livrés se situant entre 75 à 100% des volumes prévus par une étude de potentiel de marché. Si les volumes sont à l'intérieur de la fourchette de 75 à 100 %, tel que prévu dans l'entente avec le gouvernement, la contribution permettrait d'assurer une neutralité tarifaire pour les autres clients de Gaz Métro et ce, dès la première année. »¹²

Finalement, la question du droit de franchise soulevé par la Régie nous laisse croire que Gaz Métro est confiante d'obtenir le renouvellement de son droit exclusif de distribution¹³ alors qu'en réalité ce droit n'est pas garanti dans l'absolu amenant ainsi une mise à risque additionnelle sur le plan légal pour l'ensemble de la clientèle du Distributeur.

Il appert donc que si le Projet se réalise, la clientèle actuelle de Gaz Métro demeure soumise à des risques financiers non-négligeables, et que dans plusieurs scénarios Gaz Métro voit ses revenus garantis par une aide gouvernementale qui sera remboursée par sa clientèle actuelle, lui assurant un retour sur l'investissement sans risque pour ses actionnaires dans ces cas.

De l'avis de UC, si le Projet se réalise la majeure partie des risques financiers incombera à la clientèle actuelle de Gaz Métro, et la majeure partie des bénéfices aux actionnaires de Gaz Métro.

6. Processus réglementaire des dossiers relatifs au Projet

Pour la suite des choses relatives au Projet, Gaz Métro propose de procéder à des modifications au texte des *Conditions de service et Tarif* dans un dossier subséquent, puis finalement de déposer le projet final d'investissement dans un troisième dossier réglementaire.

De l'avis de UC, il serait préférable de procéder à l'analyse conjointe du projet d'investissement en tant que tel et des modifications associées aux conditions de services.

¹² R-3791-2012-B-0012, page 8 de 26.

¹³ R-3791-2012-B-0012, page 10 de 26.

Cette façon de faire permettrait d'éviter la possibilité d'avoir à procéder à l'étude du dossier sur les modifications des *Conditions de service et Tarif* inutilement si la faisabilité du projet n'est pas démontrée. De l'avis de UC, le calendrier réglementaire proposé par Gaz Métro présume en quelque sorte du résultat des études et travaux préparatoires.

De plus, advenant que la faisabilité du projet soit démontrée, l'analyse simultanée des deux dossiers à venir permettra d'avoir l'information sur le projet d'investissement en tant que tel au moment d'étudier modifications des conditions de service demandées, et ainsi de permettre aux intervenants d'émettre des recommandations ou commentaires plus éclairés, et à la Régie de prendre des décisions plus avisées à ce sujet. UC suggère que l'étude de ce dossier conjoint se fasse conformément à l'article 16 de la *LRÉ*, soit avec un banc composé de trois régisseurs.

7. Recommandations

En vertu des considérations mentionnées précédemment, UC fournit les recommandations suivantes :

Concernant la responsabilité des charges financières encourues pour la production d'études et de travaux nécessaires pour établir la faisabilité d'une demande d'extension du réseau de distribution de Gaz Métro :

- 1. UC recommande à la Régie d'exiger que le demandeur de l'extension du réseau de distribution de gaz finance la production des études et travaux préparatoires nécessaires à ladite extension du réseau.**

En particulier si ce demandeur est Gaz Métro, UC recommande à la Régie d'ordonner que Gaz Métro finance le coût de ces travaux et études à même son avoir propre.

Si la Régie décidait d'approuver la création d'un compte de frais reportés dans le présent dossier, afin de garantir que la partie du remboursement du coût des études et travaux préparatoires qui devrait être assurée par le gouvernement n'incombe pas à la clientèle de Gaz Métro si cette aide ne se matérialise pas et que la faisabilité du Projet ne soit pas établie :

- 2. UC demande à la Régie d'ordonner à Gaz Métro la mise en place d'un compte en fiducie de 30 M\$ financé à même son avoir propre.**

Étant donné que le montant demandé pour les études et travaux préparatoires est de 40 M\$, que seuls 30 M\$ seront garantis en vertu de la **Recommandation 2.** de UC, et que le bénéficiaire principal du Projet – Gaz Métro – devrait en assumer le risque :

- 3. UC demande à la Régie d'ordonner à Gaz Métro la mise en place d'un second compte en fiducie de 10 M\$ financé à même son avoir propre.**

Ce compte est destiné à assurer la charge financière complète du coût des études et travaux préparatoires par l'actionnariat de Gaz Métro si la faisabilité du Projet n'est pas établie.

Concernant les dépassements de coûts :

- 4. UC recommande à la Régie d'accepter la suggestion de Gaz Métro à l'effet de devoir présenter une seconde demande réglementaire si les montants relatifs aux études et travaux préparatoires devaient dépasser 40 M\$.**

Pour la suite du processus réglementaire concernant le Projet :

- 5. UC recommande à la Régie de procéder à l'étude conjointe du projet d'investissement en tant que tel et des modifications associées au texte des *Conditions de service et Tarif.***