ᓄᓇᕗᒻᒥ ᐆᒻᒪᖅᑯᑏᑦ ᐊᑭᖏᓐᓂᒃ ᕿᒥᕐᕈᔨᑦ ᑲᑎᒪᔨᖏᑦ
UTILITY RATES REVIEW COUNCIL OF NUNAVUT
IGLUIN AULATJUTITIGUN AKITUTILAANGINNUT KATIMAYIIT NUNAVUNMI
CONSEIL D'EXAMEN DES TAUX DES ENTREPRISES DE SERVICES DU NUNAVUT

Le 22 mars 2019

L'honorable Jeannie Ehaloak
Ministre responsable de
la Société d'énergie Qulliq
Assemblée législative du Nunavut
C.P. 2410
Iqaluit (Nunavut) X0A 0H0

OBJET : Demande de permis pour un projet d'immobilisations majeur visant la construction du nouveau siège social de Baker Lake (rapport 2019-02)

Madame la Ministre,

Dans sa lettre du 8 janvier 2019, la Société d'énergie Qulliq (SEQ) a demandé au ministère responsable d'approuver un permis pour un projet d'immobilisations majeur, à savoir la construction d'un nouveau siège social dans le hameau de Baker Lake. Le même jour, le ministère a écrit au Conseil d'examen des taux des entreprises de service (CETES) du Nunavut pour lui demander son avis à ce sujet.

Vous trouverez ci-joint, en réponse aux demandes de la SEQ et du ministère, le rapport 2019-02 du Conseil d'examen des taux des entreprises de service sur la demande de permis en question.

Veuillez agréer, Madame la Ministre, mes salutations distinguées.

Le président du Conseil d'examen des taux des entreprises de service du Nunavut,

Anthony Rose

c. c. Premier ministre Joe Savikataaq, ministre responsable du CETES
Kathy Okpik, sous-ministre de l'Exécutif et Affaires intergouvernementales
Bruno Pereira, président de la SEQ
Laurie-Anne White, directrice générale du CETES

ᓄᓇᕗᒻᒥ ᐆᒻᒪᖅᑯᑏᑦ ᐊᑭᖏᓐᓂᒃ ᕿᒥᕐᕈᔨᑦ ᑲᑎᒪᔨᖏᑦ
UTILITY RATES REVIEW COUNCIL OF NUNAVUT
IGLUIN AULATJUTITIGUN AKITUTILAANGINNUT KATIMAYIIT NUNAVUNMI
CONSEIL D'EXAMEN DES TAUX DES ENTREPRISES DE SERVICES DU NUNAVUT

Rapport à la ministre responsable de la Société d'énergie Qulliq sur :

la demande de permis pour un projet d'immobilisations majeur visant la construction du nouveau siège social de Baker Lake

Rapport 2019-02

22 mars 2019

CONSEIL D'EXAMEN DES TAUX DES ENTREPRISES DE SERVICE DU NUNAVUT

MEMBRES

Anthony Rose	Président
Graham Lock	Vice-président
Robbin Sinclaire	Membre
Nadia Ciccone	Membre

PERSONNEL DE SOUTIEN

Laurie-Anne White	Directrice générale
Wade Vienneau	Consultant

LISTE DES ABRÉVIATIONS

GN	Gouvernement du Nunavut
kWh	kilowattheure
SEQ	Société d'énergie Qulliq
CETES	Conseil d'examen des taux des entreprises de service du Nunavut

TABLE DES MATIÈRES

1.0 Contexte 5

2.0 Caractéristiques de la demande 6

3.0 Processus 7

3.1 Demande majeure ou mineure 7

3.2 Processus de consultation du public 7

4.0 Examen de la demande 8

4.1 Nécessité du projet 8

4.2 Autres solutions 10

5.0 Recommandations du CETES 13

1.0 CONTEXTE

1. À titre d'entreprise de services désignée, la Société d'énergie Qulliq (SEQ) est tenue, conformément à l'article 18.1 de la Loi sur la Société d'énergie Qulliq (Loi sur la SEQ), d'obtenir l'autorisation du ministère responsable avant d'entreprendre un projet d'immobilisations majeur. À ce sujet, l'article 18.1 de la Loi sur la SEQ prévoit les dispositions suivantes :

> Définition
> 18.1. (1) Pour l'application du présent article, « projet d'immobilisations majeur » s'entend d'un projet d'immobilisations dont le cout total s'élève à plus de 5 000 000 $.
>
> Projet d'immobilisations majeur
> (2) La Société ne peut entreprendre ni permettre à l'une de ses filiales d'entreprendre un projet d'immobilisations majeur, à moins d'avoir préalablement demandé au ministre de prendre un arrêté lui en accordant l'autorisation.
>
> Demande d'avis
> (3) Avant de rendre sa décision relativement à la demande d'autorisation visée au paragraphe (2), le ministre peut demander l'avis du Conseil d'examen des taux des entreprises de service, constitué sous le régime de la Loi sur le Conseil d'examen des taux des entreprises de service.
>
> Remise de renseignements
> (4) La Société fournit au ministre et au Conseil d'examen des taux des entreprises de service les renseignements nécessaires pour permettre au ministre de décider si l'autorisation devrait être accordée ou non.
>
> Pouvoirs du ministre
> (5) Le ministre peut :
> a) soit accorder l'autorisation d'entreprendre le projet d'immobilisations majeur, avec ou sans conditions;
> b) soit la refuser.
>
> Arrêté
> (6) L'autorisation accordée par le ministre aux termes de l'alinéa 5a) est donnée sous forme d'arrêté.

2. L'alinéa 7e) de la Loi sur le Conseil d'examen des taux des entreprises de serivces (Loi sur le CETES) indique que le Conseil d'examen a notamment pour but de fournir au

ministère responsable de la Société d'énergie Qulliq des avis concernant des demandes d'autorisation relatives aux projets d'immobilisations majeurs visés au paragraphe 18.1 de la Loi sur la Société d'énergie Qulliq.

3. Le 8 janvier 2019, la SEQ a demandé au ministère responsable d'approuver un permis pour un projet d'immobilisations majeur, à savoir la construction d'un nouveau siège social dans le hameau de Baker Lake. Le même jour, le ministère a demandé l'avis du CETES à ce sujet. Le présent rapport fait état des conclusions du CETES.

2.0 CARACTÉRISTIQUES DE LA DEMANDE

4. La SEQ propose de construire un nouveau siège social dans la localité de Baker Lake pour remplacer les locaux loués, le tout à un cout estimé de 13 millions de dollars. Baker Lake est la quatrième localité en importance au Nunavut; elle est située à peu près au centre du territoire, dans la zone de service de la SEQ. C'est à partir du siège social de ce hameau et de son bureau central à Iqaluit que la société mène ses activités.

5. La SEQ précise que le nouveau siège social permettrait de regrouper en un seul lieu tout le personnel administratif de Baker Lake et d'éviter d'avoir à renouveler le bail d'un de ses bureaux. À l'heure actuelle, les 41 membres du personnel travaillent dans trois bureaux différents à Baker Lake.

6. La SEQ ne possède aucun immeuble de bureaux à Baker Lake et doit en louer trois pour répondre à ses besoins. Or, les locaux loués ne seront pas suffisamment grands pour accueillir le nombre d'employés prévu, et le plus grand des édifices risque de ne plus être à louer d'ici tôt : après la fin du bail initial le 31 aout 2020, le gouvernement du Nunavut compte en prendre possession pour ses propres activités à Baker Lake. Il ne restera donc à la SEQ qu'environ 50 % de l'espace dont elle a besoin. De plus, les locaux actuels ne permettent pas de créer un environnement de travail efficace, uni et bien organisé.

7. La SEQ décrit quatre solutions possibles dans le cadre de sa demande de permis, le laissez-faire n'étant pas une option viable à son avis :

   a) Option 1 – Conclure un bail à long terme pour un autre édifice à Baker Lake.
   b) Option 2 – Acheter l'hôtel Iglu et le transformer en immeuble de bureaux.
   c) Option 3 – Construire un nouveau siège social.
   d) Option 4 – Louer un nouvel édifice construit par un tiers.

8. La SEQ estime que l'option 3, qui consiste à construire un nouvel immeuble de bureaux, serait le moyen le plus souhaitable et le moins couteux de répondre à ses besoins immobiliers à Baker Lake.

9. La SEQ commencera à planifier l'aménagement d'un nouveau siège social en avril 2019. Elle compte clore l'appel d'offres pour l'étape de conception en septembre de la même année, et l'appel d'offres pour l'étape de construction en janvier 2020. Les travaux commenceraient en février 2020, et l'édifice serait mis en service en février 2021.

3.0 PROCESSUS

3.1 DEMANDE MAJEURE OU MINEURE

10. Selon la Loi sur le CETES, le CETES établit à sa seule discrétion si une demande est mineure ou majeure, ce qui détermine le temps dont il dispose pour la traiter. Dans le cas d'une demande mineure, le CETES a 90 jours pour faire rapport au ministre responsable. Pour une demande majeure, ce délai est de 150 jours. Compte tenu de l'importance des investissements proposés dans la demande de permis et de la nécessité de procéder à des processus de questions-réponses, le CETES juge que la demande est majeure.

3.2 PROCESSUS DE CONSULTATION DU PUBLIC

11. Pendant la période de présentation des observations écrites, le CETES a informé la population de la demande dans les médias sociaux, par l'intervention des agents du bureau de liaison du gouvernement de chaque localité et dans une lettre envoyée à

chaque député de l'Assemblée législative, maire et agent principal d'administration du Nunavut.

12. Le CETES a également invité le public à présenter des observations écrites au sujet de la demande de permis au plus tard le 1er février 2019. Aucun commentaire ni aucunes observations écrites n'ont été présentés par le public ou une autre partie au sujet de la demande.

13. La SEQ a répondu à une série de questions du CETES le 8 février 2019.

4.0 EXAMEN DE LA DEMANDE

4.1 NÉCESSITÉ DU PROJET

14. Le CETES souligne que la société a dit vouloir éviter de manquer de locaux à Baker Lake, si le gouvernement du Nunavut choisit de reprendre possession de son immeuble dès la fin du bail initial (le 31 aout 2020). Il souligne en outre les lacunes évoquées à l'égard des trois édifices loués, même si ceux-ci restent à louer. La SEQ fait valoir que le total de 9 708 pieds carrés actuellement en location :

    a) ne suffit pas pour accueillir tous les employés de Baker Lake;
    b) ne comprend aucune salle de réunion ou de formation désignée;
    c) ne permet pas de créer un environnement de travail efficace, uni et bien organisé.

15. Le CETES ajoute que le destin incertain de l'édifice gouvernemental est le principal motif derrière la recherche d'un nouveau local. Bien qu'il ignore ce que le GN prévoit faire avec son édifice, il est évident que la question de savoir si la location sera prolongée d'un an après aout 2020 relève du gouvernement et non seulement de la SEQ. C'est un risque dont fait part la SEQ et auquel il faudrait voir sans tarder. Le CETES reconnait aussi les lacunes soulevées à l'égard des locaux loués, lesquelles sont bien fondées à première vue.

16. Le CETES a poursuivi son enquête sur le besoin exprimé par la SEQ en posant des questions et en réalisant d'autres analyses :

    a) Selon la SEQ, les locaux actuels, totalisant 9 708 pieds carrés, peuvent accueillir 40 des 47 équivalents temps plein approuvés pour Baker Lake, le nombre idéal d'équivalents temps plein étant de 50. Le CETES a demandé à la SEQ s'il serait possible de transférer certains des postes à une ou plusieurs autres localités. La SEQ a répondu que conformément au mandat de décentralisation du GN, 31 des postes doivent rester à Baker Lake (elle en a fourni la liste). Elle admet qu'il serait possible de muter une partie du personnel actuel de Baker Lake, mais soutient que ce n'est pas l'idéal. Elle affirme que le bureau d'Iqaluit n'est déjà pas assez grand, et ne pourrait donc pas accueillir les employés mutés de Baker Lake. Le CETES convient que la relocalisation du personnel n'est pas réaliste, n'améliorerait pas l'efficacité du siège social et ne correspondrait pas à la volonté d'unification de la SEQ. Il convient aussi, compte tenu de la liste de postes fournie, qu'il serait bien plus facile pour les employés du siège social d'interagir et de collaborer s'ils étaient situés dans un même bâtiment.
    b) Le CETES constate que l'espace actuel n'offre aucune salle de conférence ou de formation. Cela dit, la SEQ n'a pas fourni d'information sur la fréquence des réunions ou l'espace nécessaire à cet égard. On ignore donc ce qu'il en coute, en argent et en complications, de louer la salle du GN. Selon la fréquence du besoin, il pourrait être plus utile de continuer d'utiliser cette salle que de prendre une bonne partie d'un nouvel édifice. Il y a lieu de réfléchir au rapport cout-avantage avant de choisir une solution.
    c) Le CETES a noté que les 40 employés de Baker Lake sont actuellement répartis dans trois édifices, mais il ignore combien de bureaux ou de postes de travail sont à leur disposition. Il convient néanmoins qu'il manquera d'espace si l'édifice du GN n'est plus à louer. On ne sait pas exactement de combien d'espace la SEQ a besoin pour accueillir ses 40, 47 ou 50 employés, ou pour ses bureaux libres et ses salles de réunion, de formation et de repos. On ignore aussi combien des postes

pourraient s'accommoder d'un espace de travail partagé et combien doivent absolument avoir un bureau privé.

17. Malgré ce qui précède, le CETES juge que la SEQ aura en effet besoin d'un nouveau local ou de plus d'espace en 2020-2021. Il faut avant tout remplacer les 5 134 pieds carrés de l'édifice gouvernemental qui pourraient ne plus être à louer après le 31 aout 2020. Étant donné l'urgence du besoin, qui découle de la durée relativement courte du bail, le CETES suggère d'envisager des solutions à plus long terme, notamment pour une meilleure efficacité et organisation au sein des effectifs et une réduction des couts du cycle de vie.

4.2 AUTRES SOLUTIONS

18. La SEQ reconnait la nécessité d'une stratégie à long terme pour hiérarchiser et optimiser ses dépenses en immobilisations tout en fournissant un lieu de travail sécuritaire et efficace à ses employés. La CETES convient que c'est une stratégie raisonnable et prudente.

19. Le CETES consent que si le GN compte reprendre possession des locaux de 5 134 pieds carrés actuellement en location, le laissez-faire n'est pas une option viable. Il a étudié attentivement les quatre options proposées dans la demande de la SEQ; voici un résumé de ses conclusions :

    a) Option 1 – Conclure un bail à long terme pour un autre édifice à Baker Lake. Cette solution aurait été relativement facile à mettre en œuvre, mais en raison du petit nombre d'édifices à louer dans le hameau et du fait qu'aucun d'entre eux n'est assez grand, l'utilisation de plusieurs petits édifices pourrait poser problème pour les employés et l'efficacité. Le CETES convient que ce n'est pas une option viable.
    b) Option 2 – Acheter l'hôtel Iglu et le transformer en immeuble de bureaux. Cette solution aurait pu fournir assez d'espace pour regrouper les employés de Baker Lake, mais en raison de l'âge du bâtiment, de son aménagement actuel en tant qu'hôtel et des matériaux utilisés à l'intérieur comme à l'extérieur, une grande

partie de la structure serait peut-être à démolir, à remplacer ou à rénover. Le CETES convient que ce n'est pas une option viable.

c) Option 3 – Construire un nouveau siège social. Cette solution compte deux sites possibles, pour un édifice d'environ 13 000 pieds carrés, dont le cout a été estimé par la SEQ à 13 millions de dollars. La SEQ a également fourni une lettre du hameau de Baker Lake, dans laquelle la municipalité approuve l'emplacement choisi à côté de l'édifice gouvernement actuellement en location (en réponse à l'alinéa b) de la demande de renseignements CETES-SEQ 3). Le cout annuel de cette option est estimé à 1,03 million de dollars, comparativement au cout de location actuel de 0,555 million. Le CETES convient que c'est une option viable.

d) Option 4 – Louer un nouvel édifice construit par un tiers. La SEQ a aussi étudié la possibilité de faire construire et de louer un édifice d'environ 13 000 pieds carrés. Le cout annuel de cette option est estimé à 1,24 million de dollars, chiffre calculé en fonction du cout de la location actuelle de l'édifice gouvernemental. Il est cependant probable que l'estimation soit inférieure au prix réel, et que la location d'un tout nouvel édifice s'avère plus chère que celle du bâtiment actuel. Le CETES convient que c'est une option viable.

20. Le CETES fait remarquer que la SEQ n'a pas mentionné la possibilité de construire ou de faire construire et de louer un plus petit bâtiment (c'est-à-dire de ne remplacer que les 5 134 pieds carrés qui ne seront plus disponibles). Ce pourrait être une option moins couteuse, mais elle n'offrirait pas les avantages non quantifiés d'un emplacement unique.

21. L'option privilégiée par la SEQ consiste à construire pour son compte un nouveau siège social assez grand pour accueillir tout le personnel de Baker Lake. Voici les observations du CETES à ce sujet :

a) Le cout annuel de l'option 4 s'élève à environ 0,21 million de dollars (20 %) de plus que celui de l'option 3. Cela dit, cet écart semble en grande partie découler des couts annuels de l'amélioration des immobilisations (0,164 million) compris dans l'option 4 et non dans l'option 3. En réponse à l'alinéa d) de la demande de

renseignements CETES-SEQ 3, la SEQ a indiqué qu'aucune amélioration n'était prévue pour le nouvel édifice. Or, il y a lieu de croire qu'il en serait de même pour le nouvel édifice de l'option 4, ce qui réduirait de beaucoup l'écart de prix entre les deux.

b) Le taux moyen d'augmentation des tarifs dans le territoire est estimé à 0,35 ¢/kWh, chiffre qui devra être analysé et confirmé dans le cadre de la prochaine requête de majoration tarifaire générale (RMTG). L'incidence sur les clients est relativement faible, mais pas insignifiante. L'estimation semble raisonnable, tout comme l'évaluation de l'incidence si les avantages non quantifiés se réalisent.

c) Les gains d'efficacité opérationnelle et les autres avantages qu'aurait l'achat ou la location d'un édifice unique pour le siège social n'ont pas été quantifiés, mais ont de bonnes chances de se réaliser.

d) La récupération de l'énergie thermique (produite par la centrale) pourrait profiter à la SEQ et à d'autres édifices du secteur, mais la baisse des couts d'exploitation ou toute forme de revenu qui pourrait s'y associer n'ont pas été quantifiées.

e) Le budget préliminaire de l'option 3 se fonde sur des estimations de catégorie D et comporte une marge d'erreur de plus ou moins 25 %. De plus, la SEQ n'a pas encore établi la configuration ni l'aménagement détaillé de l'édifice proposé. Ce facteur aura une incidence semblable sur les options 3 et 4.

f) La SEQ aura plus de contrôle sur l'échéancier et l'exécution du projet si elle s'occupe elle-même de la construction.

g) La construction d'un nouvel édifice de 13 000 pieds carrés donnerait à la SEQ 3 300 pieds carrés de plus pour pallier certaines des lacunes susmentionnées, comme l'absence de salles de réunion, de formation et de repos. En réunissant les locaux en un même bâtiment bien conçu, on espère aussi utiliser l'espace plus efficacement que dans plusieurs petits bâtiments.

h) Le bail du deuxième édifice (2 920 pieds carrés) peut être résilié sans pénalités.

i) Le troisième édifice (1 654 pieds carrés) pourrait être converti en immeuble de logement pour les employés au prix minimal annuel.

22. Le CETES convient que la construction d'un nouveau siège social de 13 000 pieds carrés semble être la meilleure option, selon l'information et les hypothèses fournies dans la demande. Il faudra, dans un avenir proche, remplacer plus de 50 % des locaux actuels, et le regroupement de tout le personnel en un seul lieu a les avantages susmentionnés. Toutefois, si le prix prévu s'avère largement supérieur au budget préliminaire une fois les soumissions obtenues, il pourrait être prudent pour la SEQ de réenvisager l'option 4 ou de songer à construire un édifice plus petit pour réduire l'incidence sur les tarifs.

23. Par conséquent, le CETES recommande d'approuver la demande de la SEQ. Il recommande également à la SEQ de suivre les consignes suivantes :

- Des mesures efficaces de contrôle financier et de gestion de projet devraient être en place pour optimiser ou réduire au maximum le cout et la taille de l'édifice demandé.
- Il est dans l'intérêt des consommateurs et du GN que la taille et la conception de l'édifice soient choisies en fonction du cout et non des critères locaux.
- Une fois les soumissions obtenues, la SEQ devra réenvisager les autres options, notamment l'option 4 ou la construction d'un plus petit édifice, et faire part de ses conclusions au CETES, si le cout est de beaucoup supérieur à l'estimation initiale de 13 millions de dollars. Par « de beaucoup supérieur », on entend un écart de 25 % ou plus, étant donné que l'estimation comprend déjà une marge d'erreur d'environ 1,5 million.

5.0 RECOMMANDATIONS DU CETES

24. À la lumière de tout ce qui précède, le CETES fait les recommandations suivantes :

- Qu'un permis pour un projet d'immobilisations majeur soit accordé pour la construction d'un nouveau siège social à Baker Lake, à condition que la SEQ prenne les précautions raisonnables supplémentaires énoncées au paragraphe 23 avant le début de la construction, et que si un changement à la conception, au cout

et à l'échelle du projet s'impose, qu'elle présente ses propositions au ministère responsable de la SEQ.

- Que la prudence du cout réel de construction du projet soit évaluée au moment où l'intégration du projet au tarif de base est proposée.

25. Rien dans le présent rapport ne porte atteinte au CETES dans le cadre de l'examen qu'il effectue sur toute autre question concernant la SEQ.

AU NOM DU

CONSEIL D'EXAMEN DES TAUX DES ENTREPRISES DE SERVICE DU NUNAVUT

DATE : 22 mars 2019

Anthony Rose

Président, Conseil d'examen des taux des entreprises de service