

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER R-3867-2013
PHASE 3, Sujet B

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

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

GAZ MÉTRO

Demanderesse

-et-

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

Intervenante

**LA MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION DE LA RENTABILITÉ
DES PROJETS D'EXTENSION DE RÉSEAU DE GAZ MÉTRO**

MÉMOIRE

Jacques Fontaine, Consultant
M^e Dominique Neuman, Procureur

Préparé pour:
Stratégies Énergétiques (S.É.)

Le 20 septembre 2017

RECOMMANDATION GLOBALE

RECOMMANDATION NO. 3-1 :

Nous recommandons à la Régie de l'énergie de formuler le dispositif à venir de sa décision en la présente Phase 3, Sujet B, du présent dossier R-3867-2013, non pas en « *prenant acte* » de la méthodologie proposée, mais plutôt en requérant que, pour chaque projet d'extension de réseau qui sera soumis au Tribunal pour autorisation individuelle selon l'article 73 de la *Loi* ou au sein d'une demande d'autorisation groupée dans le cadre d'un plan de développement ou dont l'inclusion dans la base de tarification serait demandée en cause tarifaire selon l'article 49 de la *Loi*, Gaz Métro fournisse :

- À la fois l'indice de profitabilité (IP) du projet individuel, en tenant compte de toutes les ventes projetées (celles contractées et celles résultant d'une prévision médiane de densification, en spécifiant les hypothèses sur les marchés de densification envisagés) - et - à des seules fins de référence, l'indice de profitabilité (IP) du projet individuel, si l'on ne tenait compte des seules ventes contractées.
- Lorsque le projet fait partie d'un portefeuille de projets soumis pour autorisation globale, les indices de profitabilité (IP) globaux du portefeuille, d'une part en tenant compte de toutes les ventes projetées, d'autre part, à des seules fins de référence, en tenant compte des seules ventes contractées.
- Si, dans quelques cas, Gaz Métro estime que la faible ampleur d'un projet ne justifie pas une prévision élaborée, il lui sera toujours loisible d'utiliser un taux de densification paramétrique. Mais cela ne devrait pas être effectué dans tous les cas. Dans de nombreux cas en effet, nous osons espérer que Gaz Métro aura procédé à une évaluation du marché potentiel de densification avant de lancer un projet d'extension de réseau. Elle aura aussi basé sa prévision sur son anticipation des conversions provenant d'énergies plus polluantes, se situant parfois en concurrence avec Hydro-Québec Distribution visant le même marché; il serait souhaitable que ces hypothèses soient transparentes et soumises à la Régie et aux intervenants. La Régie, qui a aussi à évaluer d'éventuels programmes de conversion de la part d'Hydro-Québec Distribution dans d'autres dossiers (dont l'actuel dossier R-4000-2017) sera ainsi à même de juger du niveau souhaitable d'agressivité dont Gaz Métro devrait faire preuve dans sa recherche de nouveaux marchés de densification de réseau lorsqu'elle est en concurrence avec les efforts de conversion d'Hydro-Québec Distribution.
- Les catégories de coûts prises en compte seraient les mêmes dans l'évaluation individuelle des projets et dans l'évaluation groupée de ceux-ci par portefeuille. Ainsi donc, selon notre proposition, les catégories de coûts prises en compte dans l'évaluation incluraient notamment les « *frais généraux corporatifs* », les « *frais généraux entrepreneur* » et les « *coûts de renforcement du réseau de distribution* », lesquelles seraient toutes prises en compte, tant dans l'évaluation de la rentabilité des projets individuels (selon les principes d'allocation des coûts) que dans celle de l'ensemble dans

lequel ils s'inscrivent (le plan de développement). Ceci est justifié par souci de transparence (afin de refléter la vérité des coûts) et par souci de comparabilité entre les évaluations individuelles et les évaluations de portefeuilles.

- L'indice de profitabilité (IP) serait alors calculé, tant individuellement par projet que globalement pour le portefeuille. Gaz Métro serait aussi appelée à soumettre à la Régie et aux intervenants, à des fins de référence, une étude de sensibilité en calculant l'indice de profitabilité (IP) résultant de diverses variations de ses hypothèses, en la présentant :
 - a) Pour les projets individuels de plus de 1,5 \$, et
 - b) Dans un tableau pour l'ensemble du portefeuille des projets de moins de 1,5 M\$, mais qui indiquerait les indices de profitabilité (IP) résultant des sensibilités pour chaque projet. Ainsi, si ces analyses de sensibilité montrent que l'indice de profitabilité (IP) du portefeuille est à risque de passer sous la valeur de 1, il sera plus aisé d'identifier les projets problématiques. Évidemment, si, dans quelques cas, Gaz Métro estime que la faible ampleur d'un projet ne justifie pas une analyse de sensibilité spécifique, il lui sera toujours loisible d'utiliser des variations paramétriques pour refléter cette sensibilité, mais cela ne devrait pas être effectué dans tous les cas.

- L'indice de profitabilité (IP) acceptable, tant individuellement par projet de plus de 1,5 M\$ que pour le portefeuille de projets de moins de 1,5 M\$ est de 1. Une justification particulière sera soumise par Gaz Métro pour les projets individuels dont les indices de profitabilité (IP) seraient inférieurs à 1, en tenant compte de la justification du choix de Gaz Métro de requérir ou non une contribution de clients. Notre proposition rendra certes la rentabilité individuelle de certains projets légèrement plus difficile à atteindre. Mais l'on ne devrait pas considérer cela comme un problème de méthode, cela constitue simplement un reflet du problème de rentabilité des projets eux-mêmes. **Si la rentabilité individuelle de certains projets est inférieure au seuil de 1, il est surtout important que cela soit transparent.** Il sera toujours loisible ensuite de décider, **en toute connaissance de cause**, de les accepter malgré tout, soit en les amalgamant à un portefeuille d'autres projets plus rentables s'ils sont de moins de 1,5 M\$, soit en prenant la décision consciente d'accepter un projet spécifique malgré sa non rentabilité (*pour des raisons structurantes notamment d'un parc industriel, ou en raison de contraintes de temps telle que la disponibilité de subventions ou le droit d'excaver des rues, ou aux fins d'aider financièrement la transition énergétique et la conversion d'énergies plus polluantes ou pour d'autres motifs d'intérêt public, de politiques énergétiques gouvernementales, de développement durable et d'équité*). Mais l'on ne résoud pas un problème de rentabilité d'un projet en le maquillant par la suppression de certains coûts lors de son évaluation.

Nous comprenons que les projets d'extension que Gaz Métro choisira dorénavant de soumettre à l'autorisation de la Régie, seront les projets et portefeuilles de projets dont les indices de profitabilité se situeront en-deça des barèmes indicatifs identifiés au présent dossier et, en sus, les projets additionnels qui feraient l'objet d'une justification particulière en cas de dépassement de tels barèmes indicatifs.

TABLE DES MATIÈRES

1 - LE MANDAT	1
2 - REMARQUE PRÉLIMINAIRE QUANT À LA PREUVE AU DOSSIER	2
3 - À QUELLES FINS SERVENT LA MÉTHODOLOGIE.....	3
4 - NOTRE PROPOSITION GLOBALE	11
5 - QUELLE PRÉVISION DE REVENUS PRENDRE EN COMPTE DANS L'ÉVALUATION DES PROJETS D'EXTENSION DE RÉSEAU ET QUEL EST L'INDICE DE PROFITABILITÉ (IP) ACCEPTABLE ?	14
6 - QUELS COÛTS PRENDRE EN COMPTE DANS L'ÉVALUATION DES PROJETS D'EXTENSION DE RÉSEAU ?	16
7 - CONCLUSION	18

1

LE MANDAT

Stratégies Énergétiques (S.É.) a requis nos services afin de rédiger un mémoire relatif à la méthodologie d'évaluation de la rentabilité des projets d'extension de réseau de Gaz Métro (ci-après "le distributeur") aux fins du dossier R-3867-2013 Phase 3, sujet B, devant la Régie de l'énergie du Québec.

Le présent mémoire comporte à la fois des aspects d'analyse et des aspects argumentatifs, notamment juridiques. Il est ainsi le fruit des travaux conjoints de Monsieur Jacques Fontaine, Consultant et de M^e Dominique Neuman, Procureur et est remis à *Stratégies Énergétiques (S.É.)* afin que celle-ci puisse le déposer comme faisant partie de sa preuve devant la Régie de l'énergie.

2

REMARQUE PRÉLIMINAIRE QUANT À LA PREUVE AU DOSSIER

La preuve de Gaz Métro au présent dossier concernant sa méthodologie d'évaluation de la rentabilité des projets d'extension de réseau consiste dans les pièces Gaz Métro-7, Documents 1 à 5.

Dans sa pièce initiale du 20 janvier 2017, [B-0178, Gaz Métro-7, Document 1](#) (et son complément subséquent [B-0220](#) révisé sous [B-0273, Gaz Métro-7, Document 2](#)), Gaz Métro avait initialement présenté un premier projet de critère d'évaluation de la rentabilité des projets d'extension consistant en un seuil minimal acceptable (SMA) résultant des seules ventes connues au moment de l'évaluation, seuil qui serait toutefois inférieur au coût du capital prospectif (CCP) afin de tenir compte de la possibilité de ventes supplémentaires futures en densification de réseau. Ce critère modifiait la méthode interne actuelle d'évaluation de la rentabilité des projets d'extension de réseau de Gaz Métro par laquelle une projection des ventes (incluant tant celles connues que celles projetées en densification de réseau) était établie, ceci afin de viser une rentabilité égale ou supérieure au coût du capital prospectif (CCP).

Le 28 juin 2017, Gaz Métro a toutefois présenté une nouvelle méthode ([B-0277, Gaz Métro-7, Document 4](#)), basée sur le rapport de son consultant Black & Veatch ([B-0278, Gaz Métro-07, Document 5](#) comportant notamment un balisage), proposant un critère d'évaluation de la rentabilité des projets d'extension consistant en un indice de profitabilité (IP), résultant ici encore des seules ventes connues au moment de l'évaluation, mais qui serait établi différemment pour l'évaluation des projets individuels et l'évaluation globale des portefeuilles de projets du plan de développement.

Plus récemment, les témoins-experts retenus par Gaz Métro, par le ROÉÉ et par OC au dossier, Messieurs Russell Feingold, Paul Chernick et William Perea Marcus, ont déposé un rapport conjoint sur ce sujet ([Pièce OC-0047](#)). Nous sommes surpris que, dans ce rapport conjoint, les experts identifient leurs opinions non pas sous leur propre nom, mais systématiquement sous le nom de leurs clients respectifs comme s'ils en étaient devenus les porte-parole. Une telle identification nous semble aller à l'encontre des raisons pour lesquelles ces experts ont été reconnus devant le Tribunal, à savoir la démonstration requise de leur indépendance. Des experts sont en effet censés être au service du Tribunal et ne constituent pas des représentants de leurs clients respectifs. Les opinions et recommandations des experts sont censées demeurer les mêmes, et toujours constituer seulement leurs siennes propres, indépendamment des clients qui retiennent leurs services. En principe, ce ne sont donc pas les clients qui s'expriment par la voix de ces experts.

3

À QUELLES FINS SERVENT LA MÉTHODOLOGIE

Gaz Métro demande, au présent dossier, en sa Phase 3, sujet B, à la Régie de l'énergie de :

PRENDRE ACTE de la méthodologie modifiée d'évaluation de la rentabilité et des critères d'acceptation des projets de développement décrite à la pièce Gaz Métro-7, Document 4.¹

Cette conclusion manque de clarté quand à l'effet attendu de la décision qui sera rendue par la Régie sur cette « prise d'acte ».

On se rappelle en effet qu'au dossier R-3998-2017, Gaz Métro s'était vigoureusement opposée à tout critère qui s'appliquerait à la sélection individuelle des projets d'extension de réseau, dont l'autorisation est soumise à l'autorisation globale par portefeuille, dans le cadre du plan de développement soumis en cause tarifaire. Gaz Métro plaidait alors que cela relevait de sa gestion interne, la Régie n'étant saisie annuellement que de portefeuilles de projets, sauf en cas de demande d'autorisation individuelle d'un investissement de plus de 1,5 M\$:

1. La Première formation a exercé illégalement sa compétence et s'est ingérée dans l'exploitation de l'entreprise

[44] *Gaz Métro est une entreprise privée qui, dans le cours normal de l'exploitation de son entreprise, dispose d'un pouvoir d'acquiescer des actifs utiles pour l'exploitation de son réseau à la condition d'agir avec prudence. À titre d'organisme de régulation, la Régie peut exercer un contrôle de la prudence des décisions de Gaz Métro, mais il ne lui appartient pas d'agir en gestionnaire, de bloquer des décisions d'affaires et de substituer son opinion à la discrétion des gestionnaires en poste.*

[45] *Or, les Conclusions de la Première formation ont pour effet d'ordonner à Gaz Métro de renoncer à tout projet d'extension dont le TRI individuel est inférieur au CCP de 5,28 %, que ces projets aient été ou non endossés par la direction de Gaz Métro. Ce faisant, Gaz Métro soutient que la Première formation s'est ingérée dans l'exploitation interne de l'entreprise pour se*

¹ GAZ MÉTRO, Dossier R-3867-2013, Phase 3, Sujet B, Pièce B-0275, Seconde demande réamendée, 28 juin 2017, Conclusions.

substituer à ses gestionnaires et empêcher la réalisation d'investissements.

[46] Selon Gaz Métro, la Décision est grevée d'erreurs puisque l'autorisation des Projets d'extension se fait sur une base agrégée dans le dossier tarifaire par le biais de l'approbation du Plan de développement. **La Régie est appelée à se prononcer sur le caractère prudemment acquis et utile d'une enveloppe de Projets d'extension non individualisés. Il n'existe aucune obligation de suivre une méthodologie évaluant la rentabilité individuelle d'un Projet d'extension en particulier, ni de démontrer l'atteinte d'un critère de rentabilité précis comme condition préalable à leur approbation.**²

3. La Première formation a erré dans l'imposition d'une « méthodologie actuelle » aux fins de préserver une forme de statu quo dans l'attente d'une décision sur la proposition

[49] Selon Gaz Métro, la Première formation a erré dans son appréciation des critères « actuels » d'autorisation des projets d'extension inférieurs à 1,5 M\$. **Le processus actuel d'autorisation des projets d'extension inférieurs à 1,5 M\$ n'impose aucune obligation de suivre une méthodologie évaluant la rentabilité individuelle d'un projet d'extension inférieur à 1,5 M\$ particulier inclus dans l'enveloppe, ni de démontrer l'atteinte d'un critère de rentabilité sur une base individuelle.**

[50] En effet, Gaz Métro est d'avis que la Première formation a erré en jugeant que les critères de rentabilité individuelle établis pour des projets d'envergure s'imposaient en vertu des décisions passées de la Régie. Après avoir passé en revue ces décisions³, Gaz Métro conclut qu'elles ne visaient que des projets dont la valeur est supérieure à 1,5 M\$ et **aucune décision n'impose à Gaz Métro de tels critères pour les projets d'extension inférieurs à 1,5 M\$.**

Même pour l'autorisation globale de portefeuilles de projets, Gaz Métro insistait également sur l'absence de critère de sélection préétabli, puisque la Régie ne pouvait renoncer à sa propre discrétion d'autoriser des projets même non rentables et de les reconnaître dans la base de tarification, selon les circonstances propres à chaque cas :

² **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3998-2017, [Décision D-2017-032](#), le 22 mars 2017, Parag. 44-46. Souligné en caractère gras par nous.

³ Note infrapaginale dans la citation : Requête 2863-81 Phase II, décision G-285; Dossiers R-3173-89, décision D-90-60 et R-3371-97, décision D-97-25.

2. La Première formation a exercé illégalement sa compétence en préjugant du non-respect du critère de l'investissement prudent de certains investissements

[47] Gaz Métro soumet qu'en décidant que tous les projets d'extension inférieurs à 1,5 M\$ réalisés au cours de l'année 2016-2017 devront nécessairement respecter le CCP actuel de 5,28 %, **la Première formation prive Gaz Métro de son droit de s'adresser à la Régie pour faire approuver des projets d'extension inférieurs à 1,5 M\$ qui n'atteignent pas le CCP ou restreint à l'avance sa discrétion d'approuver une telle demande si elle lui était présentée.**

[48] Ce faisant, Gaz Métro est d'avis que la Première formation commet une grave erreur juridictionnelle qui invalide la Décision. ⁴

[51] Par ailleurs, contrairement à ce qu'évoquent les Conclusions de la Première formation, **les « conditions approuvées par la Régie » pour les projets d'envergure n'obligent pas, en toutes circonstances, l'atteinte du CCP mais prévoient plutôt la flexibilité requise pour y déroger en présence, notamment, d'une preuve d'expectative de rentabilité.** ⁵

Gaz Métro plaidait que les portefeuilles de projets étaient autorisés et reconnus dans la base de tarification « **sur une base agrégée et prévisionnelle** » de sorte que la Régie devait toujours pouvoir exercer sa discrétion quant à leur caractère prudemment acquis et utile. Elle ne pouvait non plus imposer de façon systémique à Gaz Métro de requérir une contribution des clients pour obtenir un seuil de rentabilité donné :

[60] En premier lieu, Gaz Métro allègue que l'article 4.3.4 des Conditions de service n'exige pas le paiement d'une contribution financière mais prévoit plutôt que le distributeur « peut, à la conclusion du contrat, convenir avec le client d'une contribution financière à payer par le client ». ⁶ Selon Gaz Métro, cette disposition lui accorde une discrétion à cet égard.

[61] Deuxièmement, en toute cohérence avec la discrétion conférée spécifiquement, l'article 4.3.4 des Conditions de service **ne peut logiquement imposer une obligation d'atteinte immédiate du CCP si Gaz Métro est d'avis qu'elle peut rentabiliser l'investissement, notamment en raison de son potentiel de croissance à plus long terme.**

⁴ RÉGIE DE L'ÉNERGIE, Dossier R-3998-2017, [Décision D-2017-032](#), le 22 mars 2017, Parag. 47-48. Souligné en caractère gras par nous.

⁵ RÉGIE DE L'ÉNERGIE, Dossier R-3998-2017, [Décision D-2017-032](#), le 22 mars 2017, Parag. 51. Souligné en caractère gras par nous.

⁶ Note infrapaginale dans la citation : Page 29, par. 93 de la Décision [N.D.L.R.: D-2016-191]

[62] Troisièmement, l'article 4.3.4 des Conditions de service doit être interprété dans le respect de l'article 1 du Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie⁷ (le Règlement) et du régime applicable aux projets d'extension inférieurs à 1,5 M\$. Or, à l'égard de ces projets, la Régie n'approuve aucune condition de rentabilité particulière puisqu'ils sont jugés « prudemment acquis » et « utiles » **sur une base agrégée et prévisionnelle** lors du dossier tarifaire, alors même que ces projets ne sont pas individualisés.⁸

* * *

Dans sa décision finale au dossier R-3998-2017, la Régie de l'énergie a confirmé que les règles actuelles de la Régie maintenaient toujours une discrétion à la Régie, n'imposaient pas l'atteinte d'un seuil de rentabilité égal ou supérieur au coût du capital prospectif et n'imposaient pas à Gaz Métro l'obligation de requérir une contribution du client en cas de rentabilité insuffisante :

[95] Les motifs de révision découlent donc d'une interprétation de la Décision par Gaz Métro selon laquelle la Première formation aurait imposé le respect du critère de rentabilité à tous les projets d'extension de réseau, pris individuellement, en dessous du seuil de 1,5 M\$.

[96] Or, de l'avis de la Formation en révision, la Première formation ne va pas aussi loin au paragraphe 91 de sa Décision. **La Formation en révision ne peut adhérer aux motifs qui sous-tendent l'interprétation de Gaz Métro à l'effet que le paragraphe 91 de la Décision exige le respect du critère unique de l'application du CCP à chacun des projets d'investissement inférieurs à 1,5 M\$.**

[97] En effet, **la Décision n'indique pas expressément que Gaz Métro doit absolument s'assurer du respect d'un critère de rentabilité avant de réaliser chaque projet d'extension de réseau individuellement.** Le paragraphe 91 de la Décision s'apparente davantage à une mise en garde enjoignant Gaz Métro à respecter la méthodologie en vigueur pour ce type d'investissements, qui inclut, notamment et non limitativement, l'atteinte du CCP. **Selon la Formation en révision, il n'y a rien qui contraint Gaz Métro à appliquer le critère unique de l'atteinte du CCP pour chaque projet d'investissement inférieur à 1,5 M\$.**

⁷ Note infrapaginale dans la citation : RLRQ, c. R-6.01, r. 2.

⁸ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3998-2017, [Décision D-2017-032](#), le 22 mars 2017, Parag. 60-62. Souligné en caractère gras par nous.

[98] Selon elle, rien n'indique que la Première formation avait l'intention de modifier l'approche qui était appliquée par Gaz Métro, bien au contraire. Si la Première formation avait réellement eu l'intention de modifier l'approche qui est utilisée par Gaz Métro pour les projets d'extension de moins de 1,5 M\$ depuis plusieurs années, elle n'aurait certainement pas insisté sur l'importance de respecter la méthodologie actuellement en vigueur. Au surplus, si la Première formation avait eu une telle intention, elle aurait conséquemment apporté des modifications aux pratiques en vigueur aux fins de la fermeture réglementaire, ce qui n'est manifestement pas le cas.

[99] Enfin, la Formation en révision ne peut conclure des paragraphes 91 et 92 de la Décision que les projets d'extension de moins de 1,5 M\$ dont le TRI serait inférieur au CCP seraient automatiquement jugés imprudents et exclus de la base de tarification, comme le prétend Gaz Métro. Une telle interprétation irait bien au-delà du texte de la Décision. En effet, la Formation en révision constate que les paragraphes contestés ne contiennent aucune conclusion spécifique **empêchant Gaz Métro de demander ultérieurement l'inclusion dans la base de tarification des projets d'extension dont le TRI n'atteindrait pas le CCP.**

[100] Quant à la référence à l'article 4.3.4 des Conditions de service de Gaz Métro, la Formation en révision est d'avis qu'il s'agit d'une suite logique du rappel fait par la Première formation au paragraphe 91, puisque la disposition tarifaire traite des modalités applicables lorsqu'un projet d'investissement ne permet pas d'atteindre la rentabilité souhaitée.

[101] Même s'il est vrai que la Première formation indique que Gaz Métro « doit » rechercher une contribution plutôt que d'employer le mot « peut », il est clair, d'après le texte de la Décision prise dans son ensemble, qu'elle n'avait pas l'intention de modifier la méthode actuellement utilisée par Gaz Métro. Dans ce contexte, même si la Formation en révision devait conclure qu'il y avait erreur, elle ne serait pas de nature à invalider la Décision.

[102] Compte tenu de ce qui précède, la Formation en révision juge que les Conclusions contestées ne doivent pas être interprétées comme ayant pour effet d'exiger le respect du critère de rentabilité du CCP à chacun des projets d'investissement inférieur à 1,5 M\$. Ces Conclusions visent plutôt à assurer le maintien de la méthodologie actuellement appliquée par Gaz Métro depuis plusieurs années, et ce, jusqu'à ce que la proposition de Gaz Métro soit examinée dans un dossier tarifaire.⁹

⁹ RÉGIE DE L'ÉNERGIE, Dossier R-3998-2017, [Décision D-2017-032](#), le 22 mars 2017, Parag. 95-102. Souligné en caractère gras par nous. Le paragraphe 102 est déjà en caractère gras dans le texte.

* * *

Dans ce contexte, nous avons interrogé Gaz Métro quant à la portée de ce qu'elle demande à la Régie de décider au présent dossier :

QUESTION 3-1 DE SÉ-AQLPA À GAZ MÉTRO

Si votre projet de méthodologie d'évaluation de la rentabilité des projets d'extension est approuvé au présent dossier, que subsistera-t-il de cette souplesse actuelle dont la Régie dispose d'autoriser (ou de reconnaître prudemment acquis) des projets non rentables ? N'êtes-vous pas en train de nuire à cette souplesse ?

RÉPONSE 3-1 DE GAZ MÉTRO À SÉ-AQLPA

*C'est notamment par souci de cohérence avec la position affichée dans le dossier R-3998-2017 que **Gaz Métro ne demande pas à la Régie « d'approuver » la méthodologie d'évaluation de la rentabilité des projets d'extension de réseau, mais plutôt d'en « prendre acte ».** Gaz Métro est **d'avis que tel que libellé, sa demande n'a pas pour effet de nuire à la souplesse dont fait état l'intervenante.** À cet égard, Gaz Métro réfère à sa réponse à la question 1.1 de la demande de renseignements n°2 de l'ACIG à la pièce Gaz Métro-9, Document 2.¹⁰*

Voici le texte de la question de l'ACIG et la réponse du Distributeur :

QUESTION 1.1A DE L'ACIG À GAZ MÉTRO

*Au moment de la cause tarifaire 2017, Gaz Métro demandait à la Régie d'approuver une méthodologie visant l'acceptation de projets d'extension avec expectative de rentabilité (ref (i)). Dans le présent dossier, Gaz Métro demande à la Régie de prendre acte de la méthodologie d'évaluation de la rentabilité des projets (ref (ii)). Veuillez confirmer ou corriger la compréhension de l'ACIG à l'effet que **le distributeur ne demande pas l'approbation d'un changement à la méthodologie présentement en place.** Dans l'affirmative veuillez expliquer pourquoi le changement proposé à la méthodologie ne nécessite plus l'approbation de la Régie mais simplement qu'elle en prenne acte.*

¹⁰ **GAZ MÉTRO**, Dossier R-3867-2013, Phase 3, sujet B, Pièce B-0271, Gaz Métro 9, Document 7, Réponse 3-1 à SÉ-AQLPA, pages 1 à 3. Souligné en caractère gras par nous.

RÉPONSE 1.1A DE GAZ MÉTRO À L'ACIG

Gaz Métro confirme que, tel qu'il appert de sa demande (B-0176), elle demande à la Régie de « prendre acte » de la méthodologie d'évaluation de la rentabilité des projets d'extension de réseau. **Gaz Métro croit que l'opportunité d'appliquer, ou non, une telle méthodologie relève des décisions d'affaires prises à l'interne par ses gestionnaires, dans le cadre de l'exploitation de son entreprise. Conséquemment, Gaz Métro soumet respectueusement que l'approbation de la Régie à l'égard de la méthodologie n'est pas requise.** Cette position est d'ailleurs cohérente avec celle affichée par Gaz Métro dans le dossier R-3998-2017. Ainsi, comme l'indique la note liminaire de la pièce B-0178, Gaz Métro-7, Document 1, l'examen de la demande dans le présent dossier se veut une réponse aux suivis requis par la Régie dans les décisions D-2016-090 et D-2016-169. D'ailleurs, les termes « prendre acte » sont couramment utilisés par Gaz Métro dans les conclusions de ses demandes lorsqu'elle donne suite à des suivis requis par la Régie.

Par ailleurs, comme souligné en réponse à la question 1.13 de la demande de renseignements n° 9 de la Régie (Gaz Métro-9, Document 1), **cette dernière pourra, dans le cadre de l'examen des demandes tarifaires, se prononcer sur l'utilité et le caractère prudent des investissements qui auront été engagés par Gaz Métro en application de cette méthodologie.**¹¹

* * *

Dans un tel contexte, nous croyons qu'il est souhaitable de mieux préciser la portée qu'il faudra donner à la décision à être rendue au présent dossier. Dire que la Régie ne fait que « prendre acte » de la méthodologie et que toute discrétion demeure maintenue ne nous permet pas de comprendre pourquoi même la Régie est appelée à rendre une décision ici.

Le risque de malentendu quant à la portée de la décision est d'autant plus grand que, dans sa nouvelle méthodologie, Gaz Métro dit s'inspirer des méthodologies de Fortis BC, d'Union Gas et d'Enbridge qui, selon la preuve déposée par le distributeur, **auraient été élaborées dans un cadre où les régulateurs leur auraient conféré un caractère contraignant.**¹²

¹¹ **GAZ MÉTRO**, Dossier R-3867-2013, Phase 3, sujet B, Pièce B-0256, Gaz Métro 9, Document 2, Réponse 1-1a à l'ACIG, pages 1 et 2. Souligné en caractère gras par nous.

¹² **GAZ MÉTRO**, Dossier R-3867-2013, Phase 3, sujet B, [Pièce B-0178, Gaz Métro 7, Document 5, Rapport de balisage de Black and Veatch, Review of methodologies for evaluating the profitability of System extension](#), Table 3, pages 18 et 19,

Nous proposons donc à la Régie, plutôt que de « *donner acte* » à la méthodologie sans autre dispositif, d'exprimer au contraire plus précisément, dans sa décision, quel usage sera fait de la méthodologie, tel qu'il appert de la suite du présent mémoire.

4

NOTRE PROPOSITION GLOBALE

Notre recommandation globale, présentée au présent mémoire, est la suivante :

RECOMMANDATION NO. 3-1 :

Nous recommandons à la Régie de l'énergie de formuler le dispositif à venir de sa décision en la présente Phase 3, Sujet B, du présent dossier R-3867-2013, non pas en « *prenant acte* » de la méthodologie proposée, mais plutôt en requérant que, pour chaque projet d'extension de réseau qui sera soumis au Tribunal pour autorisation individuelle selon l'article 73 de la *Loi* ou au sein d'une demande d'autorisation groupée dans le cadre d'un plan de développement ou dont l'inclusion dans la base de tarification serait demandée en cause tarifaire selon l'article 49 de la *Loi*, Gaz Métro fournisse :

- À la fois l'indice de profitabilité (IP) du projet individuel, en tenant compte de toutes les ventes projetées (celles contractées et celles résultant d'une prévision médiane de densification, en spécifiant les hypothèses sur les marchés de densification envisagés) - et - à des seules fins de référence, l'indice de profitabilité (IP) du projet individuel, si l'on ne tenait compte des seules ventes contractées.
- Lorsque le projet fait partie d'un portefeuille de projets soumis pour autorisation globale, les indices de profitabilité (IP) globaux du portefeuille, d'une part en tenant compte de toutes les ventes projetées, d'autre part, à des seules fins de référence, en tenant compte des seules ventes contractées.
- Si, dans quelques cas, Gaz Métro estime que la faible ampleur d'un projet ne justifie pas une prévision élaborée, il lui sera toujours loisible d'utiliser un taux de densification paramétrique. Mais cela ne devrait pas être effectué dans tous les cas. Dans de nombreux cas en effet, nous osons espérer que Gaz Métro aura procédé à une évaluation du marché potentiel de densification avant de lancer un projet d'extension de réseau. Elle aura aussi basé sa prévision sur son anticipation des conversions provenant d'énergies plus polluantes, se situant parfois en concurrence avec Hydro-Québec Distribution visant le même marché; il serait souhaitable que ces hypothèses soient transparentes et soumises à la Régie et aux intervenants. La Régie, qui a aussi à évaluer d'éventuels programmes de conversion de la part d'Hydro-Québec Distribution dans d'autres dossiers (dont l'actuel dossier R-4000-2017) sera ainsi à même de juger du niveau souhaitable d'agressivité dont Gaz Métro devrait faire preuve dans sa recherche

de nouveaux marchés de densification de réseau lorsqu'elle est en concurrence avec les efforts de conversion d'Hydro-Québec Distribution.

- Les catégories de coûts prises en compte seraient les mêmes dans l'évaluation individuelle des projets et dans l'évaluation groupée de ceux-ci par portefeuille. Ainsi donc, selon notre proposition, les catégories de coûts prises en compte dans l'évaluation incluraient notamment les « *frais généraux corporatifs* », les « *frais généraux entrepreneur* » et les « *coûts de renforcement du réseau de distribution* », lesquelles seraient toutes prises en compte, tant dans l'évaluation de la rentabilité des projets individuels (selon les principes d'allocation des coûts) que dans celle de l'ensemble dans lequel ils s'inscrivent (le plan de développement). Ceci est justifié par souci de transparence (afin de refléter la vérité des coûts) et par souci de comparabilité entre les évaluations individuelles et les évaluations de portefeuilles.
- L'indice de profitabilité (IP) serait alors calculé, tant individuellement par projet que globalement pour le portefeuille. Gaz Métro serait aussi appelée à soumettre à la Régie et aux intervenants, à des fins de référence, une étude de sensibilité en calculant l'indice de profitabilité (IP) résultant de diverses variations de ses hypothèses, en les présentant
 - a) Pour les projets individuels de plus de 1,5 \$, et
 - b) Dans un tableau pour l'ensemble du portefeuille des projets de moins de 1,5 M\$, mais qui indiquerait les indices de profitabilité (IP) résultant des sensibilités pour chaque projet. Ainsi, si ces analyses de sensibilité montrent que l'indice de profitabilité (IP) du portefeuille est à risque de passer sous la valeur de 1, il sera plus aisé d'identifier les projets problématiques. Évidemment, si, dans quelques cas, Gaz Métro estime que la faible ampleur d'un projet ne justifie pas une analyse de sensibilité spécifique, il lui sera toujours loisible d'utiliser des variations paramétriques pour refléter cette sensibilité, mais cela ne devrait pas être effectué dans tous les cas.
- L'indice de profitabilité (IP) acceptable, tant individuellement par projet de plus de 1,5 M\$ que pour le portefeuille de projets de moins de 1,5 M\$ est de 1. Une justification particulière sera soumise par Gaz Métro pour les projets individuels dont les indices de profitabilité (IP) seraient inférieurs à 1, en tenant compte de la justification du choix de Gaz Métro de requérir ou non une contribution de clients. Notre proposition rendra certes la rentabilité individuelle de certains projets légèrement plus difficile à atteindre. Mais l'on ne devrait pas considérer cela comme un problème de méthode, cela constitue simplement un reflet du problème de rentabilité des projets eux-mêmes. **Si la rentabilité individuelle de certains projets est inférieure au seuil de 1, il est surtout important que cela soit transparent.** Il sera toujours loisible ensuite de décider, **en toute connaissance de cause**, de les accepter malgré tout, soit en les amalgamant à un portefeuille d'autres projets plus rentables s'ils sont de moins de 1,5 M\$, soit en prenant la décision consciente d'accepter un projet spécifique malgré sa non rentabilité (*pour des raisons structurantes notamment d'un parc industriel, ou en raison de contraintes de temps telle que la disponibilité de subventions ou le droit d'excaver des rues, ou aux fins d'aider financièrement la transition énergétique et la conversion d'énergies plus polluantes ou pour d'autres motifs d'intérêt public, de politiques énergétiques gouvernementales, de développement durable et d'équité*). Mais l'on ne résoud pas un

problème de rentabilité d'un projet en le maquillant par la suppression de certains coûts lors de son évaluation.

Nous comprenons que les projets d'extension que Gaz Métro choisira dorénavant de soumettre à l'autorisation de la Régie, seront les projets et portefeuilles de projets dont les indices de profitabilité se situeront en-deça des barèmes indicatifs identifiés au présent dossier et, en sus, les projets additionnels qui feraient l'objet d'une justification particulière en cas de dépassement de tels barèmes indicatifs.

5

QUELLE PRÉVISION DE REVENUS PRENDRE EN COMPTE DANS L'ÉVALUATION DES PROJETS D'EXTENSION DE RÉSEAU ET QUEL EST L'INDICE DE PROFITABILITÉ (IP) ACCEPTABLE ?

Jusqu'à présent, Gaz Métro, dans l'évaluation des projets d'extension de réseau, tenait compte à la fois des revenus déjà contractuellement assurés et d'une prévision des revenus qui seraient issus de la densification anticipée de l'extension de réseau à un certain terme.

Au présent dossier, tant dans sa méthode proposée en janvier 2017 que dans sa nouvelle méthode proposée en juin 2017, Gaz Métro propose de ne tenir dorénavant compte que des revenus contractuellement assurés et non pas de ceux qui seraient issus de la densification anticipée. Ces revenus additionnels seraient toutefois indirectement pris en compte de façon paramétrique puisque, pour toutes les extensions au Québec où Gaz Métro croit une densification possible, l'indice de profitabilité (IP) acceptable du projet serait réduit (de 1 à 0,8). L'expert Monsieur Paul Chernick proposerait plutôt deux catégories paramétriques où classer les projets : ceux avec « *beaucoup* » de densification possible et ceux avec « *moyennement* » de densification possible, avec deux niveaux différents de réduction de l'indice de profitabilité.¹³ Dans tous les cas, s'il est perçu qu'il n'existe que peu ou pas de densification possible, alors l'indice de profitabilité (IP) acceptable du projet serait de 1. Outre tout cela, pour tenir compte de l'erreur prévisionnelle et de la sensibilité à divers risques dans l'évaluation des projets, le portefeuille amalgamant ces projets aurait un indice de profitabilité (IP) plus élevé que (1,1 ou 1,3 selon l'horizon selon les divers experts).

Nous croyons que cette méthode appauvrit la qualité de l'évaluation des projets et de leur amalgame en portefeuille. Les projets d'extension de réseau dans tout le Québec ne peuvent pas être tous classés en deux ou trois catégories uniformes selon leur espérance de densification. De plus, l'ajustement pour sensibilité au risque et à l'erreur prévisionnelle n'a pas à être uniforme dans tout le Québec.

Nous croyons qu'il serait plutôt préférable de conserver la méthode actuelle permettant, pour chaque projet d'extension de réseau, de tenir compte d'une prévision de ventes, incluant tant les ventes certaines que celles résultant de la prévision médiane de densification (mais Gaz Métro pourra être requis de déposer aussi, pour référence, une évaluation sur la base des seules ventes contractées, ceci afin de mieux pouvoir distinguer ce qui est certain de ce qui ne

¹³ Paul CHERNICK, Russell FEINGOLD, William Perea MARCUS, Dossier R-3867-2013, Phase 3, sujet B, [Pièce OC-0047, Joint Report, 15 septembre 2017](#), page 7, ligne 3.

l'est pas). Si, dans quelques cas, Gaz Métro estime que la faible ampleur d'un projet ne justifie pas une prévision élaborée, il lui sera toujours loisible d'utiliser un taux de densification paramétrique. Mais cela ne devrait pas être effectué dans tous les cas. Dans de nombreux cas en effet, nous osons espérer que Gaz Métro aura procédé à une évaluation du marché potentiel de densification avant de lancer un projet d'extension de réseau. Elle aura aussi basé sa prévision sur son anticipation des conversions provenant d'énergies plus polluantes, se situant parfois en concurrence avec Hydro-Québec Distribution visant le même marché; il serait souhaitable que ces hypothèses soient transparentes et soumises à la Régie et aux intervenants. La Régie, qui a aussi à évaluer d'éventuels programmes de conversion de la part d'Hydro-Québec Distribution dans d'autres dossiers (dont l'actuel dossier R-4000-2017) sera ainsi à même de juger du niveau souhaitable d'agressivité dont Gaz Métro devrait faire preuve dans sa recherche de nouveaux marchés de densification de réseau lorsqu'elle est en concurrence avec les efforts de conversion d'Hydro-Québec Distribution.

Selon notre proposition ci-dessus, l'indice de profitabilité (IP) acceptable basé sur les revenus contractés et ceux résultant de la prévision médiane de densification serait de 1, tant pour chaque projet individuel de plus de 1,5 M\$ que pour le portefeuille de projets de moins de 1,5 M\$ (en tenant compte, dans chaque cas, de la justification du choix de Gaz Métro de requérir ou non une contribution du client).

L'indice de profitabilité (IP) serait alors calculé, tant individuellement par projet que globalement pour le portefeuille. Gaz Métro serait aussi appelée à soumettre à la Régie et aux intervenants, à des fins de référence, une étude de sensibilité en calculant l'indice de profitabilité (IP) résultant de diverses variations de ses hypothèses, en la présentant

- Pour les projets individuels de plus de 1,5 \$
- Et dans un tableau pour l'ensemble du portefeuille des projets de moins de 1,5 M\$, mais qui indiquerait les indices de profitabilité (IP) résultant des sensibilités pour chaque projet. Ainsi, si ces analyses de sensibilité montrent que l'indice de profitabilité (IP) du portefeuille est à risque de baisser sous la valeur de 1, il sera plus aisé d'identifier les projets problématiques. Évidemment, si, dans quelques cas, Gaz Métro estime que la faible ampleur d'un projet ne justifie pas une analyse de sensibilité spécifique, il lui sera toujours loisible d'utiliser des variations paramétriques pour refléter cette sensibilité, mais cela ne devrait pas être effectué dans tous les cas.

6

QUELS COÛTS PRENDRE EN COMPTE DANS L'ÉVALUATION DES PROJETS D'EXTENSION DE RÉSEAU ?

Nous sommes en désaccord avec la proposition de Gaz Métro¹⁴ (appuyée par le rapport conjoint des experts Chernick, Feingold et Marcus¹⁵) selon laquelle les coûts pris en compte lors de l'évaluation de la rentabilité des projets individuels d'extension seraient différents de ceux pris en compte lors de l'évaluation globale du portefeuille de tels projets (le plan de développement).

Cela minerait la capacité de la Régie, de Gaz Métro et des intervenants de comparer la rentabilité de projets individuels à l'ensemble dans lequel ils s'inscriraient (le plan de développement).

L'on pourrait ainsi arriver à une situation absurde où tous les projets, pris individuellement, seraient rentables et dépasseraient même individuellement l'indice de profitabilité (IP) de 1 ou de 1,1 ou de 1,3, alors que l'ensemble de ces mêmes projets, pris globalement, serait non rentable et aurait un indice de profitabilité (IP) inférieur à de tels seuils.

Nous proposons plutôt de revenir à la méthode actuelle de Gaz Métro et à celle que Gaz Métro avait proposée en janvier 2017 selon laquelle les mêmes coûts seraient pris en compte à la fois lors de l'évaluation de la rentabilité des projets individuels et dans celle de l'ensemble dans lequel ils s'inscrivent (le plan de développement). La méthode actuelle de Gaz Métro et sa proposition initiale de janvier 2017 le préconisaient les « *frais généraux corporatifs* » et les « *frais généraux entrepreneur* »; à cela nous proposons d'ajouter également les « *coûts de renforcement du réseau de distribution* » (en les répartissant selon les principes d'allocation des coûts).

Tel que mentionné plus haut, l'indice de profitabilité (IP) acceptable, tant individuellement par projet de plus de 1,5 M\$ que pour le portefeuille de projets de moins de 1,5 M\$ est de 1. Une justification particulière sera soumise par Gaz Métro pour les projets individuels dont les indices de profitabilité (IP) seraient inférieurs à 1, en tenant compte de la justification du choix de Gaz

¹⁴ **GAZ MÉTRO**, Dossier R-3867-2013, Phase 3, sujet B, [Pièce B-0277, Gaz Métro 7, Document 4](#), page 6.

¹⁵ **Paul CHERNICK, Russell FEINGOLD, William Perea MARCUS**, Dossier R-3867-2013, Phase 3, sujet B, [Pièce OC-0047, Joint Report, 15 septembre 2017](#), page 7, ligne 1.

Métro de requérir ou non une contribution de clients. Notre proposition rendra certes la rentabilité individuelle de certains projets légèrement plus difficile à atteindre. Mais l'on ne devrait pas considérer cela comme un problème de méthode, cela constitue simplement un reflet du problème de rentabilité des projets eux-même. **Si la rentabilité individuelle de certains projets est inférieure au seuil de 1, il est surtout important que cela soit transparent.** Il sera toujours loisible ensuite de décider, **en toute connaissance de cause**, de les accepter malgré tout, soit en les amalgamant à un portefeuille d'autres projets plus rentables s'ils sont de moins de 1,5 M\$, soit en prenant la décision consciente d'accepter un projet spécifique malgré sa non rentabilité (*pour des raisons structurantes notamment d'un parc industriel, ou en raison de contraintes de temps telle que la disponibilité de subventions ou le droit d'excaver des rues, ou aux fins d'aider financièrement la transition énergétique et la conversion d'énergies plus polluantes ou pour d'autres motifs d'intérêt public, de politiques énergétiques gouvernementales, de développement durable et d'équité*). Mais l'on ne résoud pas un problème de rentabilité d'un projet en le maquillant par la suppression de certains coûts lors de son évaluation.

Ainsi donc, selon notre proposition, les catégories de coûts prises en compte dans l'évaluation incluraient notamment les « *frais généraux corporatifs* », les « *frais généraux entrepreneur* » et les « *coûts de renforcement du réseau de distribution* », lesquelles seraient toutes prises en compte, tant dans l'évaluation de la rentabilité des projets individuels (selon les principes d'allocation des coûts) que dans celle de l'ensemble dans lequel ils s'inscrivent (le plan de développement).

7

CONCLUSION

Nous invitons donc la Régie de l'énergie à accueillir les recommandations qui sont exprimées au présent rapport, que l'on trouve également reproduites en son sommaire exécutif.
