

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2015-207

R-3942-2015

17 décembre 2015

PRÉSENT :

Bernard Houle
Régisseur

Société en commandite Gaz Métro
Demanderesse

Décision finale partielle

Demande d'autorisation pour réaliser un projet d'investissement visant la modernisation de la solution informatique pour la gestion des approvisionnements gaziers

1. DEMANDE

[1] Le 4 septembre 2015, Société en commandite Gaz Métro (Gaz Métro ou le Distributeur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande (la Demande) afin d'obtenir l'autorisation requise pour réaliser un projet d'investissement visant la modernisation de la solution informatique pour la gestion des approvisionnements gaziers (le Projet).

[2] La Demande est présentée en vertu de l'article 73 (1^o) de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi) et de l'article 1 du *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*² (le Règlement).

[3] Le Distributeur demande également pour son compte et pour celui de *Blackstone Technology Group*, l'émission par la Régie d'ordonnances de traitement confidentiel à l'égard de certaines informations déposées au dossier.

[4] Le 14 septembre 2015, la Régie publie un avis sur son site internet, dans lequel elle fixe au 9 octobre 2015 l'échéance pour le dépôt de commentaires par les personnes intéressées. Le 16 septembre suivant, le Distributeur confirme à la Régie qu'il a également procédé à l'affichage de cet avis sur son site internet, tel que demandé.

[5] Le 23 septembre 2015, la Régie transmet une première demande de renseignements (DDR n^o 1) à Gaz Métro et, le 5 octobre suivant, elle en publie une version caviardée sur son site internet.

[6] Le 9 octobre 2015, Gaz Métro dépose ses réponses à la DDR n^o 1 de la Régie et demande une ordonnance de traitement confidentiel à l'égard de certaines informations contenues dans ces réponses.

[7] Le 20 novembre 2015, la Régie transmet une deuxième demande de renseignements (DDR n^o 2) à Gaz Métro.

¹ RLRQ, c. R-6.01.

² RLRQ, c. R-6.01, r. 2.

[8] Le 25 novembre 2015, Gaz Métro dépose ses réponses à la DDR n° 2. Elle dépose également une demande amendée et des réponses révisées à la DDR n° 1, en ce qui a trait à ses demandes d'ordonnance de traitement confidentiel de certaines informations.

[9] Le 11 décembre 2015, le Distributeur informe la Régie que des précisions seront apportées à ses demandes d'ordonnance de traitement confidentiel afin de faciliter leur analyse et leur traitement par la Régie. Il indique également qu'il serait favorable à ce que la Régie se prononce, dans un premier temps, sur le fond du dossier et, dans un deuxième temps, sur les demandes d'ordonnances de traitement confidentiel. Le 17 décembre 2015, le Distributeur dépose des précisions au sujet des dites demandes, ainsi que les affidavits à leur soutien.

[10] La Régie n'a reçu aucun commentaire de personnes intéressées à l'égard de la Demande.

[11] Dans la présente décision, la Régie se prononce sur les conclusions suivantes de la Demande³ :

« *ACCUEILLIR la présente demande;*

AUTORISER le Projet décrit à la pièce Gaz Métro-1, Document 1
[pièce B-0011];

AUTORISER Gaz Métro à continuer l'utilisation du compte de frais reportés dont la création a été autorisée par la Régie dans sa décision D-2014-149 pour tous les coûts reliés au Projet;

[...] ».

[12] La Régie diffère sa décision sur les demandes présentées par le Distributeur pour son compte et pour celui de *Blackstone Technology Group*, visant l'émission d'ordonnances de traitement confidentiel à l'égard de certaines informations déposées au présent dossier. Elle procédera, ultérieurement, à l'examen de ces demandes.

³ Pièce B-0015.

2. CADRE RÉGLEMENTAIRE

[13] En vertu de l'article 73 de la Loi, Gaz Métro doit obtenir l'autorisation de la Régie, aux conditions et dans les cas fixés dans le Règlement, pour acquérir, construire ou disposer des immeubles ou des actifs destinés à la distribution de gaz naturel.

[14] En vertu du paragraphe 1^o(c) du premier alinéa de l'article 1 du Règlement, Gaz Métro doit obtenir une autorisation spécifique et préalable de la Régie lorsque le coût d'un projet est égal ou supérieur à 1,5 M\$.

3. FAITS PERTINENTS

3.1 MISE EN CONTEXTE

[15] Dans sa décision D-2014-149 du 22 août 2014, la Régie a autorisé Gaz Métro à réaliser le projet de modernisation de la solution informatique utilisée pour la gestion des approvisionnements gaziers⁴. Le coût total du Projet était alors estimé à 10,1 M\$ par Gaz Métro. Dans cette décision, la Régie a également demandé à Gaz Métro de l'informer dans l'éventualité où cette dernière anticiperait une hausse des coûts totaux du Projet supérieure à 15 %.

[16] Gaz Métro a déposé la Demande en raison d'une réévaluation à la hausse, et ce, de plus de 15 %, du coût total du Projet, lequel est maintenant estimé à 17,7 M\$.

[17] Gaz Métro indique que la solution informatique présentée lors de la première demande d'autorisation du Projet, pour remplacer la solution DIAMANT actuellement utilisée, consistait à implanter une solution dite « spécialisée » et reconnue dans le marché de l'approvisionnement gazier. Plusieurs outils de divers fournisseurs avaient été analysés et comparés, et la solution Trellis du fournisseur *Blackstone*⁵ (Blackstone ou le fournisseur) apparaissait le meilleur choix, considérant les coûts ainsi que les avantages et les inconvénients propres à chacune des options évaluées.

⁴ Dossier R-3899-2014.

⁵ *Blackstone Technology Group*.

[18] Dans le cadre de son rapport annuel 2014 à la Régie, Gaz Métro a informé cette dernière de délais dans la finalisation du contrat avec Blackstone, ayant pour conséquence de reporter le début du Projet au mois de janvier 2015 et l'implantation prévue de la solution Trellis au mois d'avril 2016.

[19] Au cours de la première phase du Projet, le fournisseur a procédé à une révision de la conception de la solution Trellis afin d'établir l'ampleur des ressources requises pour son implantation. Au terme de cette révision, il a remis à Gaz Métro une offre révisée pour les étapes subséquentes du Projet, dans laquelle les coûts de développement ainsi que les frais d'entretien de la solution Trellis excédaient ceux estimés au 30 septembre 2014 dans le rapport annuel précité.

[20] Gaz Métro explique que « *Blackstone justifiait cette hausse par une meilleure compréhension des besoins d'affaires de Gaz Métro et de ses caractéristiques particulières, lesquels sont plus complexes et d'une plus grande ampleur qu'initialement anticipés* ». Plusieurs des 200 besoins d'affaires identifiés « *requéraient des efforts de développement plus importants qu'originellement prévus. Au nombre des particularités exposées afin de justifier les hausses demandées, on retrouve principalement une complexité grandement accrue reliée au besoin pour Gaz Métro de maintenir son niveau de service à sa clientèle* »⁶.

[21] Devant la hausse des efforts à déployer, le Fournisseur a révisé le calendrier de réalisation du Projet et a reporté au mois d'octobre 2016 le déploiement de la solution Trellis originellement prévu pour le mois d'avril 2016.

[22] Compte tenu de l'importance de la hausse du coût total estimé, lequel dépassait largement les contingences originellement prévues, ainsi que du nouveau délai d'implantation proposé par Blackstone, au-delà de celui négocié dans l'entente initiale, Gaz Métro a mis temporairement le Projet en veilleuse et a procédé à l'analyse d'alternatives et renégocié en parallèle avec Blackstone.

⁶ Pièce B-0011, p.8.

[23] Dans cette optique, le Distributeur a entrepris une révision détaillée des besoins identifiés, afin de s'assurer de la pertinence des efforts à déployer. Il précise que les objectifs du Projet faisant l'objet de la demande demeurent les mêmes que ceux énoncés dans le dossier R-3899-2014, soit :

- éliminer les risques liés à la désuétude technologique de la solution DIAMANT;
- combler les besoins d'affaires liés à la transformation en cours du modèle d'approvisionnement gazier de Gaz Métro;
- augmenter la couverture et l'efficacité de la solution TI afin de mieux répondre aux nouveaux besoins des partenaires d'affaires internes et externes.

3.2 COMPARAISONS DES OPTIONS POSSIBLES ET SOLUTION RETENUE

Solution Trellis

[24] Le Distributeur indique avoir identifié et considéré certaines mesures de réduction des coûts avec Blackstone:

- recours à la sous-traitance hors des États-Unis;
- entente relative au partage des coûts de développement entre Gaz Métro et Blackstone;
- entente relative aux coûts horaires des ressources attirées au Projet, lesquels ont été revus à la baisse.

[25] Gaz Métro indique que « *le prix final offert par Blackstone au terme de ces revalidations et négociations, bien que demeurant substantiellement plus élevé que les estimations initiales, est tout de même largement inférieur au prix qui avait été offert deux mois auparavant. À ce stade des analyses et des négociations, Gaz Métro était convaincue que le prix ultimement offert était le meilleur que Blackstone pouvait offrir et qu'il était raisonnable. Sans compter que ce fournisseur avait conclu en précisant que s'il est retenu pour effectuer les autres phases subséquentes du Projet jusqu'à l'implantation, il se compromettrait à fixer le prix offert par contrat* »⁷.

⁷ Pièce B-0011, p. 10 et 11.

[26] En réponse à une question de la Régie, le Distributeur mentionne que « *le montant résiduel à payer sur le contrat entre Blackstone et Gaz Métro est à un prix fixe [que le Distributeur précise sous pli confidentiel]* »⁸.

[27] Le Distributeur indique que les éléments de coûts fixés par contrat avec Blackstone sont les *Frais reportés* (Consultants) et les *Salaires ressources internes et externes* directement reliés à l'implantation. Il précise qu'à ces montants, « *s'ajoute un montant négocié avec Blackstone si la date d'implantation du 1^{er} octobre [2016] est respectée. Ce montant, qui n'apparaît pas dans le tableau de la référence (iii) [pièce B-0005, Annexe 1, p. 1], sera financé à même le budget contenu sur la ligne de contingence* »⁹.

[28] Par ailleurs, le Distributeur souligne qu'advenant l'abandon de la relation d'affaires avec Blackstone, le risque de coûts échoués correspondant aux coûts accumulés relativement au Projet s'élèveraient à 2,1 M\$¹⁰.

Autres solutions envisagées et analysées

[29] Le Distributeur mentionne qu'il a écarté les solutions dites « spécialisées » d'autres fournisseurs, parce qu'aucune ne se rapprochait de ce que Blackstone pouvait offrir et qu'elles s'avéreraient toutes plus coûteuses en raison des efforts à déployer pour les rendre compatibles avec les besoins du Distributeur.

[30] Selon Gaz Métro, les seules alternatives potentiellement viables consisteraient à développer une solution maison et ce, selon deux options possibles, soit l'utilisation de la plate-forme SAP (intégrée), soit une autre option à l'extérieur de SAP (JAVA). Une firme externe spécialisée dans le domaine, a assisté Gaz Métro dans l'évaluation de ces options, ainsi que dans la comparaison des résultats obtenus à la suite de cet exercice avec la proposition finale de Blackstone (solution Trellis).

[31] Afin de procéder à une comparaison équitable et complète, les trois options ont été évaluées sur la base d'une méthodologie reconnue couvrant les aspects économiques et qualitatifs. Le tableau suivant présente une synthèse de la comparaison économique de ces options ainsi que de leur évaluation qualitative.

⁸ Pièce B-0019, p. 10.

⁹ Pièce B-0019, p. 11.

¹⁰ Pièce B-0011, p. 9.

Solution retenue

Comparaison économique et évaluation qualitative des trois options			
	Trellis	SAP	JAVA
Investissement (M\$)			
Coûts déjà encourus	2,1	2,1	2,1
Coûts projetés	15,6	16,9	17,5
Total	17,7	19,0	19,6
Évaluation qualitative des scénarios	6,9	6,8	4,7

Source : Tableaux des sections 5.1 et 5.2 de la pièce B-0011.

[32] Gaz Métro indique que « [l]e résultat de cette analyse démontre que la solution « spécialisée » Trellis a un léger avantage sur la solution « développement maison » SAP ». Le Distributeur souligne, par ailleurs, que « cette option est la seule qui permette de rencontrer la date butoir du 1^{er} octobre 2016 »¹¹. Il a donc retenu la solution Trellis.

Risque de change

[33] Gaz Métro note que l'écart du taux de change est responsable d'une portion « considérable » de l'augmentation des coûts du Projet par rapport au budget initialement approuvé. Alors que le contrat octroyé à Blackstone était en devises américaines, le taux de change considéré dans l'évaluation du Projet est passé de 1,10 au moment du dépôt de la demande d'autorisation à la Régie dans le dossier R-3899-2014¹², à 1,30 à la date du dépôt de la Demande.

[34] En réponse à une question de la Régie, le Distributeur indique avoir examiné la portée des travaux et finalisé le calendrier futur de paiements à la satisfaction des deux parties. Gaz Métro a alors procédé à une stratégie de couverture de taux de change \$CDN/\$US en date du 29 septembre 2015, en fonction du montant du contrat et des modalités de paiement. À la suite de transactions découlant de la stratégie de couverture, le prix en \$CA du contrat est fixé. Gaz Métro indique que l'écart entre le taux de change

¹¹ Pièce B-0011, p. 13.

¹² Demande déposée le 4 juillet 2014.

budgeté de 1,30 et les taux de change à terme « *n'affectera pas le budget total du projet présenté, mais diminuera la contingence* »¹³.

Impact tarifaire

[35] Gaz Métro présente une analyse de coûts de la solution Trellis, effectuée sur une période de 10 ans pour refléter adéquatement la période d'amortissement des investissements.

[36] Sur cette période, le Projet requiert un investissement de 15,9 M\$ entièrement capitalisable. À l'intérieur de ce montant, le Distributeur prévoit que les investissements en équipement devront être remplacés aux quatre ans.

[37] En plus de cet investissement, Gaz Métro prévoit que sur la même période d'amortissement, les dépenses d'exploitation subiront une hausse de 5,9 M\$. Ces dépenses d'exploitation incluent les frais encourus durant les périodes de démarrage et de post implantation, les coûts de formation tout au long du Projet ainsi que les coûts d'exploitation occasionnés par les ressources nécessaires au maintien et à l'exploitation de Blackstone, de même que les coûts relatifs aux licences Oracle et au logiciel Trellis de Blackstone. Cette augmentation des dépenses d'exploitation tient compte des économies générées par le Projet et relatives à la fois aux ressources qui étaient dédiées au maintien et à l'exploitation de la solution « DIAMANT », ainsi qu'aux licences et outils de développement Oracle.

[38] L'impact tarifaire de la proposition de Gaz Métro se traduit par une augmentation de la valeur actuelle nette des tarifs de 20,1 M\$ sur 10 ans.

[39] Le tableau suivant montre l'impact tarifaire actuellement estimé du Projet en comparaison à celui qui était estimé dans le cadre du dossier R-3899-2014.

¹³ Pièce B-0019, p.11.

Investissements – Blackstone			
(sur la période d’amortissement de 10 ans du Projet)			
(M\$)	R-3899-2014	R-3942-2015	<i>écart</i> (%)
Coût - Investissement total	8,1	15,9	+ 96,3%
Frais additionnels nets - Dépenses d'exploitation	5,4	5,9	+ 9,6%
Augmentation des tarifs	12,1	20,1	+ 66,1%

Sources : Pièce B-0011 et dossier R-3899-2014, pièce B-0006.

[40] Gaz Métro propose d’amortir l’investissement « *initial* »¹⁴ en frais reportés sur une période de 10 ans débutant le mois suivant la date de mise en service, et d’amortir les investissements en immobilisations sur une période de quatre ans débutant le mois suivant la date de mise en service, afin de refléter la durée de vie utile estimée du Projet et de ces immobilisations.

3.3 CALENDRIER PROJETÉ

[41] Le tableau suivant résume le calendrier projeté par Gaz Métro pour la réalisation du Projet.

Calendrier projeté	
Activités	Fin
Configuration et développement de la solution	août 2015 à mars 2016
Tests unitaires et intégrés, et formation	avril à août 2016
Déploiement de la solution (mise en service)	septembre 2016
Période de post-implantation	octobre à décembre 2016

Source : Pièce B-0011, p. 18.

¹⁴ Pièce B-0011, p.17.

4. OPINION DE LA RÉGIE

[42] Afin de supporter efficacement le déploiement de la stratégie découlant du transfert du point d'approvisionnement de la clientèle en achat direct vers le point de Dawn, à compter du 1^{er} novembre 2016, Gaz Métro se voit dans l'obligation de moderniser sa solution informatique d'approvisionnement gazier. Comme la Régie en prenait acte dans le dossier R-3899-2014, la solution actuellement utilisée, nommée DIAMANT, « *ne permettra pas [au Distributeur], sans effort d'adaptation important, de supporter l'évolution du marché et l'amélioration des processus d'affaires* ». C'est pourquoi elle a alors autorisé le Distributeur à réaliser le Projet¹⁵.

[43] Ce constat est toujours valide et la Régie est d'avis qu'il est impératif que Gaz Métro se dote d'une solution de gestion des approvisionnements gaziers qui lui permette de gérer ses approvisionnements le plus efficacement possible et ce, au bénéfice de sa clientèle.

[44] La Régie déplore néanmoins l'explosion des coûts et de l'impact tarifaire estimés du Projet ainsi que le retard pris dans le déploiement de la solution informatique et ce, malgré les mesures que Gaz Métro avait annoncées pour prévenir une telle situation.

[45] La Régie rappelle que, dans le dossier R-3899-2014, Gaz Métro indiquait que « *la contingence représente la marge de manœuvre requise pour pallier aux imprévus. Bien qu'une analyse rigoureuse des coûts ait été effectuée, il est de bonne pratique à ce stade-ci de présenter les coûts estimés avec un certain degré d'imprécision que vient justement couvrir la contingence* »¹⁶. [nous soulignons]. Le Distributeur énonçait, par ailleurs, un ensemble de mesures prises pour mitiger les risques liés au Projet dans son ensemble. Dans sa décision D-2014-149, la Régie avait pris note de ces renseignements de la part du Distributeur¹⁷.

¹⁵ Décision D-2014-149, par. 10 à 12 et 35, dossier R-3899-2014.

¹⁶ Dossier R-3899-2014, pièce B-0006, p.13.

¹⁷ Décision D-2014-149, par. 26, 33 et 34, dossier R-3899-2014.

[46] Dans le présent dossier, Gaz Métro affirme que « *l'analyse détaillée de l'adéquation des besoins d'affaires identifiés par l'équipe Approvisionnement gazier avec les fonctionnalités de l'outil Trellis, tel qu'expliqué à la Régie dans la réponse à la DDR no.1 [dans le dossier R-3899-2014], a été effectuée avec une grande rigueur* ». Le Distributeur ajoute que « *le degré de confort relativement à la précision des estimés effectués avant la phase de revue de conception détaillée était élevé. En effet, les efforts investis par Gaz Métro afin de bien détailler ses besoins au début du processus, de même que l'expertise reconnue de la firme externe d'accompagnement et du fournisseur de la solution retenue permettait à Gaz Métro d'être relativement optimiste sur le degré de précisions des estimés effectués* »¹⁸.

[nous soulignons]

[47] Le Distributeur indique que Blackstone justifie la hausse des coûts de développement et des frais d'entretien de la solution Trellis par « *une meilleure compréhension des besoins d'affaires de Gaz Métro et de ses caractéristiques particulières* »¹⁹ découlant de la revue de conception effectuée lors de la phase 1 du Projet.

[48] La Régie doit conclure que les efforts initiaux déployés par le Distributeur, auxquels s'est ajoutée l'expertise d'une firme externe indépendante, et par Blackstone n'ont pas été suffisants pour permettre à ce fournisseur de disposer d'une compréhension suffisante des besoins d'affaires de Gaz Métro afin de produire une estimation adéquate des coûts du Projet. Dans ce contexte, et compte tenu de l'importance de la hausse des coûts, la Régie ne peut que s'interroger sur les motifs pour lesquels, malgré un exercice d'analyse présenté comme ayant été rigoureux, des renseignements jugés essentiels pour la conception adéquate et la mise à exécution du Projet n'ont été identifiés que tardivement par le Distributeur et Blackstone.

[49] Cela dit, la Régie est d'avis que le Distributeur a fait preuve de prudence, en mettant temporairement le Projet en veilleuse, afin de procéder à l'analyse d'alternatives et de renégocier en parallèle avec le fournisseur Blackstone. La Régie est également satisfaite des efforts déployés par Gaz Métro afin de réviser les besoins et identifier des mesures de réduction des coûts.

¹⁸ Pièce B-0011, p. 7.

¹⁹ Pièce B-0011, p. 8.

[50] Après examen des renseignements fournis par le Distributeur relativement aux options qu'il a analysées, la Régie juge satisfaisants les motifs qu'il a exposés au soutien de la poursuite du Projet selon la solution informatique Trellis de Blackstone.

[51] À cet égard, la Régie prend particulièrement en considération le fait qu'une entente à prix fixe a été conclue entre les parties ainsi que le commentaire suivant du Distributeur :

« Forte de son expérience des derniers mois, Gaz Métro réitère sa confiance envers le fournisseur Blackstone avec la solution Trellis et un déploiement en octobre 2016. En effet, le plan de développement du Projet a été revu, analysé et validé avec les parties prenantes et la probabilité de découvrir de nouveaux besoins fonctionnels majeurs à ce stade est considérée comme faible »²⁰.

[52] En conséquence, la Régie juge qu'il est dans l'intérêt public d'autoriser Gaz Métro à réaliser le Projet tel que présenté aux pièces B-0005, B-0009, B-0011, B-0019 et B-0020.

[53] La Régie s'attend à ce que le Distributeur consacre les efforts requis pour contenir le Projet à l'intérieur des estimations de coûts maintenant révisées.

[54] La Régie demande à Gaz Métro de l'informer dans les meilleurs délais, dans l'éventualité où cette dernière anticiperait un dépassement du coût total du Projet égal ou supérieur à 15 %. Elle demande également à Gaz Métro de soumettre, lors des prochains dossiers de rapport annuel, les données nécessaires au suivi du Projet.

[55] La Régie autorise Gaz Métro à utiliser le compte de frais reportés, dont la création a été autorisée dans la décision D-2014-149, pour tous les coûts reliés au Projet dès que ceux-ci sont encourus.

[56] **Pour ces motifs,**

²⁰ Pièce B-0011, p. 13.

La Régie de l'énergie :

ACCUEILLE la demande de Gaz Métro;

AUTORISE Gaz Métro à réaliser le Projet tel que présenté aux pièces B-0005, B-0009, B-0011, B-0019 et B-0020;

DEMANDE à Gaz Métro de l'informer dans les meilleurs délais, dans l'éventualité où Gaz Métro anticiperait un dépassement du coût total du Projet égal ou supérieur à 15 %;

DEMANDE à Gaz Métro de soumettre les données nécessaires au suivi du Projet lors des prochains dossiers de rapport annuel;

AUTORISE Gaz Métro à utiliser le compte de frais reportés dont la création a été autorisée par la décision D-2014-149, pour tous les coûts reliés au Projet, dès que ceux-ci sont encourus;

DIFFÈRE sa décision sur les demandes du Distributeur, présentées pour son compte et pour celui de *Blackstone Technology Group*, visant l'émission par la Régie d'ordonnances de traitement confidentiel, à l'égard de certaines informations déposées au présent dossier.

Bernard Houle
Régisseur

Société en commandite Gaz Métro représentée par M^e Marie Lemay Lachance.