

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

N° : R-3867-2013 Phase 3B

**SOCIÉTÉ EN COMMANDITE GAZ MÉTRO
(SGCM)**

Requérante

et

**L'ASSOCIATION DES CONSOMMATEURS
INDUSTRIEL DE GAZ**

Intervenante

PLAN D'ARGUMENTATION DE L'ACIG

1. Mise en contexte:

- Présente phase 3B du dossier R-3867-2013 consacrée à l'approbation de la méthodologie d'évaluation de la rentabilité des projets d'extension de réseau.
- Comme les projets de 1,5M\$ et plus font l'objet d'une approbation sur base cas par cas, le présent dossier concerne avant tout les projets de moins de 1,5M\$.
- Important de souligner la D-2018-040 rendue en date du 6 avril 2018 dont les conclusions stipulent :

« [92] Ainsi, la Régie est d'avis que sa juridiction exclusive en matière tarifaire et la façon dont elle doit exercer ses pouvoirs en matière d'autorisation de projets d'investissement lui confèrent le pouvoir, voir même, le devoir d'approuver une méthodologie d'évaluation de la rentabilité de projets d'extension de réseau. L'exercice de ce pouvoir assure aux assujettis la prévisibilité des décisions en cette matière. »

*ORDONNE à Énergir de présenter dans le cadre de chaque dossier tarifaire une demande d'autorisation, en vertu de l'article 73 de la Loi et conforme au Règlement, pour ses investissements inférieurs au seuil de 1,5 M\$;
SE DÉCLARE compétente pour approuver toute méthode d'évaluation de la rentabilité des projets d'extension de réseau d'Énergir. »*

2. Le passage à la méthode de l'indice de profitabilité :

- Pour Gaz Métro, le test de rentabilité était jusqu'à maintenant basé sur le taux de rendement interne du projet (TRI), lequel doit être égal ou supérieur au coût en capital prospectif.

Régie de l'énergie

DOSSIER:
R-3867-2013 pb-3B
DÉPOSÉE EN AUDIENCE

13/04/2018
Date:
NON COTÉE
Pièces n°:

- L'ACIG était en accord avec l'utilisation d'un test de rentabilité basé sur le taux de rendement interne (TRI), tel qu'utilisé présentement. Cependant, elle ne s'oppose pas au passage à une méthode basée sur un indice de profitabilité.
- En effet, l'indice de profitabilité (IP) n'est pas conceptuellement très différent de l'approche basée sur le TRI : les deux méthodologies consistent à comparer les revenus actualisés aux coûts actualisés d'un projet.
- Ceci est la recommandation principale des experts de la firme Black & Veatch dont Énergir endosse l'ensemble des recommandations.
- Cette méthodologie est utilisée notamment en Ontario et en Colombie Britannique. Dans ces deux provinces, l'indice de profitabilité doit être supérieur ou égal à 0,8 pour les projets individuels, ce qui correspond à un TRI d'environ 3,70 %. Par contre, pour le portefeuille de projets l'indice doit atteindre une valeur supérieure ou égale à 1,1, ce qui correspond à un TRI d'environ 6,02 %.
- Le passage à cette méthode ne semble pas soulever de controverse majeure chez les intervenants.

3. La notion de coûts incrémentaux :

3.1 Les coûts incrémentaux directs

- Définis comme suit :

« Black & Veatch recommande à Gaz Métro d'inclure les coûts incrémentaux directs dans l'évaluation de la rentabilité de chaque projet individuel. Ces coûts doivent être directement attribués à chaque nouveau client puisqu'ils sont expressément encourus par Gaz Métro pour le desservir (conduite, branchement, compteur, etc.) et doivent être considérés dans l'évaluation de la rentabilité projet par projet. »

- L'ACIG est d'accord avec cette approche qui ne semble pas soulever de controverse majeure chez les intervenants

3.2 Les coûts indirects

- Les coûts indirects comprennent les coûts de développement indirect et les coûts incrémentaux en renforcement du réseau de distribution. Gaz Métro entend ne pas considérer ces coûts pour évaluer l'IP des projets individuellement, mais de les considérer dans l'analyse globale du plan de développement.
- Gaz Métro définit les coûts de développement indirects comme étant les coûts qui ne peuvent pas être directement attribués à un nouveau client, mais qui sont communs pour tous les nouveaux projets puisqu'ils soutiennent les activités de raccordement des nouveaux clients de Gaz Métro.
- Pour Gaz Métro, les coûts de développement indirects sont les frais généraux corporatifs et frais généraux entrepreneur.
- L'ACIG est d'accord avec cette approche mais constate qu'elle ne fait pas l'unanimité chez certains intervenants, dont l'expert Chernick (ROÉÉ) et

monsieur Antoine Gosselin (FCEI).

- L'ACIG est en désaccord avec ces intervenants et tient à souligner que des coûts fixes ou indirects qui ne varient pas directement avec le nombre de projets individuels ne devraient aucunement être tenus en compte pour mesurer la rentabilité projet par projet.
- À la page 8 de 10 de son mémoire, la FCEI indique que :

« La FCEI n'est pas convaincue par les explications de Gaz Métro en ce qui concerne les frais généraux entrepreneurs. D'abord, l'analyse de la nature de plusieurs des rubriques de coûts entrepreneurs suggère que ceux-ci devraient varier avec l'ampleur des investissements. Gaz Métro décrit les frais généraux entrepreneurs de la manière suivante :

« L'Entrepreneur ne doit prévoir aucun montant relié aux coûts fixes dans les Fiches de service prévues pour la réalisation des Travaux (bordereau de prix soumis lors de l'appel d'offres selon la nature différente des travaux). Les frais généraux entrepreneurs prévus au Contrat général, et facturés trimestriellement, se composent de deux grandes catégories, soit les dépenses d'opération et les salaires.

Dans le cas des dépenses fixes d'opération, elles se détaillent ainsi :

Coûts de l'entrepreneur relativement à la place d'affaires (loyer, électricité, chauffage, entretien, assurances, taxes foncières, téléphonie, informatique, etc.);

Coûts relatifs aux aires d'entreposage;

Amortissement (immeubles, équipements informatiques, matériel roulant (camions),

équipement spécialisé, etc.);

Contrat de location d'équipements long terme (appareils roulants);

Les coûts relativement à la formation des travailleurs aux activités gazières;

Dans le cas des salaires fixes, on retrouve quatre catégories :

Salaires gestion (président, VP, directeurs opérations, gérants de projets, autres);

Salaires opérations terrain (surintendant, contremaître général, contremaître tuyauteur, chargés de projets, planificateur, coordonnateur santé-sécurité);

Salaires employés de bureau (commis, comptabilité, facturation, mesurage, plan qualité, ISO);

Salaires employés de la cour (répartiteur, magasinier, hommes de cour). »

De par leur nature, il semble que plusieurs de ces postes de coûts devraient varier avec l'importance des travaux anticipés. Par exemple, la location d'équipement, le nombre d'employés formés aux activités gazières, et le nombre de salariés aux opérations terrain dépendra des anticipations de l'entrepreneur relativement à la quantité de travail futur qu'il devra effectuer notamment en lien avec les projets de Gaz Métro. »

- À notre avis, les éléments de coûts la description est soulignée ci-dessus sont d'authentiques coûts fixes qui ne varient pas directement en fonction du nombre ou de la valeur de chaque projet individuel sur lequel l'entrepreneur travaille. Pour qu'un élément de coût soit alloué aux coûts directs, encore faut-il établir un lien direct entre l'élément de coût en question et les activités physiques aux chantiers où l'entrepreneur exécute ses travaux. Des équipements ou des salaires (habituellement payés sur base annuelle) pour des ressources affectées à l'ensemble des opérations de l'Entrepreneur, par opposition aux ressources de terrain affectées à des projets individuels, sont des coûts indirects considérés comme tels en droit de la construction.

4. L'acceptation de projets ayant un IP de 0,8 ou plus :

- Gaz Métro propose de procéder à la réalisation des projets d'expansion ayant un IP se situant entre 0,8 et 1, lorsque ces projets présentent un potentiel de densification qui permet d'anticiper que l'IP atteindra éventuellement l'unité. Ainsi, des projets non rentables au moment de leur réalisation mais ayant une expectative de devenir rentables seraient entrepris. Par ailleurs, Gaz Métro propose de maintenir un IP global de 1.1 pour l'ensemble de son portefeuille. Ainsi, dans l'ensemble, les revenus des projets d'extension excéderont les coûts incrémentaux de ceux-ci et ainsi bénéficieront à la clientèle existante.
- Ainsi, pour un IP inférieur à 1,0, la rentabilité dépend du degré de densification attendu.
- Comme indiqué dans son mémoire, l'ACIG, bien qu'entretenant des réserves à l'égard de l'approbation de projets non rentables à la case de départ, préconise néanmoins une approche flexible et équilibrée permettant leur approbation à certaines conditions.
- L'ACIG note d'abord l'approche plus conservatrice proposée par Énergir pour ses prévisions :

« Il est à noter que les valeurs 0,8 et 1,1 proposées par Gaz Métro sont les mêmes que celles utilisées en Ontario et en Colombie Britannique. Or tel qu'indiqué dans le rapport de Black & Veatch, Fortis BC, Union Gas Limited et Enbridge Gas Distribution incluent des clients potentiels dans leur évaluation de la rentabilité d'un projet sur un horizon de 5 ou 10 ans. Ainsi, des revenus potentiels sont considérés pour atteindre un IP de 0,8. Gaz Métro précise qu'elle propose une approche davantage conservatrice que ces trois utilités puisqu'elle considère seulement les revenus des clients qui se sont engagés contractuellement pour atteindre le critère de l'IP à 0,8 dans la Nouvelle méthode. »

- Ensuite, l'ACIG propose une plus grande rigueur au chapitre des suivis a posteriori :

« Puisque la rentabilité d'un projet ne peut être connue précisément à priori, il est raisonnable de permettre aux projets ayant de fortes attentes de densification de procéder. Toutefois cette flexibilité doit être compensée par une rigueur au niveau de la qualité et de la régularité des suivis à posteriori qui devraient permettre de confirmer que les projets réalisés ont effectivement été rentables et que, globalement, ils ont été bénéfiques à la clientèle. »

- C'est pour cette raison que notre analyste propose les calculs indiqués aux pages 9 et 10 de son mémoire amendé qui devraient selon lui apparaître à l'étape 2 du Processus de gouvernance interne, qui est défini ainsi:

« En effet, la deuxième étape du processus consiste à effectuer des analyses de sensibilité permettant d'évaluer combien de clients supplémentaires à ceux a priori identifiés seront nécessaires pour atteindre une rentabilité équivalente au CCP. Plus précisément, Gaz Métro simule à partir du potentiel de densification futur, une projection de clients, de volumes, de revenus et des coûts associés afin d'atteindre au minimum le CCP. »

- À notre avis, cette approche rejoint sensiblement celle préconisée aux pages 4-5 de la présentation PPT de monsieur Gosselin en audience (pièce C-FCEI-216) à l'effet de privilégier une validation quantitative plutôt que qualitative de l'adéquation entre le besoin de croissance et le véritable potentiel de densification.
- Ceci ressemble beaucoup à la recommandation suivante formulée à l'encadré à la page 10 du mémoire de monsieur Paquin :

« Cependant l'ACIG suggère qu'il serait pertinent que Gaz Métro fournisse également les informations relatives au degré de densification requis pour obtenir un IP de 1,0 et la probabilité de réalisation de ce degré de densification. »

5. Les préoccupations formulées quant au danger de décroissance de l'usage du gaz naturel au Québec :

- Certains intervenants (comme le ROÉÉ) ont souligné que la Régie devrait faire preuve d'une grande prudence eu égard au danger de décroissance de l'usage du gaz naturel au Québec.
- La Régie elle-même a fait écho à ces préoccupations par ailleurs fort légitimes en portant à l'attention des témoins d'Énergir des informations sur cette possibilité et formulant plusieurs interrogations à ce chapitre. Nous pensons ici, notamment, aux pièces A-0170 et A-0171 produites en cours d'audience.
- L'ACIG ne conteste pas l'authenticité de l'information contenue dans ces pièces ni la légitimité des préoccupations qu'elles soulèvent.
- Nous croyons cependant que la solution à ces appréhensions ne réside pas dans une politique d'expansion plus prudente et conservatrice qui, bien que sécurisant les revenus de la clientèle existante à court terme, pourrait comporter l'effet pervers de priver Énergir et la communauté de ses clients de véritables opportunités de volumes et de revenus additionnels pouvant générer de véritables et robustes réductions tarifaires sur l'horizon de moyen à long terme.

- Au niveau des grands principes économiques et financiers, l'ACIG, en tant que représentante de clients majeurs, est davantage favorable à une stratégie dynamique et proactive, mais bien encadrée et équilibrée, axée sur la croissance des ventes générant de véritables réductions tarifaires qu'à une stratégie de prudence excessive susceptible de maintenir ou même d'aggraver la possibilité d'une décroissance des ventes.
- Notons que ce phénomène n'est pas nouveau : dès la fin des années 80, mon prédécesseur a plaidé à de nombreuses reprises que les efforts de Gaz Métro pour graduellement ramener ses tarifs à des niveaux davantage concurrentiels avec ceux de l'Ontario ne passaient pas par des réductions de dépenses mais reposaient plutôt sur une croissance des ventes suffisante pour rentabiliser l'énorme base de tarification de GM par rapport à celles de ses concurrents ontariens.
- Pour conclure, nous croyons opportun d'ajouter que, d'un point de vue macro-économique, plusieurs facteurs militent en faveur du maintien de la part de marché du gaz naturel au Québec sur un horizon à moyen ou long terme. Nous ne voyons rien dans la dernière Politique Énergétique du gouvernement ni dans la Loi 106 adoptée pour y donner effet qui pointe dans la direction opposée.

6. Exceptions au seuil minimal du test IP :

- Gaz Métro a identifié deux cas d'exception pour lesquels un niveau de rentabilité inférieur au seuil minimal de 0,8 serait accepté pour des projets d'extension. Ces cas d'exception sont les suivants :
 - 1- Développement d'un parc industriel;
 - 2- Activité de repavage routier.
- Comme indiqué dans son mémoire, l'ACIG appuie l'approche de Gaz Métro de saisir les opportunités de développement lorsque des municipalités l'approchent pour l'inviter à mettre en terre ses conduites au moment du pavage des routes de futurs quartiers résidentiels ou industriels ou au moment du repavage de routes existantes. À ce stade initial des projets, le nombre de clients ayant signé un contrat avec Gaz Métro n'est pas suffisant pour permettre l'atteinte d'un IP de 0,8. Cependant, l'ACIG observe que les projets de pavage et les parcs industriels qui seront entrepris sont ceux qui seront jugés comme ayant un potentiel d'atteindre le seuil de rentabilité dans le cadre du processus de gouvernance interne.

7. Le maintien d'un IP global du plan de développement au niveau de 1,1 :

- Comme indiqué dans son mémoire, l'ACIG est d'avis que la réalisation de projets d'extension doit être basée sur leur rentabilité anticipée et qu'une approche portefeuille ne doit pas être adoptée dans le but de justifier la réalisation de projets non rentables. En effet, l'approche « portfolio » proposée pourrait être perçue comme une permission de financer des projets non rentables par des projets rentables, ce qui est économiquement inefficace et inéquitable du point de vue de l'ACIG.
- Comme certains intervenants l'ont souligné à juste titre en cours d'audience, ceux qui préconisent d'augmenter le niveau de l'IP global du plan de

développement à un niveau supérieur comme 1,3 ont dû admettre qu'une telle mesure ne saurait influencer sur les décisions d'investissement au niveau des projets individuels. Selon nous, c'est vraiment l'IP par projet qui constitue l'indice le plus important à considérer.

- De plus, l'ACIG est d'avis qu'il y a lieu de préciser exactement quels sont les projets d'extension qui seront inclus dans le portefeuille auquel s'appliquera l'IP de 1,1. Notamment, il y a lieu de préciser si ce portefeuille inclura aussi les projets entrepris pour des raisons de sécurité de réseau et de renforcement de réseau.

8. Autres considérations :

8.1 Taux d'actualisation

- Selon l'ACIG, le taux après impôt reflète le mieux les conditions réelles de la réalisation d'un projet, soit le paiement des intérêts et leur déduction fiscale, et le rendement d'Énergir.
- Le point de vue du client se retrouve dans l'impact de la réalisation d'un projet sur les revenus requis d'Énergir. Or, cet impact est évalué avec des paramètres différents de ceux d'une analyse économique, notamment pour la méthode d'amortissement et le profil du paiement des intérêts.

8.2 Période d'analyse

- L'ACIG propose de maintenir une période d'analyse (durée de vie) sur 40 ans. La proposition de l'expert de ROEE d'utiliser une période de 25 ans et d'amortir les équipements sur cette période ne nous apparaît pas réaliste. En effet, considérer une période de 25 ans implique l'hypothèse qu'il n'y aura plus de revenus après 25 ans, c'est-à-dire que tous les clients auront décidé de changer leur équipement pour utiliser une autre source de production de chaleur.
- Une telle hypothèse est extrême et ne devrait pas être retenue. Il y a une possibilité que certains clients se débranchent, mais il y a également une possibilité que de nouveaux clients se branchent. Dans ce contexte, nous suggérons qu'Énergir réalise une analyse de sensibilité qui évalue l'impact de divers niveaux d'effritement sur l'IP. À titre illustratif, selon notre évaluation, un effritement de 1% à chaque année à partir de l'année 21 diminue l'IP d'environ 2,5%, c'est-à-dire que l'IP ne serait plus de 1,0, mais de 0,975. Dans une telle situation, les revenus supplémentaires requis à partir de la sixième année pour obtenir un IP de 1,0 serait de 48,8% au lieu de la valeur de 44,7% indiqué à la page 9 de notre mémoire.

Montréal, le 13 avril 2018



Me Guy Sarault
Procureur de l'ACIG

