

# **MÉMOIRE DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE (FCEI)**

**DEMANDE RELATIVE AU DOSSIER GÉNÉRIQUE PORTANT SUR L'ALLOCATION DES COÛTS ET LA  
STRUCTURE TARIFAIRE DE GAZ MÉTRO**

**Préparé dans le cadre du dossier  
R-3867-2013 Phase 3  
de la Régie de l'énergie du Québec**

**Par  
Antoine Gosselin**

**Le 20 septembre 2017**

## 1. Introduction

Dans le cadre de son dossier tarifaire 2016-2017, Gaz Métro proposait une méthodologie visant l'acceptation de projets d'extension avec expectativa de rentabilité. Dans sa décision D-2016-090, la Régie reportait cet enjeu au prochain dossier tarifaire. Par la suite, ce dossier a à nouveau été reporté, cette fois au dossier R-3867-2013. Dans l'intervalle, Gaz Métro a amendé sa proposition basée sur le concept de seuil minimal acceptable de rentabilité par une nouvelle approche basée sur l'indice de profitabilité. La FCEI a analysé cette dernière proposition formule ci-après des recommandations portant sur le rôle de la Régie, le processus et les critères décisionnels relatifs aux choix d'investissement ainsi que le calcul de la rentabilité à proprement parler.

## 2. Rôle de la Régie

Dans sa requête, Gaz Métro demande à la Régie de « prendre acte » de la méthodologie modifiée d'évaluation de la rentabilité et des critères d'acceptation des projets de développement.<sup>1</sup>

En réponse à une question, elle indique de plus que la Régie pourra se prononcer sur l'utilité et le caractère prudent des investissements qui auront été engagés par Gaz Métro en vertu de cette méthodologie, dans le cadre de l'examen des demandes tarifaires.<sup>2</sup>

Ainsi, la demande Gaz Métro suggère que la Régie n'a pas à encadrer la méthode et les critères utilisés pour accepter ou non les projets de développement inférieurs à 1,5 M\$, mais simplement le résultat du processus interne de Gaz Métro.

Dans sa décision D-2017-032, la Régie notait une ambiguïté quant à l'exigence imposée à Gaz Métro en matière de décision d'investissement. Elle écrivait :

*« [104] Par ailleurs, l'audience a permis à la Formation en révision de noter qu'il existe une certaine ambiguïté quant à l'existence, ou non, d'une méthodologie autorisée pour les projets d'investissement inférieurs au seuil de 1,5 M\$. Gaz Métro plaide dans le dossier en révision qu'elle applique une méthodologie à l'interne, mais que celle-ci ne découlerait pas d'une ordonnance de la Régie<sup>38</sup>. Par ailleurs, dans le dossier R-3970-2016, Gaz Métro a déposé plusieurs éléments de preuve qui laissent croire qu'elle se sentait liée par une méthodologie requérant l'atteinte du CCP pour les projets inclus dans son Plan de développement. »*

La FCEI est en désaccord avec Gaz Métro quant au fait que la politique de développement du réseau ne requiert pas l'approbation de la Régie. Elle juge que le fait qu'un projet soit inférieur au seuil de 1,5 M\$ ne justifie pas qu'il ne doive pas être soumis à l'examen de la Régie avec la même rigueur que les projets de plus grande envergure.

Selon la FCEI, il ne relève pas de la discrétion de Gaz Métro de décider des critères justifiant ou non le raccordement de client et en particulier des critères de rentabilité. Le fait de raccorder des clients

---

<sup>1</sup> B-0275, p. 4

<sup>2</sup> B-0253, réponse 1.13

non rentables impose un fardeau à l'ensemble de la clientèle et l'arbitrage de l'intérêt public dans ces circonstances doit relever de la Régie et non du distributeur.

La FCEI estime que la Régie ne devrait pas seulement prendre acte de la proposition, elle devrait fixer certains paramètres à l'intérieur desquels Gaz Métro devrait être tenue d'opérer. À défaut d'adopter une telle approche, la FCEI soumet que la Régie ne sera pas en mesure de s'assurer de la prudence des investissements. Contrairement à Gaz Métro, la FCEI ne croit pas qu'il soit possible pour la Régie de tirer une telle conclusion dans le cadre des dossiers tarifaires à moins de faire un exercice complet de validation des processus et critères à chaque dossier.

Qui plus est, les investissements doivent être traités par la Régie dans le cadre du rapport annuel avant d'être présentés au dossier tarifaire. Ainsi, selon la proposition de Gaz Métro, la Régie établirait un trop perçu ou manque à gagner au rapport annuel avant d'avoir approuvé le niveau de la base de tarification.

Selon l'approche préconisée par Gaz Métro, des changements aux processus pourraient être mis en place sans même que la Régie n'en soit informée.

En fixant le cadre d'analyse et les critères d'acceptation des projets, la Régie s'éviterait de devoir procéder à une vérification systématique de l'application des processus et critères.

**Ainsi, selon la FCEI la Régie ne devrait pas se limiter à prendre acte du processus et des critères déterminés par Gaz Métro. Elle devrait fixer les critères qu'elle juge appropriés et exiger de Gaz Métro qu'elle fasse approuver tout changement à sa méthode d'évaluation de la rentabilité avant de les mettre en application.**

### **3. Rentabilité individuelle des projets versus approche par portefeuille**

En réponse à une question de la Régie sur les critères d'acceptation des projets, Gaz Métro répond :

*« Gaz Métro rappelle que dans sa preuve (R-3867, B-0277, Gaz Métro 7, document 4), elle présente à la Régie les critères d'acceptation des projets de développement de la Nouvelle méthode qui maximiseront les retombées positives pour la clientèle. Sur la base des recommandations de Black & Veatch, Gaz Métro compte utiliser l'approche de l'indice de profitabilité qui est employée par Fortis BC, Union Gas Limited et Enbridge Gas Distribution. Ainsi, plutôt que de référer à un seuil minimal acceptable (« SMA »), Gaz Métro utilise un IP, dans la Nouvelle méthode.*

*Essentiellement, il y a deux critères décisionnels reliés à l'IP.*

*1- Pour les projets individuels sans potentiel de densification, la cible d'IP est supérieure ou égale à 1. Dans la mesure où le projet n'a pas de potentiel de densification et que cette cible d'IP n'est pas atteinte, Gaz Métro pourra exiger une contribution du client afin d'atteindre un IP de 1.*

*2- Pour les projets de développement individuels avec potentiel de densification, la cible d'IP est supérieure ou égale à 0,8. Dans la mesure où l'IP est inférieur à 0,8, mais qu'il existe un*

*potentiel de densification, Gaz Métro pourra exiger une contribution du client afin d'atteindre un IP de 0,8.*

*Gaz Métro souligne que ces critères décisionnels font partie des règles de gouvernance interne que se donne l'entreprise afin d'encadrer la prise de décision en regard de l'autorisation des nouvelles ventes et des nouveaux projets de développement. Par ailleurs, Gaz Métro respectera ces balises décisionnelles, sauf en de très rares exceptions. Ces derniers cas découleraient du fait qu'il est primordial qu'elle puisse jouir d'une flexibilité opérationnelle et d'une marge de manoeuvre discrétionnaire dans le cadre des décisions d'affaires qu'elle prend dans le cours normal de l'exploitation de son entreprise. À cette fin, Gaz Métro doit pouvoir acquérir des actifs utiles pour l'exploitation de son réseau, tout en agissant conformément à la norme de prudence. Conséquemment, dans certaines circonstances exceptionnelles, Gaz Métro pourrait réaliser des projets à l'extérieur de ces balises.*

*Enfin, cette approche est par ailleurs cohérente et conforme aux Conditions de service et Tarif en vigueur au 31 mars 2017, l'article 4.3.4 stipule notamment que le distributeur peut, à la conclusion du contrat, convenir avec le client d'une contribution financière à payer par le client. Veuillez-vous référer à la réponse à la question 1.10 de la DDR no 10 de la Régie (R-3867, Gaz Métro 9, document 1), ainsi qu'à la réponse à la question 3-7b de la DDR 3 de SE-AQLPA (R-3867, Gaz Métro 9, document 7). »<sup>3</sup>*

De manière générale, l'approche de développement présentée par Gaz Métro implique une analyse de la rentabilité au niveau de chaque projet. Il en résulte que chacun des projets autorisés doit présenter une expectative de rentabilité positive. En d'autres termes, un projet sans expectative de rentabilité ne serait pas autorisé sous prétexte que le rendement attendu d'un autre projet excède le seuil de rentabilité et que, conjointement, les deux projets sont rentables.

Toutefois, malgré cette règle générale, Gaz Métro mentionne qu'elle pourrait procéder à certains projets non rentables de manière exceptionnelle.

**La FCEI est en faveur de l'approche voulant que la rentabilité de chacun des projets et la décision d'investissement soient évaluées sur une base individuelle. Cette manière de procéder permet selon la FCEI de maximiser les bénéfices économiques du développement du réseau.**

**Toutefois, en ce qui concerne la réalisation de projets non rentables de manière exceptionnelle, Gaz Métro n'explique pas quels seraient ces cas exceptionnels ni pourquoi il serait primordial qu'elle dispose de la flexibilité opérationnelle et d'une marge de manoeuvre discrétionnaire. La FCEI réitère qu'il ne relève pas de la discrétion de Gaz Métro de décider de procéder à des investissements non rentables. Le fait de raccorder des clients non rentables impose un fardeau à l'ensemble de la clientèle et l'arbitrage de l'intérêt public dans ces circonstances doit relever de la Régie et non d'un acteur privé.**

---

<sup>3</sup> B-0281, réponse 4.3

**Faute d'explication satisfaisantes, la FCEI a du mal à saisir pourquoi cette marge de manœuvre opérationnelle que réclame Gaz Métro est si essentielle à l'exercice de sa mission. Selon la FCEI, Gaz Métro doit expliquer davantage et de manière concrète les situations qui justifieraient ce besoin discrétionnaire. Dans tous les cas, advenant que Gaz Métro réalise des projets à l'extérieur des balises de rentabilité individuelle des projets, chacun de ces projets devrait être présenté au rapport annuel et les justifications appropriées devraient être données.**

#### **4. Processus de gouvernance**

Gaz Métro propose la mise en place d'un processus de gouvernance qui permettrait, selon elle, de mieux prendre en compte l'ensemble des bénéfices futurs découlant de ces projets de développement.

En vertu de ce processus, les projets pour lesquels la valeur actualisée des flux monétaires d'opération pour les clients signés excède 80% de l'investissement initial (indice de profitabilité de 0,8)<sup>4</sup> iraient de l'avant conditionnellement à la présence d'une expectative raisonnable d'atteindre un IP de 1 ou expectative de rentabilité.

En soit, la FCEI est en accord avec la prise en compte de l'ensemble des bénéfices et coûts dans l'analyse des projets. Cependant, elle s'inquiète de la part importante d'imprécision dans l'évaluation de l'expectative de rentabilité.

Pour déterminer si la condition d'expectative de rentabilité est rencontrée, Gaz Métro compare le nombre de clients additionnels théoriquement requis pour atteindre le seuil de rentabilité avec le potentiel d'ajout de clients qu'elle évalue. Si ce dernier excède le seuil théorique, elle autorise le projet. De plus, outre le nombre de clients, Gaz Métro indique qu'elle prend en considération le volume en mètres cubes pour chaque application au gaz selon le type de bâtiment, le moment anticipé de la construction du bâtiment, le marché et l'historique de consommation du client, lorsque disponible.

Par contre, la manière dont cette information additionnelle est prise en compte concrètement demeure nébuleuse. De plus, aucune information de ce type n'apparaît dans les exemples de rapport de projet fournis par Gaz Métro à la demande de la FCEI.

Par exemple, dans le rapport du projet Senneville, les hypothèses quant au moment où les raccordements non signés ou au volume de consommation utilisé pour des clients en densifications sont absentes. De plus, aucune information n'est disponible sur le taux de pénétration réel du gaz naturel au moment de faire l'analyse alors que cette information paraît utile pour juger du réalisme des prévisions.

Le projet Cowansville soulève également des questions. Le dossier pour ce projet indique que 30 clients additionnels sont requis pour assurer la rentabilité sur un potentiel total de 39 dont 15 supposent l'ajout de 100 m de conduites additionnels. Toutefois il n'y a aucune indication sur le type de clients pris en compte dans l'analyse de sensibilité. Or, les clients potentiels peuvent être soit des maisons unifamiliales d'envergures soit des maisons en rangées. De plus, le rapport ne contient

---

<sup>4</sup> B-0298, p. 62

aucune indication sur le taux de pénétration de l'électricité en date du rapport et de manière plus générale sur la probabilité d'atteindre le seuil de 30 clients additionnels. Le rapport n'indique pas non plus la rentabilité si la prolongation de la conduite de 100 m ne survient pas. La FCEI voit mal comment un gestionnaire pourrait conclure que le projet Cowansville a une plus grande probabilité d'atteindre le seuil de rentabilité que l'inverse sur la base de l'information présentée au rapport.

En somme, la FCEI est préoccupée que le processus présenté par Gaz Métro ne semble pas prévoir une comparaison très rigoureuse de la nature des clients théoriquement requis à celle des clients potentiels et ne contient d'information ni sur les hypothèses utilisées aux fins de l'analyse de sensibilité ni de la probabilité d'atteindre le seuil de rentabilité. Elle estime que le processus proposé comporte un niveau trop important d'imprécision et est susceptible de mener à de mauvaises décisions d'investissement.

**Selon la FCEI, plutôt que de fixer un seuil en termes de nombres de clients et de vérifier l'atteinte de ce seuil, il serait plus adéquat de formuler une prévision concrète tenant compte du potentiel de densification et de valider la rentabilité de cette prévision comme cela se faisait historiquement. Une telle approche forcerait l'établissement de prévisions précises des ajouts de clients sur la base d'hypothèse concrète que Gaz Métro devrait pouvoir défendre en tenant compte des particularités spécifiques des projets.**

Gaz Métro propose également des conditions particulières pour les projets de pavage de rue et de parcs industriels. Selon la compréhension de la FCEI, les projets de ces deux types ayant une expectative de rentabilité seraient financés à même une enveloppe de 1,5 M\$ même si leur IP est inférieur à 0,8. Le contribution de ce fonds au projet serait équivalente à ce qui est nécessaire pour amener l'IP à 0,8.

Gaz Métro ajoute que « pour ce qui est du repavage routier, le seul cas acceptable avec une rentabilité inférieure au SMA vise à se rapprocher d'un projet potentiel au-delà des travaux de repavage prévu par la ville. Les coûts reliés au repavage routier seront inclus dans le projet potentiel identifié et devront démontrer à terme une rentabilité égale ou supérieure au CCP. »<sup>5</sup> (nous soulignons)

Cette affirmation est cohérente avec l'entente conclue entre Gaz Métro et l'UMQ laquelle implique que de toute manière, Gaz Métro ne pourrait pas raccorder de clients sur la portion repavée dans les 5 années suivant le repavage.

Gaz Métro indique aussi qu'elle « priorisera les projets les plus porteurs en termes de potentiel de densification afin d'attribuer le budget pour les projets de parcs industriels et de repavages routiers. Évidemment, ces projets devront avoir un potentiel de densification permettant l'atteinte d'un indice de profitabilité de 1. De plus, un autre élément à considérer concernant l'attribution de ce budget est que le plan de développement doit atteindre un indice de profitabilité supérieur ou égal à 1,1. »<sup>6</sup> (Nous soulignons)

---

<sup>5</sup> B-0298, p. 43

<sup>6</sup> B-0281, p. 10

Sur la base de ces affirmations, la FCEI est favorable sur le principe à l'approche proposée pour les repavages et parcs industriels puisque les projets financés atteindraient présumément à terme le seuil de rentabilité. Cependant, la FCEI est là encore préoccupée par l'application du processus d'analyse des projets notamment en ce qui concerne l'évaluation du potentiel d'ajout de clients, en particulier dans les cas de repavages de rues. De plus, il n'est pas clair comment serait établi le montant de la contribution au projet dans les cas où aucun client n'est identifié au moment du repavage ou du développement du parc industriel.<sup>7</sup> Selon la compréhension de la FCEI, un IP ne pourrait pas être calculé dans une telle situation puisqu'il n'y aurait pas de valeur au numérateur.

**Par conséquent, dans ces cas aussi, la FCEI estime qu'il serait préférable de produire un calcul de rentabilité complet incluant une prévision précise du potentiel de densification.**

## 5. Demandes de contribution

Gaz Métro propose de demander aux clients des contributions dans les deux circonstances suivantes.

*« 1- Pour les projets individuels sans potentiel de densification, la cible d'IP est supérieure ou égale à 1. Dans la mesure où le projet n'a pas de potentiel de densification et que cette cible d'IP n'est pas atteinte, Gaz Métro pourra exiger une contribution du client afin d'atteindre un IP de 1.*

*2- Pour les projets de développement individuels avec potentiel de densification, la cible d'IP est supérieure ou égale à 0,8. Dans la mesure où l'IP est inférieur à 0,8, mais qu'il existe un potentiel de densification, Gaz Métro pourra exiger une contribution du client afin d'atteindre un IP de 0,8. »<sup>8</sup>*

Bien que Gaz Métro utilise le conditionnel dans la description de ses critères, la FCEI comprend qu'il exigera effectivement les contributions dans ces circonstances puisque s'il ne le faisait pas, la cible d'IP ne serait pas atteinte et le projet n'irait pas de l'avant.

Selon la compréhension de la FCEI l'application proposée dans le premier cas est similaire à la pratique actuelle, elle en est en accord avec cette approche.

Toutefois, dans le deuxième cas, la FCEI comprend qu'une contribution serait parfois demandée alors que la rentabilité ne l'exigerait pas. Par exemple, dans un cas où l'IP a priori serait de 0,7 mais que l'IP à terme serait de 1,2, une contribution serait tout de même demandée pour amener l'IP a priori à 0,8. Selon la FCEI cette situation est inéquitable envers les clients touchés. Bien sûr, selon sa proposition, Gaz Métro n'aurait pas d'évaluation de l'IP à terme et ne pourrait pas détecter ces situations. Il n'en demeure pas moins que des contributions injustifiées seront inévitablement demandées si l'approche qualitative proposée par Gaz Métro est retenue.

**La FCEI soumet que la recherche d'une meilleure équité au niveau des demandes de contribution milite en faveur d'un calcul de rentabilité complet incluant le potentiel de densification tel que recommandé précédemment.**

<sup>7</sup> Voir par exemple, B-0298, réponses 12.2 et 12.3.

<sup>8</sup> idem

## 6. Analyse de rentabilité

### *Frais généraux entrepreneurs*

Gaz Métro propose deux changements importants à l'analyse de rentabilité a priori au niveau des projets, soit le retrait du calcul de rentabilité des coûts généraux corporatifs et des coûts généraux entrepreneur. Ses coûts seraient maintenus seulement au niveau de l'analyse de rentabilité du portefeuille de projet dans son ensemble.

Au soutien de sa position Gaz Métro fait valoir que ces coûts sont fixes et ne dépendent pas du nombre ou de la nature des projets réalisés. Elle ajoute que ces coûts n'évoluent pas dans le temps en fonction de l'ampleur des investissements.

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). »<sup>9</sup>*

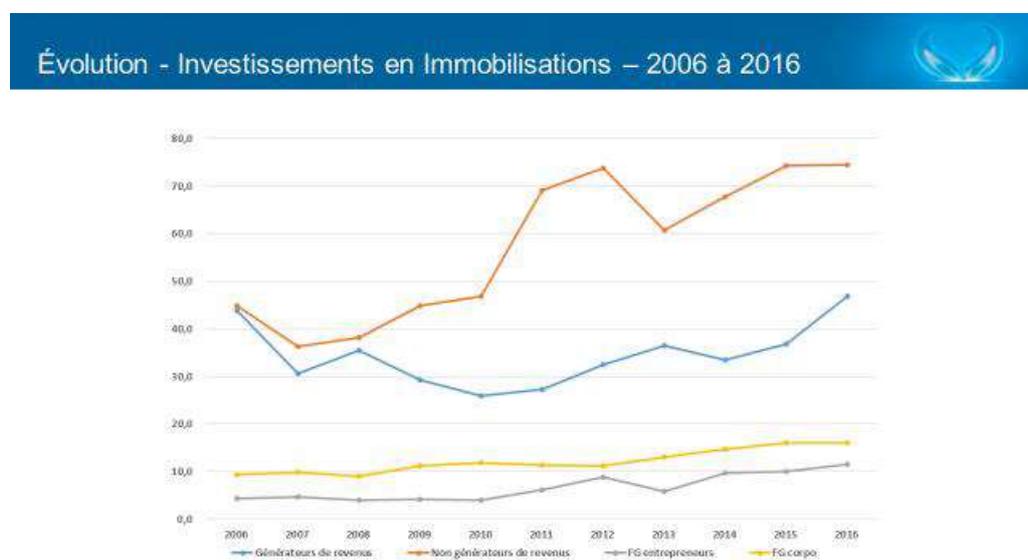
---

<sup>9</sup> B-0286, réponse 2.6

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.

De plus, si un entrepreneur travaille avec plusieurs clients, il pourra attribuer une part plus importante de ses coûts fixes à Gaz Métro s'il anticipe une hausse de la portion de ses activités attribuable à celle-ci. Ainsi, le fait que certains coûts soient fixes, n'implique pas que la portion supportée par Gaz Métro le soit.

Par ailleurs, l'analyse visuelle de l'évolution du niveau des investissements et des frais généraux entrepreneurs<sup>10</sup> laisse penser à une certaine corrélation.



En effet, on peut observer sur le graphique précédent que plusieurs variations importantes du niveau des investissements sont associées avec des variations importantes et de mêmes directions au niveau des frais généraux entrepreneurs. À partir d'une évaluation des valeurs présentées dans le graphique, la FCEI calcule une corrélation supérieure à 80% entre les frais généraux entrepreneurs et le niveau des investissements.

Il importe de souligner que même si les frais généraux entrepreneurs sont fixés en début d'année, cela n'implique pas qu'ils ne sont pas influencés par l'ampleur des investissements si cette ampleur peut être anticipée de manière raisonnablement fiable. Autrement dit, le simple fait que le contrat général survient avant l'exécution des travaux d'investissement ne suffit pas à conclure que ces derniers n'ont pas d'influence sur les frais généraux entrepreneurs.

**Sur la base de l'information disponible, la FCEI soumet que les frais généraux entrepreneurs devraient être maintenus dans l'analyse de rentabilité au niveau des projets. Elle estime qu'il serait utile que Gaz Métro produise les valeurs chiffrées des courbes produites à la réponse 2.3 de la pièce B-0286.**

<sup>10</sup> B-0286, réponse 2.3

## 7. Sommaire des recommandations

- **La FCEI soumet qu'il revient à la Régie et non à Gaz Métro de définir la méthode et les critères utilisés dans l'analyse des projets d'investissements inférieurs à 1,5 M\$.**
- **La FCEI recommande à la Régie d'exiger des critères qui assurent la rentabilité individuelle de chaque projet de manière générale. Une flexibilité pourrait être permises pour qu'exceptionnellement des projets non rentables soient réalisés, toutefois ces projets devraient être présentés et justifiés dans le cadre des dossiers de rapports annuels.**
- **La méthodologie d'analyse de la rentabilité des projets devrait reposer sur une projection précise des ajouts de clients tenant compte des caractéristiques propres aux projets et aux clients plutôt que sur une approche qualitative comparant un nombre théorique de clients requis et un nombre potentiel de clients.** Cette approche aurait comme avantage d'éviter toute inadéquation entre les caractéristiques des clients considérés dans l'analyse de sensibilité et celles des clients potentiels. Elle imposerait aussi à Gaz Métro l'obligation de formuler des hypothèses concrètes quant aux ajouts de clients anticipés lesquelles devraient être documentées. Finalement, un calcul exact éviterait l'imposition de contribution inéquitable à certains clients.
- **Les frais généraux entrepreneurs devraient être maintenus dans l'analyse de rentabilité des projets individuels.**