

Présentation de la preuve d'Option consommateurs à l'audience à huis clos du 14 décembre 2021 traitant du suivi du projet de ligne à 735 kV Micoua-Saguenay

R-4167-2021



PASCAL CORMIER

Économiste en énergie | Energy Economist

4299, avenue de Lorimier | Montréal (QC) H2H 2A9 | T : 514-909-8238

mr.pascal.cormier@gmail.com

Déposée sous pli confidentiel

Plan de la présentation

- Encadrement réglementaire
- Description des écarts de coûts
- Préoccupations d'OC
- Précédent d'un suivi réglementaire d'un projet ayant subi une hausse de coût importante
- Recommandations

Encadrement réglementaire

Décision D-2019-087 (Approbation du projet Micoua-Saguenay, R-4052-2018)

« [174] Le Transporteur s'engage à obtenir une nouvelle autorisation et à en informer la Régie, en temps opportun, dans l'éventualité où le coût total du Projet dépasse le montant autorisé de plus de 15 % ou de plus de 100 M\$, selon la première de ces éventualités. Il souligne qu'il s'efforcera de contenir les coûts du Projet à l'intérieur du montant autorisé par la Régie.

[175] Le Transporteur indique qu'il assurera un suivi étroit des coûts du Projet. Il indique qu'il fera état de leur évolution lors du dépôt de son rapport annuel à la Régie, si elle le requiert. Le Transporteur propose de présenter le suivi des coûts réels du Projet, sous la même forme et le même niveau de détail que ceux du tableau 5 de la pièce B-0005 ainsi que, sous pli confidentiel jusqu'à l'expiration d'un délai d'un an de sa mise en service finale, sous la même forme et le même niveau de détail que ceux du tableau 1 de la pièce B-0008.

[176] Le Transporteur propose aussi, dans les deux cas, de présenter un suivi de l'échéancier du Projet et de fournir, le cas échéant, l'explication des écarts majeurs entre les coûts projetés et réels ainsi que les échéances. »

Encadrement réglementaire (suite)

Décision D-2021-144 (Décision procédurale, R-4067-2021)

«[18] Quant à la question 16.3, la Régie la considère pertinente. Le projet de ligne Micoua-Saguenay fait en effet l'objet d'une intégration à la base de tarification de 75,8 M\$ en 2021, soit la première demande d'intégration à la base de tarification du projet. La Régie considère opportun de faire l'examen de ce dépassement de coût au regard du projet dans son ensemble et non aux seuls actifs faisant l'objet d'une demande d'intégration à la base de tarification au présent dossier. Un tel examen s'inscrit de plus dans le cadre défini aux décisions D-2014-035 et D-2017-021. »

Décision D-2017-021 (Décision dossier tarifaire du Transporteur 2017, R-3981-2016)

«[363] La Régie réitère que les dépassements de coûts supérieurs à 15 % doivent être dénoncés, conformément à la décision D-2014-035. Elle s'attend, lorsque des modifications substantielles, comme un dépassement de coûts, sont apportées à un projet d'investissement, à ce que le Transporteur rende cette information disponible le plus tôt possible, afin qu'elle soit en mesure de soulever, le cas échéant, toute question liée à l'absence d'autorisation ou à la prudence des sommes que le Transporteur prévoit engager.

[364] La Régie ordonne au Transporteur de déposer systématiquement dans son dossier tarifaire, lors de la première demande d'inclusion, partielle ou totale, d'un projet à la base de tarification, le suivi administratif déjà soumis à la Régie pour expliquer le dépassement des coûts de plus de 15 %.»

Description des écarts de coûts

Explications des écarts offertes par le Transporteur

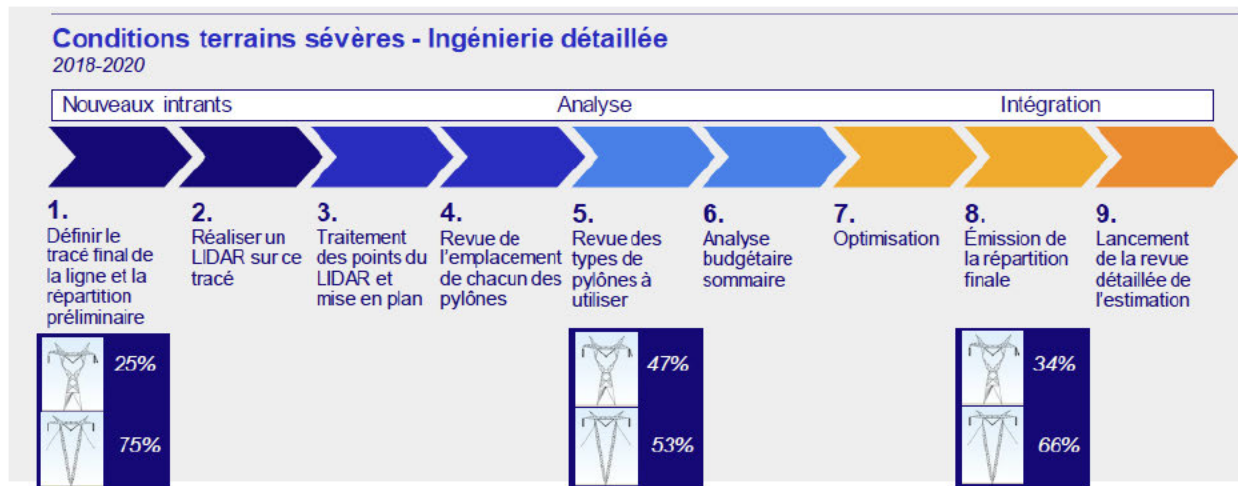


- Le Transporteur explique ces écarts de coûts par différents facteurs dont certains pourraient s'avérer hors de son contrôle
- Les frais financiers sont directement corrélés aux autres éléments composant la hausse des coûts

Description des écarts de coûts

Confidentiel

Conditions terrain sévères



- Le Transporteur justifie une part importante de la hausse de coûts du projet par un tonnage en acier plus important que prévu due aux types de pylônes requis;
- Le type de pylône est, selon le Transporteur, lié à la topographie du tracé de la ligne;
- OC est d'avis, que la précision des relevés du terrain LIDAR, exécutés avant la tenue des audiences du dossier R-4052-2018 (février 2019) (notes sténographiques, volume 2 – huis clos, page 25, lignes 20 à 25) étaient suffisamment précis pour apprécier adéquatement la sévérité du terrain et ainsi prévoir adéquatement le tonnage d'acier requis.
- Le transporteur avait les outils, au moment de l'étude du dossier d'investissement à la Régie entre juillet 2018 et le début du délibérer de la Régie le 28 février 2019, pour prévoir correctement les types de pylône requis pour le projet et ajuster (à la hausse) le coût de la solution proposée dans le cadre du dossier R-4052-2018.

Préoccupations d'OC

- Écarts de coûts importants (208M\$) ayant un impact potentiel à la hausse sur les tarifs des clients.
- OC juge insuffisants les justificatifs offerts par le Transporteur.
- OC considère ne pas avoir été en mesure d'obtenir suffisamment d'information et de temps pour effectuer une analyse complète de la prudence d'inclure ces coûts supplémentaires à la base de tarification.
- OC estime que l'encadrement réglementaire pour l'étude de ce dépassement de coût devrait être égal ou supérieur au processus d'audience publique pour un projet d'investissement de 65M\$ et plus (DDR écrites, production de preuve écrite des différents intervenants, audience publique suite à la production de preuve écrite des différents intervenants, production d'un ou de rapport(s) de vérification comptable indépendante, etc.)
- L'inclusion des coûts supplémentaires à la base de tarification fondée sur une analyse incomplète pourrait inciter le Transporteur à sous-estimer le coût de futur projet d'envergure (ex.: nouveaux équipements de transport sur l'axe Lévis-Rimouski) en utilisant des scénarios optimistes.

Précédent d'un suivi réglementaire d'un projet ayant subi une hausse de coût importante

Confidentiel

- Decision and Order EB-2020-0290
- Ontario Power Generation D20 project (projet de traitement d'eau lourde dans le cadre des opérations de la centrale nucléaire Darlington)
- Dépassement de coûts important : de 108,1 M\$ en 2012 à 510 M\$ en 2018
- Demande d'OPG pour l'inclusion de 494,7 M\$ dans la base de tarification
- Tenue d'audience publique incluant une audience orale en août 2021
- Production d'un rapport de vérification indépendante pour analyser les dépassements de coûts.
- Les intervenants incluant l'équipe de spécialistes de l'Ontario Energy Board (OEB) recommandaient de ne pas inclure à la base de tarification entre 160M\$ et 400M\$.
- L'OEB a décidé de ne pas reconnaître 94 M\$ des 494,7 M\$ demandée par OG.

Recommandations

Recommandation principale:

- Compte tenu de l'importance des sommes en jeu, soit une hausse des coûts de 208 M\$, OC juge que le Transporteur n'a pas rencontré son fardeau de preuve pour justifier l'inclusion des coûts additionnels à la base de tarification.
- À l'instar de l'exemple ontarien décrit précédemment, OC est d'avis qu'il devrait y avoir un examen complet de la demande d'inclusion des coûts additionnels (DDR, production de preuve écrite, audience orale, production de rapport d'audit indépendant au bénéfice de la Régie, etc.).
- OC rappelle que tout projet d'investissements de plus de 65M\$ requiert la tenue d'une audience publique qui requiert l'administration d'une preuve beaucoup plus complète que ce qui a été fait par la Transporteur dans le présent dossier.
- OC propose ainsi la mise en place d'un forum public distinct pour administrer la preuve liée aux coûts excédentaires du projet Micoua-Saguenay pour une inclusion totale ou partielle à la base de tarification.
- Ce forum pourrait prendre une des formes suivantes:
 - Une seconde phase du présent dossier
 - Reporter le débat au prochain dossier tarifaire
 - Création d'un dossier particulier

Recommandations

Recommandation subsidiaire:

Si la Régie juge avoir suffisamment d'information pour statuer sur l'inclusion des coûts excédentaires, OC recommande de ne pas inclure certains coûts excédentaires qui étaient, selon nous, prévisibles au moment où le projet a été soumis pour approbation à la Régie dans le cadre du dossier R-4052-2018. Le tableau 2 de la Décision D-2019-087 contient un récapitulatif des différentes options envisagées dans ce dossier:

TABLEAU 2
COMPARAISON ÉCONOMIQUE DES SOLUTIONS
(M\$ ACTUALISÉS 2018)

	Solution 1 Nouvelle ligne à 735 kV Micoua-Saguenay	Solution 2 Nouvelle ligne à 735 kV Outardes-Laurentides	Solution 3 Compensation série dans le corridor Manic-Québec
Investissements	585,7	929,0	277,5
Valeurs résiduelles	-67,9	-102,0	-2,7
Taxe sur les services publics	45,4	71,5	16,1
Charges d'exploitation Pertes électriques	222,6	—	571,4
Coûts globaux actualisés (CGA)	785,7	898,5	862,3

Source : Pièce B-0005, p. 23.

OC constate que la différence entre la solution retenue par la Régie et la Solution 3 Compensation série était de 76,6 M\$, soit un montant bien inférieur au 208M\$ de coûts supplémentaires.

Recommandations (suite)

Recommandation subsidiaire:

Lors de l'audience en huis clos, le Transporteur détaille sommairement les hausses de coûts au tableau reproduit ci-dessous:

Évolution du projet		Explication des écarts de coûts (M\$)
		* Excluant les frais financiers
1	Inflation et conditions de marché défavorables	
1.1	Inflation / conditions de marché / rendement	
	• Construction	
	• Déboisement	
	• Géotechnique	
1.2	Ajout d'un 4 ^{ème} contrat	
1.3	Divers	
2	Conditions terrain plus sévères et mise sur place des mesures nécessaires en SST et environnement.	
2.1	Tonnage d'acier et changements techniques	
2.2	Améliorations SST et environnement	
2.3	Divers	
3	Augmentation des frais financiers due notamment à la hausse des coûts du Projet et au retard dans les autorisations gouvernementales	29,2
4	Arrêt des travaux au printemps 2020 et mise en place des mesures sanitaires en raison de la COVID-19	
5	Coûts relatifs aux mesures d'atténuation des impacts environnementaux et d'acceptabilité sociale	
5.1	Ententes avec les autochtones	
5.2	Mise en valeur	
5.3	Expertise immobilière	
6	Autres	
6.1	Ajustement à la suite d'un projet similaire récent	
6.2	Retard dans les autorisations gouvernementales	
6.3	Travaux de postes	
6.4	Autres	
Total		208,1

- La sévérité du terrain a occasionné des coûts supplémentaires de [REDACTED]
- Les améliorations SST et environnement ont occasionnés des coûts supplémentaires de [REDACTED]
- Les ajustements à la suite d'un projet similaire récent (Chamouchouane-Bout-de-l'Île) a occasionné des coûts supplémentaires de [REDACTED]
- Les portions des frais financiers liés à ces éléments de coûts sont estimées à [REDACTED] (29,2 M\$)

Recommandations (suite)

- Compte tenu de ce qui précède, OC recommande de ne pas reconnaître les éléments de coûts liés aux conditions de terrain [REDACTED] et à l'application des mesures de santé et sécurité au travail [REDACTED] puisse que leur inclusion au moment du dossier d'approbation du projet aurait pu faire en sorte que l'option alternative, soit la solution compensation série, soit préférée et ce à un coût moindre pour la clientèle du Transporteur.
- OC recommande également de ne pas inclure les coûts liés aux ajustements à la suite d'un projet similaire récent (le projet Chamouchouane-Bout-de-l'Île) puisqu'il était pratiquement terminé au moment de la tenue des audiences orales du dossier R-4052-2018. [REDACTED]
- Finalement, OC recommande de ne pas reconnaître les frais financiers associés aux éléments de coûts décrits ci-dessus. [REDACTED]
- La somme de ces différents postes de coûts à être exclus de la base de tarification est 97,9 M\$.