D É C I S I O N

QUÉBEC **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**

D-2020-027	R-4076-2018	4 mars 2020
	Phase 3	

PRÉSENTS :

Simon Turmel
Françoise Gagnon
François Émond
Régisseurs

Énergir, s.e.c.
Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision procédurale – Sujets d'examen et budgets de participation de la phase 3B

Demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des* Conditions de service et Tarif *d'Énergir à compter du 1er octobre 2019

Demanderesse :

Énergir, s.e.c.
représentée par Mes Hugo Sigouin-Plasse, Vincent Locas et Philip Thibodeau.

Intervenants:

Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ)
représentée par Me Hélène Sicard;

Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG)
représentée par Me Nicolas Dubé;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI)
représentée par Mes Jean-Philippe Therriault et André Turmel;

Groupe de recommandations et d'actions pour un meilleur environnement (GRAME)
représenté par Me Geneviève Paquet;

Option consommateurs (OC)
représentée par Me Éric David;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEÉ)
représenté par Me Franklin S. Gertler;

Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)
représenté par Me Dominique Neuman;

Union des municipalités du Québec (UMQ)
représentée par Me Jean-Philippe Fortin.

1. INTRODUCTION

[1] Le 10 décembre 2018, Énergir, s.e.c (Énergir ou le Distributeur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande d'approbation de son plan d'approvisionnement 2020-2023 et de modification de ses *Conditions de service et Tarif* à compter du 1er octobre 2019, en vertu des articles 31 (1°), (2°) et (2.1°), 32, 34 (2°), 48, 49, 52, 72 et 74 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*[1] (la Loi).

[2] Le 20 décembre 2018, la Régie rend sa décision D-2018-189[2] par laquelle elle accepte de procéder à l'examen de la demande d'Énergir en deux phases.

[3] Le 8 mars 2019, la Régie rend sa décision D-2019-028 sur le fond portant sur la demande d'Énergir déposée en phase 1[3].

[4] Le 23 août 2019, la Régie crée une phase 3 et y reporte l'examen des pièces B-0206, B-0209 et B-0225 portant sur la répartition des coûts de l'usine de liquéfaction, de stockage et de regazéification (l'usine LSR) entre les activités réglementée et non réglementée[4] (sujets d'examen phase 3A).

[5] Le 9 octobre 2019, la Régie rend sa décision D-2019-124 dans le cadre du dossier du rapport annuel 2018 du Distributeur et demandait à ce dernier de déposer une preuve complémentaire en lien avec l'usine LSR[5] pour examen au présent dossier (sujets d'examen phase 3B).

[6] Les 7 et 27 novembre 2019, la Régie rend ses décisions D-2019-141 et D-2019-160 relatives à la phase 2 de la demande d'Énergir et aux frais des intervenants[6].

[7] Le 2 décembre 2019, la Régie rend sa décision D-2019-165 portant sur la demande de paiement de frais amendée de la FCEI[7].

---

1 RLRQ, c. R-6.01.
2 Décision D-2018-189.
3 Décision D-2019-028.
4 Pièce A-0048.
5 Dossier R-4079-2018, décision D-2019-124, p. 66 à 74.
6 Décisions D-2019-141 et D-2019-160.
7 Décision D-2019-165.

[8] Le 15 janvier 2020, la Régie fixe le calendrier de traitement de la phase 3 et demande à Énergir d'organiser une visite de l'usine LSR pour le personnel de la Régie et les intervenants qui désireront y participer.

[9] Le 22 janvier 2020, Énergir dépose une 11ème demande réamendée (la Demande)[8], la preuve complémentaire relative à la phase 3B et l'ordre du jour de la visite de l'usine LSR.

[10] Le 11 février 2020, l'ACEFQ et la FCEI déposent leurs sujets d'intervention pour la phase 3B et leur budget de participation.

[11] Le 17 février 2020, la Régie, l'ACEFQ et SÉ-AQLPA participent à une séance d'information technique sur l'usine LSR donnée par Énergir suivie d'une visite des installations.

[12] Le 18 février 2020, Énergir dépose ses commentaires sur les sujets d'intervention et les budgets de participation de l'ACEFQ et de la FCEI pour la phase 3B.

[13] Le 21 février 2020, l'ACEFQ et la FCEI déposent leur réponse aux commentaires d'Énergir sur les sujets d'intervention et les budgets de participation de la phase 3B.

[14] La présente décision porte sur l'encadrement de certains sujets d'intervention de la phase 3B, les budgets de participation et l'échéancier pour le traitement du dossier.

2. SUIVIS RELATIFS À L'UTLISATION DU LIQUÉFACTEUR N^{O} 2

[15] Dans sa décision D-2019-124, la Régie demandait à Énergir de présenter les avantages et les inconvénients d'utiliser le liquéfacteur n° 2 plutôt que le liquéfacteur n° 1 pour combler les besoins de l'activité réglementée à l'égard des éléments suivants :

[8] Pièce B-0339.

«

- *avantages économiques pour la clientèle réglementée;*
- *simplicité et transparence des méthodes de répartition des coûts;*
- *implications techniques et économiques associées aux périodes d'arrêts plus longues entre les périodes d'utilisation pour le liquéfacteur nº 1;*
- *risques techniques, opérationnels et économiques associés à la non-utilisation du liquéfacteur nº 1 à court et à long termes, ainsi que les moyens à sa disposition pour assurer son intégrité et mitiger les risques identifiés* »[9].

[16] Dans sa preuve complémentaire déposée en suivi cette décision, Énergir explique la difficulté à concilier l'intérêt de la clientèle de l'activité réglementée, l'intégrité économique et financière de l'entité apparentée et la conclusion d'une transaction au coût complet. Conséquemment, elle indique que les transactions de liquéfaction des besoins de l'activité réglementée avec GM GNL seront à l'avenir restreintes durant les périodes hivernales ou dans des circonstances exceptionnelles[10].

[17] Considérant que le service de liquéfaction de GM GNL ne sera plus utilisé pour la liquéfaction du gaz naturel à injecter dans les réservoirs de l'usine LSR afin de constituer l'inventaire nécessaire aux besoins de l'activité réglementée pour la période hivernale, Énergir est d'avis qu'elle n'a plus à démontrer les risques techniques, opérationnels et financiers associés à la non-utilisation du liquéfacteur nº 1 à court et long terme.

2.1 SUJETS D'INTERVENTION DE L'ACEFQ

[18] L'ACEFQ veut s'assurer que les conditions d'utilisation des actifs de l'usine LSR et la répartition des coûts soient équitables et exempts d'interfinancement tant pour l'activité réglementée que celle non réglementée. À cet égard, elle comprend de la preuve qu'Énergir propose d'utiliser le coût variable pour déterminer s'il est économiquement avantageux d'utiliser le liquéfacteur nº 2 pour les besoins de l'activité réglementée. L'intervenante cherche à s'assurer que des modalités sont proposées, applicables et équitables afin que le prix offert par GM GNL soit supérieur ou égal à son coût variable.

---

9 Dossier R-4079-2018, décision D-2019-124, p. 71, par. 254.

10 Pièce B-0342, p. 9.

[19] L'intervenante est également d'avis qu'il y aurait lieu de mettre en place une planification limitant les possibilités d'encourir des coûts additionnels pour acquérir des outils de transport ou d'entreposage en hiver. Elle veut s'assurer que les services rendus à GM GNL ne puissent pas occasionner des coûts plus élevés que les revenus qu'ils génèrent.

[20] Par ailleurs, l'ACEFQ se dit insatisfaite avec la proposition d'Énergir de présenter les transactions éventuelles avec GM GNL lors des rapports annuels. Elle considère que des critères d'arbitrage devraient être proposés et approuvés préalablement.

[21] Finalement, l'intervenante est d'avis que les paramètres généraux que doivent respecter les transactions avec affiliés devraient être approuvés par la Régie et servir de balises à respecter.

2.2 CONCLUSIONS RECHERCHÉES PAR LA FCEI

[22] La FCEI est d'avis que la négociation des termes des transactions visant les services de liquéfaction est biaisée en faveur de l'activité non règlementée qui dispose d'une quantité importante d'information sur les coûts de l'activité réglementée alors que l'inverse n'est pas vrai. Elle craint que l'essentiel de la valeur des synergies soit capturé par l'activité non réglementée.

[23] L'intervenante entend recommander d'établir des balises minimales afin de favoriser un partage plus équilibré des bénéfices des transactions entre les entités réglementées et non réglementées.

[24] À cette fin, la FCEI recommande que la pièce confidentielle B-0080 du dossier R-4079-2018 soit versée au présent dossier.

2.3 COMMENTAIRES D'ÉNERGIR

[25] Énergir soumet que la phase 3B n'a pas comme but d'établir des balises sur des transactions hypothétiques analysées en dehors de coûts réels et d'alternatives concrètes. Le Distributeur est d'avis que cette analyse devrait plutôt avoir lieu dans le cadre des dossiers portant sur le rapport annuel.

[26] Selon le Distributeur, le suivi demandé par la Régie est circonscrit à la question de la liquéfaction à l'usine LSR. Conséquemment, il soumet que les représentations qu'entend faire l'ACEFQ et la FCEI quant aux autres transactions avec l'ensemble de ses entités non réglementées débordent du cadre du présent dossier.

[27] Par ailleurs, Énergir soumet que les questions relatives à la méthode de répartition des coûts entre Énergir et GM GNL liés à l'utilisation de l'usine LSR ne relèvent pas de la phase 3B, mais plutôt de la phase 3A du présent dossier.

[28] Enfin, Énergir ne voit pas la pertinence de verser au présent dossier une pièce confidentielle portant sur des transactions conclues au cours de l'année 2017-2018, considérant qu'elles ont déjà été examinées par la Régie et approuvées dans sa décision D-2019-124. Toutefois, si une demande lui est faite formellement, Énergir veillera à en donner l'accès, sujet à la signature préalable d'un engagement de confidentialité.

2.4 RÉPONSES DES INTERVENANTS AUX COMMENTAIRES D'ÉNERGIR

[29] En réponse aux commentaires d'Énergir, l'ACEFQ précise que les préoccupations qu'elle entend faire valoir en utilisant le terme « transactions » sont liées au sens précis et spécifique de son utilisation dans la preuve complémentaire du Distributeur. Elle indique également qu'elle se conformera au cadre d'examen des enjeux pour la phase 3B du présent dossier lorsqu'il sera précisé par la Régie.

[30] La FCEI précise également qu'elle n'entend aborder que les transactions visant les services de liquéfaction offerts par GM GNL, bien que sa préoccupation puisse avoir une portée plus générale. Elle aurait la même préoccupation si le Distributeur devait acquérir un service de liquéfaction d'une tierce partie non apparentée.

[31] Pour ce qui est de la proposition d'étudier ces transactions dans le cadre des rapports annuels, l'intervenante soumet que cela ne peut constituer un substitut à la mise en place de règles *a priori*, puisqu'il sera trop tard pour modifier le rapport de force entre les parties négociantes. De plus, l'intervenante est d'avis que la Régie ne pourra désallouer les coûts relatifs à ces transactions puisqu'elles n'apporteront qu'un bénéfice, bien que minime, à la clientèle réglementée.

[32] En ce qui a trait aux coûts de l'usine LSR, l'intervenante comprend que les ajustements proposés par Énergir au rapport annuel 2018, découlant du contrat de liquéfaction avec GM GNL, ne modifient en rien la méthode de répartition des coûts, ils ne font qu'en modifier les intrants. Considérant que ces derniers résultent des suivis de la décision D-2019-124, la FCEI soumet qu'ils relèvent de la phase 3B.

[33] Finalement, l'intervenante considère que les informations contenues dans la pièce confidentielle B-0080 du rapport annuel 2018 sont nécessaires à la compréhension des ajustements réalisés pour pouvoir évaluer la simplicité des méthodes de répartition des coûts. À cet égard, la FCEI est d'avis que le fait de limiter les contrats de liquéfaction à la seule période d'hiver ne change rien au besoin d'en étudier les tenants et aboutissants.

2.5 OPINION DE LA RÉGIE

[34] Dans la section 4.4 de sa décision D-2019-124, la Régie exprimait des préoccupations d'ordre technique et économique quant à l'utilisation du liquéfacteur nº 2, plutôt que le liquéfacteur nº 1, pour liquéfier le gaz naturel à entreposer dans les réservoirs de l'usine LSR pour les besoins de l'activité réglementée avant la période hivernale.

[35] Or, considérant que le liquéfacteur nº 1 a été utilisé au cours de l'année 2019-2020 et sera utilisé dans le futur pour satisfaire les besoins de l'activité réglementée[11], les préoccupations d'ordre technique quant à l'absence totale de liquéfaction par ce train ne représentent plus un enjeu au présent dossier. Ces aspects techniques devront toutefois faire l'objet d'un examen dans un autre dossier advenant le cas où Énergir planifierait à nouveau l'utilisation du liquéfacteur nº 2 plutôt que le liquéfacteur nº 1 pour satisfaire l'entièreté des besoins de l'activité réglementée avant la période hivernale.

---

[11] Pièce B-0342, p. 10.

[36] En ce qui a trait aux enjeux économiques, bien qu'Énergir soit d'avis qu'il faudrait utiliser les coûts variables du liquéfacteur nº 1 pour déterminer l'avantage économique d'une transaction visant l'utilisation du liquéfacteur nº 2, elle indique que cette transaction se fera au coût complet, tel que le prévoit l'article 4.1 du *Code de conduite du Distributeur régissant les transactions entre apparentées du groupe corporatif* (Code de conduite).

[37] Malgré cette position d'Énergir d'utiliser le coût complet afin de se conformer au Code de conduite, les intervenants souhaitent tout de même examiner les éléments à prendre en considération pour déterminer l'avantage économique pour la clientèle réglementée d'utiliser les services de liquéfaction de GM GNL.

[38] La Régie note que le Code de conduite a été approuvé dans le cadre de la demande tarifaire 2015-2016, par ses décisions D-2016-191 et D-2017-003[12]. Depuis, la mise en service du train de liquéfaction nº 2 de GM GNL a permis de nouvelles possibilités de gestion opérationnelle des actifs de l'usine qui étaient, de l'avis d'Énergir, encore impensables il y a quelques années[13].

[39] La Régie note également la conclusion d'Énergir à l'effet que l'utilisation du coût complet pour déterminer l'avantage économique d'utiliser le liquéfacteur nº 2 au cours de l'année 2017-2018, pour les besoins de gaz naturel liquéfié de l'activité réglementée avant la période hivernale, aurait fait en sorte qu'elle aurait payé ces frais en double[14]. Elle note également que l'utilisation du liquéfacteur nº 2 permet d'éviter des émissions de gaz à effet de serre découlant du démarrage du liquéfacteur nº 1.

[40] Considérant la position d'Énergir et les conclusions recherchées par les intervenantes, la Régie se questionne sur l'utilisation du coût complet pour déterminer le juste prix que devrait assumer le Distributeur dans le cas spécifique de l'utilisation des services de liquéfaction de GM GNL dans le futur.

[41] En effet, un des objectifs du Code de conduite est d'assurer que les décisions prises par le Distributeur à l'égard de ses activités non réglementées ne se feront pas au détriment de ses activités réglementées. Or, un prix de transaction pour l'utilisation du liquéfacteur nº 2 sera vraisemblablement plus onéreux pour la clientèle s'il est évalué en

---

12 Dossier R-3970-2016, décisions D-2016-191, p. 36 et D-2017-003, p. 5.
13 Pièce B-0209, p. 13 et 14.
14 Pièce B-0342, p. 8.

tenant compte du coût complet. Ainsi, une des questions à examiner au présent dossier porte sur le caractère adéquat du Code de conduite considérant les nouvelles possibilités de gestion opérationnelle de l'usine LSR.

[42] En ce qui a trait à la pièce confidentielle B-0080 du rapport annuel 2018, la Régie partage l'avis de la FCEI selon lequel l'information qu'elle contient sur l'usine LSR est pertinente pour la compréhension des sujets d'examen de la phase 3B. Outre cette pièce, la Régie est également d'avis que la section 4.4 de la décision confidentielle D-2019-124 est pertinente et utile aux fins de cette compréhension.

[43] La Régie note l'ouverture d'Énergir à permettre à l'intervenante de consulter cette pièce si elle en fait la demande formelle, sous réserve d'un engagement de confidentialité. Aussi, la Régie est d'avis que considérant sa pertinence au présent dossier, ce processus devrait également être appliqué à l'égard de la section 4.4 de la version confidentielle de la décision D-2019-124.

[44] À cet égard, la Régie tient toutefois à préciser que l'objet de la phase 3B n'est pas d'examiner à nouveau les transactions conclues au cours de l'année 2017-2018 ni les ajustements apportés à la méthode de répartition des coûts de l'usine LSR dans le cadre du rapport annuel 2018. En effet, Énergir propose d'autres ajustements à la méthode de répartition des coûts, lesquels sont examinés dans le cadre de la phase 3A.

3. SUIVIS RELIÉS AUX CONTRATS CADRES

[45] Dans sa décision D-2019-124, la Régie relatait les transactions réalisées par Énergir auprès de GM GNL aux sections « *4.4.1 Service de liquéfaction* », « *4.4.2 Option d'achat de gaz naturel liquéfié* » et « *4.4.3 Achat du gaz naturel évaporé produit par le liquéfacteur n° 2* »[15]. Elle notait que ces transactions découlaient de deux contrats cadres et se questionnait sur la nécessité de les approuver.

[15] Dossier R-4079-2018, décision D-2019-124, p. 57 à 66.

[46] Au présent dossier, en suivi de la décision D-2019-124, Énergir dépose, sous pli confidentiel, un seul contrat cadre, soit le « *Contrat-cadre de réservation de GNL, d'achat et de vente de gaz naturel liquéfié et d'achat et de vente d'un service de liquéfaction* ».

[47] **La Régie demande donc à Énergir de déposer au présent dossier, le deuxième contrat conclu avec GM GNL, soit le « *contrat maître d'achat-vente de gaz naturel d'évaporation* » dont il est question à la page 7 de la pièce B-0209**[16].

4. MODE PROCÉDURAL ET CALENDRIER DE TRAITEMENT

[48] Pour les sujets d'examen de la phase 3B, Énergir indique ne voir aucun inconvénient à ce qu'ils soient traités sur dossier, sans audience orale[17].

[49] À cette étape-ci, la Régie ne juge pas nécessaire de prévoir une audience au présent dossier et fixe l'échéancier suivant :

Le 6 avril 2020 à 12 h	Date limite pour le dépôt des DDR à Énergir
Le 20 avril 2020 à 12 h	Date limite pour le dépôt des réponses d'Énergir aux DDR
Le 1er mai 2020 à 12 h	Date limite pour le dépôt de la preuve des intervenants Date limite pour mettre fin à l'intervention
Le 8 mai 2020 à 12 h	Date limite pour le dépôt des DDR aux intervenants
Le 15 mai 2020 à 12 h	Date limite pour le dépôt des réponses des intervenants aux DDR

[50] La Régie déterminera ultérieurement les dates de dépôt des argumentations des participants et de la réplique d'Énergir.

---

16 Pièce B-0209, p. 7, tableau 1, point 3.
17 Pièce B-0333.

5. BUDGETS DE PARTICIPATION

[51] Les budgets de participation déposés par l'ACEFQ et la FCEI pour la phase 3B totalisent 56 916 $. À cet égard, la FCEI demande à la Régie d'autoriser l'utilisation du nouveau guide de paiement des frais en vigueur depuis le 1er février 2020 (Guide 2020)[18], bien que le présent dossier ait été initié avant cette date.

[52] Énergir constate que les budgets de participation sont élevés et semblent disproportionnés compte tenu de ses positions énoncées dans sa preuve complémentaire tant en ce qui a trait à l'utilisation future du liquéfacteur nº 2 de l'usine LSR que l'application des principes actuels relatifs à l'outil de maintien de la fiabilité.

[53] À l'instar d'Énergir, la Régie juge que les budgets de participation soumis par les intervenants sont élevés eu égard à la nature de la preuve à examiner. Cependant, elle note que ces derniers ont planifié, pour les fins de leur budget, la tenue d'une audience de quelques jours. Considérant que le calendrier fixé à la section 4 de la présente décision ne prévoit pas d'audience, la Régie s'attend à une réduction des frais qui seront éventuellement réclamés par les intervenants.

[54] Pour ce qui est du guide de paiement des frais applicable au présent dossier, dans sa lettre de transmission du Guide 2020, la Régie indique qu'il est en vigueur depuis le 1er février 2020 et qu'il s'appliquera aux honoraires et frais engagés dans les nouveaux dossiers ouverts après cette date, sauf si elle en décide autrement[19].

[55] Compte tenu que le présent dossier a débuté le 13 décembre 2018, **la Régie juge que le montant des frais qui seront octroyés aux intervenants sera déterminé en tenant compte des normes et barèmes prévus au Guide de paiement des frais 2012**[20] et selon l'appréciation qu'elle fera de l'utilité de l'intervention et du caractère nécessaire et raisonnable des frais réclamés.

---

18 Guide de paiement des frais 2020.
19 Lettre de transmission du nouveau guide de paiement des frais 2020.
20 Guide de paiement des frais 2012.

Pour ces motifs,

La Régie de l'énergie :

ENCADRE les sujets d'intervention et **FIXE** l'échéancier pour le traitement de la phase 3B, tel que prévu à la présente décision;

RÉITÈRE les autres conclusions et éléments décisionnels énoncés dans la présente décision.

Simon Turmel
Régisseur

Françoise Gagnon
Régisseur

François Émond
Régisseur