

RÉPONSE DE GAZ MÉTRO AU SUIVI RELATIF
AU PROCESSUS OUVERT D'ATTRIBUTION DES
CAPACITÉS DE LIQUÉFACTION
RÉGLEMENTÉES ET DES CAPACITÉS
D'ENTREPOSAGE DE L'USINE LSR

SUIVI DES DÉCISIONS
D - 2015 - 181 ET D - 2016 - 191

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	3
1 CONTEXTE ET AVANTAGES DE L'ACTIVITÉ GNL	4
1.1 Activités non réglementées	5
1.2 Principes afférents au calcul des coûts	7
1.3 Décisions d'affaires et avantages pour la daQ	10
1.4 Résumé.....	12
2 RÉPONSE AU SUIVI	14
2.1. Limite au droit de propriété de Gaz Métro à l'endroit de l'usine LSR.....	15
2.2. Remise en question des principes actuels fixés par la Régie	17
2.2.1. Fondement des principes : absence d'interfinancement.....	17
2.2.2. Arrimage du processus ouvert d'attribution aux sphères réglementées et non réglementées.....	18
2.3. L'arrivée sur le marché de nouveaux joueurs	21
DEMANDE À LA RÉGIE	23

INTRODUCTION

1 À l'issue de l'examen du Code de conduite soumis par Gaz Métro, dans le cadre du dossier
2 tarifaire 2015 (R-3879-2014), la Régie demandait à Gaz Métro, par la décision D-2015-181, ce
3 qui suit:

4 « [363] De plus, considérant le développement récent de l'industrie du GNL et l'arrivée sur le
5 marché de nouveaux joueurs, la Régie demande à Gaz Métro une analyse de faisabilité relative à
6 un processus ouvert d'attribution des capacités de liquéfaction réglementées et des capacités
7 d'entreposage de l'usine LSR. La Régie demande à Gaz Métro de déposer une proposition à cet
8 égard, le cas échéant, dans un prochain dossier tarifaire. »

9 Dans sa décision D-2016-191, portant sur le dossier tarifaire 2017 (R-3970-2016), la Régie
10 prenait acte du fait que la réponse de Gaz Métro à ce suivi serait déposée dans le cadre du
11 dossier tarifaire 2018 :

12 « [156] La Régie prend acte que Gaz Métro déposera l'analyse de faisabilité relative au processus
13 ouvert d'attribution des capacités de liquéfaction réglementées et des capacités d'entreposage de
14 l'usine LSR dans le dossier tarifaire 2018. »

15 La présente pièce constitue la réponse de Gaz Métro au suivi requis par la Régie.

1 CONTEXTE ET AVANTAGES DE L'ACTIVITÉ GNL

1 La cohabitation de l'activité réglementée de distribution de gaz naturel par canalisation (« daQ »)
2 et des activités non réglementées (« ANR ») est une réalité qui existe depuis fort longtemps. Dans
3 son ordonnance G-339, rendue le 20 mai 1983, la Régie de l'électricité et du gaz écrivait
4 notamment ce qui suit :

5 *« La requérante GMi s'est engagée, en 1982, dans une diversification de ses activités en*
6 *investissant dans une entreprise dont l'objet est de développer l'utilisation du gaz naturel comprimé*
7 *comme carburant dans les véhicules moteurs. Cet investissement, encore modeste, est appelé à*
8 *s'accroître de façon sensible dans les années à venir. La requérante se propose aussi de fournir*
9 *un service complémentaire à ses ventes de gaz en offrant du mazout lourd à ses abonnés au tarif*
10 *interruptible. Elle demande à la Régie de considérer ces activités comme des activités de*
11 *l'entreprise de gaz.*

12 *La Régie croit utile de préciser que la Loi sur la Régie de l'électricité et du gaz ne soumet à sa*
13 *réglementation que le commerce du gaz naturel canalisé.*

14 *La Régie souligne que les distributeurs sous sa juridiction sont entièrement libres d'entreprendre*
15 *toute autre activité qu'ils jugent à propos en autant que les profits et pertes générés par telle activité*
16 *ne soient imputables qu'aux actionnaires.*

17 (...)

18 *La Régie rappelle que l'exclusivité territoriale dont jouit la requérante et la contrepartie qui est la*
19 *réglementation tarifaire par la Régie, ne s'applique qu'au seul gaz naturel canalisé. En*
20 *conséquence, tout commerçant, y compris la requérante, peut, selon la Régie, vendre du gaz*
21 *naturel liquéfié sans intervention réglementaire dans le marché intérieur du Québec ou à*
22 *l'exportation en commerce libre avec les autres formes d'énergie offertes sur ces marchés. »¹*

23 C'est dans ce contexte de cohabitation que Gaz Métro déposait, il y a maintenant bientôt sept
24 ans, une demande dans le dossier R-3727-2010 par laquelle elle exposait son projet consistant
25 à utiliser son usine LSR afin de permettre l'éclosion du marché de la desserte, en gaz naturel
26 liquéfié, du secteur des transports. Par sa demande, Gaz Métro désirait obtenir l'approbation de
27 la Régie à l'égard d'une méthode de calcul des coûts facturés pour l'utilisation de son usine de
28 gaz naturel liquéfié dans le cadre de l'activité de vente de GNL.

¹ G-339, p. 38.

1.1 ACTIVITÉS NON RÉGLEMENTÉES

1 Dans sa décision D-2010-057 disposant de cette demande, la Régie rapportait notamment ainsi
2 les positions de l'ACIG et de la FCEI :

3 « [6] L'ACIG souligne que le projet proposé par Gaz Métro comporte deux étapes, soit le transfert
4 du gaz extrait de l'usine LSR à un camion-citerne cryogénique appartenant au client GNL et,
5 ensuite, la revente, par ce client, du gaz ainsi acquis pour approvisionner des véhicules lourds.

6 [7] L'ACIG mentionne que la première étape du projet comporte l'utilisation d'un actif réglementé,
7 soit l'usine LSR. L'ACIG considère qu'il est donc important que l'utilisation de cet actif, pour des
8 fins de vente de gaz à un tiers non réglementé, ne comporte aucun préjudice à la clientèle
9 réglementée, notamment en ce qui a trait à l'impact tarifaire de cette activité et de ses effets
10 potentiels sur le plan d'approvisionnement de Gaz Métro. L'ACIG est d'avis que la Régie a
11 juridiction pour se pencher sur l'utilisation de cet actif réglementé à des fins de la nature de celles
12 proposées dans le présent dossier.

13 [8] Si la Régie décide qu'elle a juridiction sur cette étape, il sera nécessaire, selon l'ACIG, de
14 s'assurer que l'accès au gaz produit par l'usine LSR soit ouvert à tout client désireux de se livrer à
15 la revente de GNL.

16 [9] En ce qui a trait à la deuxième étape du projet, soit la revente de GNL, l'ACIG soutient qu'elle
17 constitue une activité non réglementée.

18 (...)

19 [12] La FCEI considère également qu'en vertu de l'article 31(1) de la Loi, la Régie a compétence
20 pour approuver les tarifs et conditions auxquels le GNL est fourni par Gaz Métro. Elle soutient que
21 la vente de GNL par Gaz Métro doit être réglementée. À cet égard, elle mentionne que la
22 compétence de la Régie est plus large que celle de la Régie de l'électricité et du gaz, telle que
23 décrite à l'Ordonnance G-339, puisque la notion de gaz a évolué et inclut maintenant le méthane
24 à l'état liquide.

25 [13] Enfin, la FCEI mentionne qu'en approuvant les tarifs et conditions de vente de GNL, la Régie
26 pourra s'assurer que toute personne ou entité puisse avoir accès à du GNL auprès de Gaz Métro,
27 conformément à l'article 77 de la Loi. »

28 [nous soulignons]

29 Dans cette décision, la Régie a d'abord réitéré ce qui avait été établi plusieurs années auparavant
30 par l'ordonnance G-339, soit que la vente de GNL, selon le modèle mis en place à l'usine LSR
31 (schéma B de l'annexe 1), est une activité non réglementée, donc non soumise à sa juridiction :

32 « [24] La Régie est d'avis que la vente de GNL est une activité non réglementée qui n'est pas
33 soumise à sa juridiction, et ce, tel que l'avait mentionné à l'époque la Régie de l'électricité et du
34 gaz dans l'Ordonnance G-339. ²

² D-2010-057, par. 24.

1 *[27] La Régie partage l'avis de Gaz Métro selon lequel l'interprétation de l'expression canalisation*
2 *prévue à l'article 1 de la Loi ne peut englober le tuyau et la pompe cryogénique allant de l'usine*
3 *LSR au camion chargé de transporter le GNL. La Régie est d'avis que ce tuyau et cette pompe ne*
4 *peuvent être considérés comme une canalisation faisant partie du droit exclusif de distribution dont*
5 *jouit Gaz Métro. »*

6 [nous soulignons]

7 La Régie déclarait ainsi que la demande de Gaz Métro, telle que libellée, était irrecevable :

8 « *[29] En ce qui a trait à la conclusion recherchée par Gaz Métro dans sa demande, la Régie*
9 *considère qu'approuver la méthode de calcul des coûts facturés aux clients GNL reviendrait à*
10 *approuver indirectement un prix pour une activité non réglementée, ce que la Régie ne peut faire.*
11 *En conséquence, la demande de Gaz Métro, telle que libellée, est irrecevable. »*

12 [nous soulignons]

13 Par contre, la Régie précisait que ses pouvoirs de tarification et de surveillance lui permettaient
14 de déterminer « les coûts devant être déduits du revenu requis de Gaz Métro, car se rapportant
15 à l'activité non réglementée de vente de GNL » :

16 « *[30] Par ailleurs, la Régie partage l'avis de certains intéressés, selon lequel elle a compétence*
17 *pour surveiller les opérations de Gaz Métro afin de s'assurer que les clients des services*
18 *règlementés aient des approvisionnements suffisants. De plus, en vertu de son pouvoir de*
19 *tarification des activités réglementées et de son pouvoir de surveiller les opérations de Gaz Métro*
20 *afin de s'assurer que les clients des services réglementés paient selon un juste tarif, la Régie a*
21 *compétence pour déterminer les coûts devant être déduits du revenu requis de Gaz Métro, car se*
22 *rapportant à l'activité non réglementée de vente de GNL .»³*

23 La Régie demandait conséquemment à Gaz Métro de produire, dans le cadre du dossier tarifaire,
24 une « prévision des coûts pour cette activité qui devra être déduite de son revenu requis »⁴.

25 Par ailleurs, comme il appert de la décision D-2010-057, la Régie n'a pas donné écho à la position
26 de l'ACIG quant au libre accès des revendeurs au GNL produit par l'usine LSR. Aussi, ayant
27 conclu que la vente de GNL, selon le modèle mis en place à l'usine LSR (schéma B de l'annexe
28 1), était une activité non réglementée, et donc qu'elle ne pouvait approuver un tarif et des
29 conditions encadrant cette activité, la Régie n'a pas non plus donné suite à l'argument soulevé
30 par la FCEI et rapporté au paragraphe 13 de sa décision D-2010-057. Ainsi, en n'approuvant pas
31 des tarifs et conditions de vente de GNL à l'usine LSR (modèle d'affaires reproduit au schéma A
32 de l'annexe 1), la Régie ne pouvait que réduire du revenu requis les coûts d'utilisation des actifs

³ Id., par. 30.

⁴ Id., par. 32.

1 de la daQ par l'ANR de Gaz Métro. Dès lors, et suivant cette décision, le modèle d'affaires qui
2 s'est développé concrètement a fait en sorte que toute personne ou entité désirant avoir accès à
3 du GNL produit à l'usine LSR doit s'adresser à l'ANR de Gaz Métro (aujourd'hui GM GNL) tel que
4 schématisé à l'annexe 1 (schéma B de l'annexe 1). Depuis la décision D-2010-57, et dans
5 plusieurs décisions rendues jusqu'à aujourd'hui⁵, la Régie a établi des principes, conditions et
6 modalités (ci-après « principes ») applicables à la daQ concernant l'ANR de vente de GNL. À ces
7 différentes occasions, la Régie n'a pas repris les préoccupations énoncées par l'ACIG et la FCEI
8 reproduites aux paragraphes 8 et 13 de la décision D-2010-057 et le modèle d'affaires reproduit
9 au schéma B de l'annexe 1 perdure depuis bientôt 7 ans et est maintenant bien implanté.

10 La Régie viendra à nouveau réitérer que l'activité de GNL, selon le modèle mis en place à l'usine
11 LSR (schéma B de l'annexe 1), est une ANR dans le cadre de sa décision D-2013-187 disposant
12 d'une demande d'autorisation pour un projet d'investissement visant à augmenter la capacité de
13 liquéfaction de gaz naturel de l'usine LSR. Elle y indique spécifiquement que les actifs associés
14 à la nouvelle fonction de liquéfaction ne peuvent être réglementés, notamment parce que le projet
15 d'investissement ne porte pas sur la distribution du gaz naturel par canalisation. La Régie conclut
16 donc qu'elle:

17 « [53] (...) ne peut autoriser l'investissement demandé par le Distributeur, car il ne s'agit pas d'un
18 actif visé par le premier paragraphe de l'article 73 (1) de la Loi. »

1.2 PRINCIPES AFFÉRENTS AU CALCUL DES COÛTS

19 Ayant déterminé que la vente de GNL était une ANR, la Régie a établi, par ses différentes
20 décisions⁶, les principes afférents au calcul des coûts à déduire du revenu requis pour l'utilisation
21 de l'usine LSR par sa filiale ANR. Les éléments suivants ressortent des différentes décisions
22 rendues par la Régie:

- 23 • La vente de GNL par Gaz Métro à sa filiale devra se faire sans interfinancement de la part
24 ou envers les clients des services réglementés - D-2010-57 :

25 « [28]. (...) Toutefois, la vente de GNL par Gaz Métro à sa filiale devra se faire sans
26 interfinancement de la part ou envers les clients des services réglementés. »

⁵ Notamment les décisions D-2010-144, D-2011-30, D-2012-171, D-2013-187, D-2014-032 et D-2015-012.

⁶ Notamment les décisions G-339, D-2010-057, D-2010-144, D-2011-30, D-2012-171, D-2013-187, D-2014-032 et D-2015-012.

- 1 • Tous les biens et services fournis par la daQ à l'ANR (étape 1 de schéma B de l'annexe
2 1) devront être facturés et établis sur la base du coût complet (coût moyen ou allocation
3 directe lorsque possible) - D-2010-144 :

4 « [197] La Régie rappelle que, dans l'ordonnance G-339-1983, la Régie de l'électricité et du
5 Gaz avait établi certains principes touchant la vente de GNL : « La Régie précise également
6 que tous les biens et services fournis par l'entreprise de gaz à cette activité indépendante
7 devront être facturés et en particulier que le prix de transfert du gaz naturel liquéfié devra être
8 établi sur la base du coût moyen plutôt que du coût marginal; ce coût moyen comprenant tous
9 les coûts de liquéfaction y compris l'amortissement de l'usine de liquéfaction et des réservoirs
10 de GNL. »

11 D'ailleurs, dans cette même décision, la Régie approuve la compensation pour les coûts
12 relatifs à la distribution en fonction de l'allocation des coûts et non des tarifs de distribution
13 car ceux-ci incluent de l'interfinancement entre les clients et ne reflètent donc pas
14 directement les coûts. Pour l'équilibrage, elle accepte que la compensation soit basée sur
15 le taux du tarif d'équilibrage car celui-ci reflète les coûts :

16 « [204] Pour la composante équilibrage, la Régie accepte l'utilisation d'un taux sur la base du
17 tarif d'équilibrage du distributeur, puisque celui-ci reflète effectivement le coût de ce service.

18 [205] Gaz Métro établit les coûts liés à l'utilisation du réseau de distribution en utilisant l'étude
19 d'allocation de coûts 2009-2010 et les données prévues pour le client GNL en 2011.

20 (...)

21 [207] La Régie considère que le coût unitaire moyen de distribution doit être établi en prenant
22 comme hypothèse le coût unitaire de distribution d'un client ayant un profil de consommation
23 similaire à celui de l'usine LSR dans son ensemble. Pour 2011, la Régie retient la valeur de
24 2,828 ¢/m³ comme coût unitaire de distribution, soit le coût unitaire d'un client interruptible au
25 palier 5.7. »

- 26 • L'ensemble des nouveaux investissements et coûts d'opération servant uniquement à
27 l'ANR (étape 2 du schéma B de l'annexe 1) seront à la charge de l'ANR (coûts directement
28 assumés par l'ANR). Elle mentionne notamment dans la décision D-2010-057 :

29 « [35] (...) La Régie comprend également que tous les investissements requis pour effectuer
30 le transfert du GNL des réservoirs de l'usine LSR aux camions cryogéniques (pompe
31 cryogénique, rampe de chargement, aménagement du site de transfert, etc.) seront à la charge
32 du client GNL. »

- 33 • La méthode du coût moyen respecte les principes de causalité des coûts et d'équité. Dans
34 la décision D-2012-171, la Régie réaffirme les mêmes principes. Elle mentionne que cette

1 approche (coût moyen par fonction de l'usine) respecte les principes de causalité des
2 coûts et d'équité⁷.

3 La Régie a également statué à l'effet qu'elle peut approuver le Code de conduite du Distributeur
4 afin de prévenir l'interfinancement entre les activités de la daQ et les ANR et prévenir toute forme
5 de traitement préférentiel. Dans le cadre de la décision D-2014-31, elle mentionnait ce qui suit :

6 « [79] L'adoption d'un tel Code est également nécessaire afin d'assurer la protection des
7 consommateurs, comme requis à l'article 5 de la Loi. À cet égard, la Régie écrivait ce qui suit dans
8 sa décision D-2002-95 : « Le code de conduite est un outil utilisé par plusieurs organismes de
9 régulation dans le cadre de leur mandat de protection de la clientèle du service réglementé. Par
10 exemple, il est mentionné à l'article 4 du Règlement 659 et est l'un des objets de l'Ordonnance 889
11 de FERC. Un code de conduite vise à prévenir toute forme de traitement préférentiel en faveur des
12 autres unités et affiliés de l'entreprise intégrée en régissant les comportements, les échanges
13 d'employés et d'informations. Il vise aussi à prévenir l'interfinancement en encadrant les
14 transactions avec le transporteur qui ont des impacts financiers pour ce dernier. » »

15 Dans le cadre de l'évaluation du Code de conduite de Gaz Métro, la Régie précise également les
16 principes en faisant référence à la méthode du coût complet qui est également utilisée par Hydro-
17 Québec. Dans la décision D-2013-106, elle mentionnait :

18 « [214] La Régie croit qu'une méthode basée sur le coût complet est généralement plus pertinente
19 pour mesurer le coût d'un revenu, d'une charge ou d'un actif. C'est d'ailleurs sur une telle base
20 qu'elle a demandé que les coûts d'Hydro-Québec soient séparés entre activités réglementées et
21 non réglementées. »

22 Ces principes sont d'ailleurs reflétés dans le Code de conduite de Gaz Métro qui a été approuvé
23 par la décision D-2017-003. Celui-ci mentionne que, dans le cas où le Distributeur mène une
24 activité réglementée et une ou des activités non réglementées, l'allocation des coûts et des
25 bénéfices des ressources humaines et physiques communes aux deux activités doit être
26 effectuée conformément à la politique d'établissement de la contrepartie reconnue par la Régie
27 et décrite à la section 4 du Code de conduite (doit correspondre au coût complet des services
28 offerts ou reçus).

29 Tel qu'il sera plus amplement ci-après exposé, les différentes décisions rendues par la Régie au
30 fil des ans relativement aux principes afférents au calcul des coûts ont servi d'assises à la mise
31 en place du modèle d'affaires décrit au schéma B de l'annexe 1.

⁷ D-2012-171, paragraphe 52.

1.3 DÉCISIONS D'AFFAIRES ET AVANTAGES POUR LA DAQ

1 Des décisions d'affaires et des risques financiers non réglementés ont été pris par Gaz Métro,
2 selon le modèle d'affaires décrit au schéma B de l'annexe 1, sur la base des décisions rendues
3 par la Régie au cours des années qui ont établi des principes clairs relativement à l'ANR.
4 Notamment, l'accès aux réservoirs d'entreposage (incluant l'outil de maintien de fiabilité) et la
5 méthodologie de la recharge basée sur le coût complet (étape 1 du schéma B de l'annexe 1) ont
6 été des considérations centrales dans la décision de construire le nouveau train de liquéfaction
7 (étape 2 du schéma B de l'annexe 1).

8 Dans le cadre de la Cause tarifaire 2014, R-3837-2013, Gaz Métro a proposé des adaptations à
9 la méthode de répartition des coûts de l'usine LSR entre la daQ et l'ANR en prévision de l'ajout
10 d'un nouveau liquéfacteur (non réglementé en vertu de la décision D-2013-187) afin de respecter
11 les principes établis par la Régie dans ses décisions précédentes (approuvées par la décision
12 D-2014-32). Gaz Métro mentionne clairement que la décision d'investissement sera en fonction
13 de la décision de la Régie sur la méthode de partage des coûts :

14 *« Par ailleurs, Gaz Métro souligne que la décision d'investissement par l'activité non réglementée*
15 *se prendra en fonction de la décision de la Régie sur la méthode de partage des coûts. Considérant*
16 *l'investissement très important qui sera effectué et sa durée d'amortissement, il est nécessaire*
17 *pour l'activité non réglementée que les grands principes de la méthode de partage des coûts aient*
18 *une certaine pérennité. Ne pas fixer une période déterminée pour l'application de la méthode*
19 *contribue à cette pérennité. Il va sans dire que cela n'empêchera pas d'ajuster la méthode au fil*
20 *des ans afin de permettre une répartition toujours plus précise des coûts communs. »⁸*

21 Gaz Métro y mentionne également que l'accès à la capacité maximale d'entreposage de 10 10⁶m³
22 est une considération centrale dans la décision de construire de nouveaux trains de liquéfaction :

23 *« Il est important de souligner que l'activité non réglementée doit pouvoir disposer de cette capacité*
24 *maximale d'entreposage. Celle-ci ne peut pas être sujette à une approbation annuelle ou être*
25 *susceptible d'être réduite sans quoi l'activité non réglementée n'est pas viable. »⁹*

26 Finalement, et toujours dans le cadre du dossier tarifaire 2014, Gaz Métro mentionne que la
27 nouvelle méthodologie de calcul de l'outil de maintien doit également être acceptée par la Régie
28 (qui sera approuvée par la décision D-2015-12) avant de débiter la construction du train de
29 liquéfaction :

⁸ Cause tarifaire 2014, R-3837-2013, Gaz Métro – 2, Document 49 pages 13 et 14.

⁹ Cause tarifaire 2014, R-3837-2013, Gaz Métro – 2, Document 49 pages 14.

1 « Comme précisé dans la phase 2 de la Cause tarifaire 2014, Gaz Métro est dans l'attente d'une
2 décision sur sa demande d'ajustement à la méthode de partage des coûts afin de décider de la
3 poursuite ou non du projet. Si le projet se poursuit, Gaz Métro voudra attendre la décision sur l'outil
4 de maintien avant d'émettre l'Avis de démarrage de l'ensemble des travaux prévus au contrat avec
5 l'entrepreneur retenu aux termes de l'appel de soumissions. »¹⁰

6 Cet élément important est d'ailleurs reconnu par la FCEI dans sa preuve produite lors de l'examen
7 du Code de conduite dans le cadre du dossier tarifaire 2015 (R-3879-2014) :

8 « La FCEI est consciente que certaines décisions d'affaires ont pu être prises sur la base de
9 décisions de la Régie par Gaz Métro relativement à l'activité GNL au cours des dernières années
10 et qu'un changement aux règles de fonctionnement actuelles pourrait être préjudiciable à l'activité
11 non réglementée. Certainement, l'accès aux réservoirs d'entreposage a été une considération
12 centrale dans la décision de construire de nouveaux trains de liquéfaction. »¹¹

13 Or, ces décisions d'affaires ont permis, et permettront, de générer d'importants bénéfices pour la
14 daQ. En effet, l'ANR génère trois bénéfices directs pour la daQ et ce, à hauteur de plusieurs
15 millions de dollars par année, soit en :

- 16 • Permettant à la clientèle réglementée de bénéficier d'une baisse du coût de service à
17 récupérer (par la recharge). Ce bénéfice sera toujours présent avec la mise en production
18 de la nouvelle usine et sera même en croissance. La présence de l'ANR à l'usine LSR
19 demeure significativement profitable pour la daQ, indépendamment des capacités
20 excédentaires disponibles;
- 21 • Permettant d'augmenter l'utilisation du réseau de Gaz Métro pour l'arrivée du nouveau
22 client GM GNL;
- 23 • Permettant de réduire les coûts d'approvisionnement par échange de GNL à la suite de
24 la mise en place d'une option relative à l'interruption de la liquéfaction du client GM GNL
25 en journée de pointe¹². Ce bénéfice serait difficilement possible avec un tiers non
26 apparenté à Gaz Métro.

27 Gaz Métro pourrait également ajouter des bénéfices indirects tel que :

- 28 • La liquéfaction en hiver¹³, qui permet à la DAQ d'avoir une option additionnelle
29 d'optimisation des outils d'approvisionnement. La possibilité de liquéfier en période

¹⁰ Cause tarifaire 2014, R-3837-2013, Gaz Métro – 2, Document 58 page 12.

¹¹ Cause tarifaire 2015, R-3879-2014, Mémoire de la FCEI, pièce C-FCEI-0081.

¹² Cause tarifaire 2018, R-3987-2016, Gaz Métro – 6, Document 3.

¹³ D-2012-171.

1 hivernale bénéficie à la clientèle de la daQ. Ceci n'aurait probablement pas été possible
2 sans l'ANR qui a entraîné l'analyse d'une telle action;

- 3 • La présence du train de liquéfaction no 2 qui pourrait servir de redondance en cas de
4 problème avec le train no 1.

5 La Régie a établi des principes clairs qui ont permis le développement de l'ANR qui bénéficie à
6 la daQ et ce, tant par la diminution des coûts fixes à l'usine LSR que par l'ajout de revenus de
7 distribution ainsi que par la réduction des coûts d'approvisionnement aux clients présents et futurs
8 de Gaz Métro.

1.4 RÉSUMÉ

9 En résumé, il appert notamment de ce qui précède que :

- 10 • La vente de GNL, selon le modèle de vente mis en place à l'usine LSR (schéma B de
11 l'annexe 1), est une activité non réglementée sur laquelle la Régie n'a pas juridiction;
- 12 • En n'approuvant pas des tarifs et conditions de vente de GNL à l'usine LSR, la Régie ne
13 pouvait que réduire du revenu requis les coûts d'utilisation des actifs de la daQ pour l'ANR
14 de Gaz Métro et s'assurer de la sécurité d'approvisionnement;
- 15 • La Régie a compétence pour déterminer les coûts devant être déduits du revenu requis
16 de Gaz Métro car se rapportant à l'activité non réglementée de vente de GNL;
- 17 • Ces constats ont amené le développement du modèle d'affaires décrit au schéma B de
18 l'annexe 1;
- 19 • La Régie a établi, par ses différentes décisions¹⁴, les principes afférents au calcul des
20 coûts à déduire du revenu requis pour l'utilisation de l'usine LSR par la filiale de Gaz Métro
21 dans le cadre de l'ANR de vente de GNL;
- 22 • Ces principes sont d'ailleurs reflétés dans le Code de conduite de Gaz Métro qui vient
23 d'être approuvé par la décision D-2017-003;
- 24 • Dans ce modèle, toute personne ou entité voulant avoir accès à du GNL à l'usine LSR de
25 Gaz Métro doit passer par l'ANR de Gaz Métro et c'est l'ANR qui est responsable de la
26 gestion de cette activité (étape 3 du schéma B de l'annexe 1);

¹⁴ Notamment les décisions G-339, D-2010-057, D-2010-144, D-2011-30, D-2012-171, D-2013-187, D-2014-032 et D-2015-012.

- 1 • La Régie n'a pas fait écho aux préoccupations formulées par l'ACIG et la FCEI dans le
2 dossier R-3727-2010 concernant l'accès à toute personne ou entité à du GNL produit à
3 l'usine LSR auprès de Gaz Métro;
- 4 • Des décisions d'affaires et des risques financiers non réglementés ont été pris par
5 Gaz Métro sur la base des décisions rendues par la Régie et ont permis la mise en place
6 du modèle d'affaires décrit au schéma B de l'annexe 1;
- 7 • Ces décisions d'affaires et ces risques financiers non réglementés génèrent d'importants
8 bénéfices pour les clients de la daQ présents et futurs.
- 9 Ces constats doivent occuper une place centrale dans l'analyse du suivi requis par la Régie.

2 RÉPONSE AU SUIVI

1 En fonction des constats soulevés dans la section précédente, Gaz Métro ne croit pas qu'un
2 processus ouvert d'attribution puisse être mis en place dans le cadre réglementaire actuel. Gaz
3 Métro soumet qu'un tel processus n'aurait été possible et viable que dans un modèle réglementé
4 où la Régie aurait fixé des tarifs et conditions de service à l'usine LSR (schéma A de l'annexe 1).

5 Or, comme mentionné précédemment, la Régie a statué à l'effet qu'elle ne pouvait réglementer
6 l'activité de vente de GNL, selon le modèle de vente mis en place à l'usine LSR (schéma B de
7 l'annexe 1), et qu'elle n'avait donc pas juridiction pour établir les prix ou tarifs qui sont facturés
8 par l'ANR à ses clients. Le cadre réglementaire actuel fait en sorte que toute personne ou entité
9 désirant avoir accès à du GNL de Gaz Métro doit s'adresser à l'ANR et cette dernière assume les
10 coûts de la recharge pour l'utilisation des actifs réglementés. L'ANR peut ensuite vendre du GNL,
11 sans intervention réglementaire, dans le marché intérieur du Québec ou à l'exportation.

12 Ainsi, l'ANR, en l'occurrence GM GNL, est l'entité qui offre le service de vente de GNL, qui en
13 assume les risques ainsi que les coûts en plus d'assurer la logistique tels que la planification de
14 la production, le chargement et la commercialisation du GNL. Comme nous le verrons dans la
15 présente section, GM GNL fixe ses prix de vente de GNL selon une structure de coûts qui est
16 composée notamment de la recharge de la daQ pour l'utilisation des actifs réglementés, mais
17 également de l'ensemble des autres coûts nécessaires à la prestation de service qui lui sont
18 propres et qui sont indépendants des actifs et coûts de la daQ.

19 La réflexion de Gaz Métro l'a amenée à conclure qu'un processus ouvert d'attribution des
20 capacités de liquéfaction et d'entreposage de l'usine LSR par la Régie dans le cadre
21 réglementaire actuel où l'activité de vente de GNL est une ANR:

- 22 • Limiterait l'exercice de son droit de propriété à l'endroit de l'usine LSR;
- 23 • Remettrait en question les principes actuels fixés par la Régie et reviendrait à fixer des
24 tarifs et des prix pour la vente de GNL.

25 Gaz Métro a également évalué la demande de la Régie en fonction de la prémisse dont semble
26 découler sa demande, soit l'arrivée de nouveaux joueurs potentiels dans le marché non
27 réglementé du GNL.

2.1. LIMITE AU DROIT DE PROPRIÉTÉ DE GAZ MÉTRO À L'ENDROIT DE L'USINE LSR

1 Suivant le principe édicté par la Régie voulant que la vente de GNL soit non réglementée,
2 Gaz Métro commercialise cette activité par l'intermédiaire de GM GNL. GM GNL a été créée pour
3 séparer l'activité de vente de GNL des activités de la daQ, et pour assurer la logistique tels que
4 la planification de la production, le chargement et la commercialisation du GNL. C'est GM GNL
5 qui offre l'accès au GNL, assure la gestion du service et fixe les prix en fonction de sa structure
6 de coûts.

7 Gaz Métro soumet respectueusement qu'on ne peut lui dicter qui peut utiliser l'usine LSR sans
8 que cela ne constitue une immixtion dans le marché de la vente du GNL, qui est une ANR. En
9 effet, le processus réglementaire ne peut imposer à Gaz Métro des règles encadrant des activités
10 commerciales autres que celle de la distribution du gaz naturel par canalisation. Notamment,
11 Gaz Métro ne peut se faire imposer l'accès d'un tiers à sa propriété. Ceci reviendrait notamment
12 à réglementer la vente de GNL à l'usine LSR, ce qui serait contraire au modèle réglementaire fixé
13 par la Régie.

14 Par ailleurs, bien que l'usine LSR serve, en premier lieu, d'outil d'approvisionnement aux fins des
15 activités réglementées de la daQ, un tel usage principal n'en altère pas pour autant la nature : il
16 s'agit d'un actif à l'égard duquel Gaz Métro détient, de manière exclusive, un droit de propriété
17 entier.

18 Gaz Métro est d'avis que le pacte réglementaire ne peut pas la contraindre à procéder à un
19 processus ouvert d'attribution des capacités de liquéfaction et des capacités d'entreposage de
20 l'usine LSR dont la résultante consisterait concrètement à permettre à un tiers d'accéder à sa
21 propriété.

22 Nonobstant ce qui précède, Gaz Métro souligne par ailleurs que l'accès et la gestion de l'usine
23 LSR ne pourraient être ouvert à tous pour des fins de sécurité et de besoin opérationnel. En effet,
24 le modèle commercial de vente de GNL est complexe et nécessite une coordination telle qu'il
25 n'est pas approprié de permettre un accès « libre » à l'usine LSR par plusieurs joueurs. L'activité
26 de GNL est une chaîne logistique complexe qui inclut, notamment la coordination de la production
27 tels que la liquéfaction et l'entreposage, la vente et le chargement de véhicules lourds. Cette
28 chaîne doit être optimisée dans son ensemble par l'intermédiaire d'un seul opérateur. De plus, la

2.2. REMISE EN QUESTION DES PRINCIPES ACTUELS FIXÉS PAR LA RÉGIE

2.2.1. Fondement des principes : absence d'interfinancement

1 Gaz Métro comprend des représentations effectuées par la FCEI dans le cadre du dossier
2 R-3879-2014, et rapportées par la Régie au paragraphe 353 de sa décision D-2015-181,
3 qu'un processus ouvert d'attribution viserait une « maximisation de la valeur [des actifs de
4 Gaz Métro] » :

5 « [353] Conséquemment, la FCEI estime que l'AR devrait mettre en place un processus
6 ouvert d'attribution des capacités de liquéfaction réglementées et des capacités
7 d'entreposage, en visant la maximisation de la valeur de ses actifs, le tout en respectant la
8 réalité historique du développement du GNL et le futur Code de conduite. »

9 [nous soulignons]

10 Or, afin de « maximiser » la valeur de l'actif qu'est l'usine LSR, Gaz Métro comprend que
11 le processus ouvert d'attribution viserait à obtenir du marché des offres pour les capacités
12 de liquéfaction et d'entreposage plus élevées que la recharge actuelle basée sur le coût
13 complet. Gaz Métro comprend que, selon la position de la FCEI, ce processus ouvert et
14 encadré par la Régie, devrait être mis en place par la daQ. Selon le modèle d'affaires
15 actuellement en vigueur (schéma B de l'annexe 1), les prix résultant de ce processus
16 devraient être chargés par l'ANR de Gaz Métro aux clients ayant obtenus la dite capacité.
17 En effet, pour les raisons mentionnés à la section précédente, l'ANR devrait continuer de
18 coordonner et d'offrir le service non réglementé de vente de GNL et non la daQ. Par la
19 suite, l'ANR de Gaz Métro remettrait les revenus à la daQ sous forme de recharge. Dans
20 le cadre d'un processus ouvert d'attribution de capacités, les prix offerts pourraient être
21 plus élevés ou plus bas que le coût complet de la recharge actuelle de la daQ à l'ANR.
22 Cette nouvelle dynamique remettrait en question les principes fixés par la Régie. Gaz
23 Métro croit qu'il n'y a pas lieu qu'une telle remise en question ait lieu.

24 Gaz Métro souligne que, dans le cadre de ses fonctions, la Régie doit notamment assurer
25 la protection des consommateurs¹⁷. Or, les principes fixés jusqu'à présent par la Régie
26 permettent d'atteindre cet objectif en s'assurant que la daQ soit tenue indemne de
27 l'utilisation de l'usine LSR et que l'ANR n'entraîne pas de coût pour la clientèle de la daQ.
28 Il est important, tant pour GM GNL que pour la daQ, que la recharge soit juste, équitable

¹⁷ Article 5 de la Loi sur la Régie de l'énergie

1 et sans interfinancement. De plus, les coûts à partager doivent être tangibles et réellement
2 encourus. Il n'a jamais été question, dans les différentes décisions rendues par la Régie,
3 de « maximisation de la valeur » pour la daQ.

4 Les décisions rendues jusqu'à présent par la Régie et le Code de conduite approuvé par
5 cette dernière sont clairs : la recharge doit être basée sur le coût complet (une allocation
6 directe ou la méthode du coût moyen plutôt que sur la valeur de marché ou le coût
7 marginal) et ce, afin de prévenir l'interfinancement et prévenir toute forme de traitement
8 préférentiel. Dans le cadre de la décision D-2011-030, la Régie exprime clairement, dans
9 les termes suivants, la méthode qui permet de prévenir l'interfinancement entre la daQ et
10 l'ANR :

11 « [63] Dans sa décision D-2010-057, la Régie indique clairement, dans la section traitant
12 de sa juridiction, que la vente de GNL doit se faire sans interfinancement [référence omise].
13 Dans la section suivante de cette même décision, traitant du pouvoir de surveillance et de
14 tarification des activités réglementées, la Régie donne implicitement la recette pour éviter
15 tout interfinancement possible, en indiquant à Gaz Métro de déduire du revenu requis les
16 coûts identifiés pour le client GNL [référence omise].

17 [64] Par ailleurs dans sa décision D-2010-144, la Régie mentionne que le coût d'utilisation
18 de l'usine LSR, conformément à l'ordonnance G-339, doit être établi sur la base du coût
19 moyen de l'usine LSR et non sur la base du coût marginal [référence omise]. »

20 Or, Gaz Métro soumet que la facturation, à l'ANR, d'un coût d'utilisation plus élevé (ou
21 plus bas) que le coût complet génèrerait de l'interfinancement. Ce qui serait certainement
22 le cas suivant l'application d'un processus ouvert d'attribution de capacités, remettant ainsi
23 en question les principes établis par la Régie permettant d'établir la recharge pour
24 l'utilisation de l'usine LSR. Gaz Métro considère donc que le recours à un processus
25 ouvert d'attribution des capacités ne permettrait pas de répondre aux principes établis
26 jusqu'ici par la Régie.

2.2.2. Arrimage du processus ouvert d'attribution aux sphères réglementées et non réglementées

27 Il est important de cerner comment, en pratique, s'opérationnaliserait la gestion des
28 capacités issues d'un processus ouvert d'attribution de capacités entre les sphères
29 réglementées et non réglementées. Par exemple, à la suite d'un processus ouvert
30 d'attribution, un tiers se verrait attribuer une capacité d'entreposage de X m³/année et une

1 capacité de liquéfaction de Y m³/année. Or, comment ce tiers accéderait-il à ces
2 services ? En fonction du modèle réglementaire actuel, la daQ pourrait-elle répondre
3 directement au besoin de ce tiers ou cette gestion serait-elle plutôt prise en charge par
4 une ANR ? Concrètement, qui gérerait les demandes de ce tiers quant à ces besoins de
5 retraits/injection à l'entreposage et au démarrage du processus de liquéfaction ? Qui
6 opérerait le quai de chargement permettant le ravitaillement des véhicules lourds
7 appartenant au tiers ou à sa clientèle ? Comment les coûts actuellement assumés
8 directement par GM GNL, pour offrir le service non réglementé de GNL, seraient tarifés à
9 ce tiers ? À l'heure actuelle, cette gestion se fait directement par GM GNL. Cette réalité
10 est conforme aux décisions passées de la Régie qui a jugé qu'elle ne pouvait réglementer
11 l'activité de vente de GNL en fixant les prix ou les tarifs facturés par l'ANR à ses clients.

12 Gaz Métro est d'avis qu'afin que la Régie puisse dicter la tenue d'un processus ouvert
13 d'attribution des capacités et que des tiers non affiliés à Gaz Métro puissent directement
14 accéder aux fonctions d'entreposage et de liquéfaction de l'usine LSR, et ce, sans
15 l'intermédiaire de GM GNL, la totalité de la chaîne logistique de vente de GNL devrait être
16 réglementée (schéma A de l'annexe 1). D'ailleurs, la position exprimée par la FCEI, et
17 rapportée par la Régie dans la décision D-2010-057, laisse également entendre que cette
18 dernière était d'avis qu'il fallait d'abord qualifier la vente de GNL d'activité réglementée
19 afin que la Régie puisse fixer les règles concernant l'accès au GNL :

20 *[12] La FCEI considère également qu'en vertu de l'article 31(1) de la Loi, la Régie a*
21 *compétence pour approuver les tarifs et conditions auxquels le GNL est fourni par Gaz*
22 *Métro. Elle soutient que la vente de GNL par Gaz Métro doit être réglementée. À cet*
23 *égard, elle mentionne que la compétence de la Régie est plus large que celle de la*
24 *Régie de l'électricité et du gaz, telle que décrite à l'Ordonnance G-339, puisque la*
25 *notion de gaz a évolué et inclut maintenant le méthane à l'état liquide.*

26 *[13] Enfin, la FCEI mentionne qu'en approuvant les tarifs et conditions de vente de*
27 *GNL, la Régie pourra s'assurer que toute personne ou entité puisse avoir accès à du*
28 *GNL auprès de Gaz Métro, conformément à l'article 77 de la Loi. »¹⁸*

29 *[nous soulignons]*

30 Or, comme mentionné précédemment, le cadre réglementaire actuel fait en sorte que
31 toute personne ou entité voulant avoir accès à du GNL de Gaz Métro doit s'adresser à
32 GM GNL (schéma B de l'annexe 1). En fonction de ce cadre, il revient à GM GNL d'offrir

¹⁸ D-2010-057

1 le service de GNL et d'en assumer les risques ainsi que les coûts et de veiller à assurer
2 la logistique telle que la planification de la production (liquéfaction et entreposage), la
3 vente et le chargement de GNL.

4 Avec la croissance de l'utilisation de l'usine LSR pour les ANR de GNL, des
5 investissements et du personnels supplémentaires ont été ajoutés et ce, directement à la
6 charge de l'ANR. Par exemple, des préposés aux chargements de GNL ont été
7 embauchés pour assurer le chargement des camions et un nouveau quai de chargement
8 a été construit, par l'ANR, pour des raisons de logistique et de sécurité. Il est à noter que
9 ceci est en conformité avec ce qui était énoncé par la Régie dans sa décision D-2010-057 :

10 « [35] (...) La Régie comprend également que tous les investissements requis pour
11 effectuer le transfert du GNL des réservoirs de l'usine LSR aux camions cryogéniques
12 (pompe cryogénique, rampe de chargement, aménagement du site de transfert, etc.)
13 seront à la charge du client GNL. »

14 Tous les coûts découlant d'investissements ou de coûts d'opération qui ne sont pas
15 directement liés aux installations en place pour subvenir aux besoins réglementés doivent,
16 en fonction des décisions rendues par la Régie, être supportés par l'ANR.

17 Ainsi, GM GNL fixe ses prix de vente, selon une structure de coûts qui est composée
18 notamment :

- 19 • de la recharge de la daQ pour l'utilisation des actifs réglementés;
- 20 • des autres coûts nécessaires à la prestation de service qui lui sont propre et qui
21 ne concerne pas les actifs de la daQ (voir étape 2 du schéma B de l'annexe 1).

22 En présence du modèle d'affaires actuellement en place (schéma B de l'annexe 1), donner
23 directement accès aux fonctions d'entreposage et de liquéfaction de l'usine LSR à des
24 tiers obligerait GM GNL à fournir des services pour l'utilisation des actifs ou services
25 assumés directement par celle-ci. Dans un cas hypothétique d'octroi de capacité à la suite
26 d'un processus ouvert d'attribution, les prix offerts et payés par les tiers ne pourraient pas
27 se limiter uniquement aux coûts complets de la recharge. Ceux-ci devraient également
28 inclure les coûts supportés directement par GM GNL. La Régie devrait tenir compte de la
29 structure de coûts de l'ensemble de la chaîne logistique de vente du GNL et non
30 uniquement de la recharge à la daQ. Ceci irait à l'encontre des principes établis par la

1 Régie voulant qu'elle ne puisse pas tarifier ou allouer des coûts assumés directement par
2 l'ANR, ni transférer ces coûts, directement alloués à l'ANR, vers l'activité réglementée. En
3 effet, ceci entrerait en conflit avec les décisions de la Régie confirmant que l'activité de
4 vente de GNL est une activité non réglementée.

5 Gaz Métro en arrive donc à la conclusion qu'un processus ouvert d'attribution des capacités
6 n'aurait été viable et possible que dans un modèle où la Régie aurait fixé des tarifs et conditions
7 de service à l'usine LSR (schéma A de l'annexe 1), modèle que la Régie n'a pas retenu jusqu'à
8 ce jour.

2.3. L'ARRIVÉE SUR LE MARCHÉ DE NOUVEAUX JOUEURS

9 Dans la décision D-2015-181, la Régie mentionne que :

10 « De plus, considérant le développement récent de l'industrie du GNL et l'arrivée sur le marché de
11 nouveaux joueurs, la Régie demande à Gaz Métro une analyse de faisabilité relative à un
12 processus ouvert d'attribution des capacités de liquéfaction réglementées et des capacités
13 d'entreposage de l'usine LSR. La Régie demande à Gaz Métro de déposer une proposition à cet
14 égard, le cas échéant, dans un prochain dossier tarifaire. »

15 [nous soulignons]

16 Gaz Métro soumet que le fait qu'il y ait, ou non, d'autres joueurs dans un marché non réglementé,
17 ne devrait pas avoir d'impact sur le droit de propriété de Gaz Métro à l'égard de l'usine LSR
18 (section 2.1 du présent document) ou les principes actuels fixés par la Régie (section 2.2 du
19 présent document).

20 Par ailleurs, Gaz Métro comprend que cette éventuelle réalité (le développement récent de
21 l'industrie du GNL et l'arrivée sur le marché de nouveaux joueurs) était importante à prendre en
22 considération aux fins de l'élaboration du Code de conduite. D'ailleurs, cette préoccupation de la
23 Régie formulée dans la décision D-2015-181 faisait suite aux propos tenus par les témoins de
24 Gaz Métro lors des audiences du dossier tarifaire 2015 en lien avec le Code de conduite :

25 « (...) l'environnement autour du GNL a changé et, disons-le quand même, le principalement
26 changement, c'est l'arrivée d'autres joueurs dans les derniers mois qui viennent... qui regardent du
27 moins des projets pour s'installer dans le marché du GNL au Québec, puis appelons un chat, un
28 chat, qui pourraient donc être des concurrents à l'entité non réglementée de GNL de Gaz Métro »¹⁹

¹⁹ Notes sténographiques de la cause tarifaire R-3879-2014 à la pièce A-0131_3879-CT2016_Vol3-09sept15 page 123 lignes 9 à 17.

1 Ceci faisait référence à des entreprises, sans liens de parenté avec Gaz Métro, qui pourraient
2 s'implanter dans la franchise de Gaz Métro et demander à être desservies par le réseau du
3 Distributeur. Dans cette perspective, il y avait lieu de s'assurer que le Code de conduite
4 envisageait cette possibilité afin d'éviter toute perception que le Distributeur confère un privilège
5 ou un avantage concurrentiel indu à tout projet mené par une société apparentée. Gaz Métro a
6 donc redéposé une nouvelle version du Code de conduite dans le cadre du dossier tarifaire 2017.
7 L'article 3.4 ainsi qu'une annexe ont été ajoutés pour couvrir spécifiquement ce point exprimé
8 dans la demande de la Régie. Cet élément est bien couvert par le Code de conduire de Gaz Métro
9 et il n'est donc pas requis de mettre en place un accès ouvert aux capacités de l'usine LSR pour
10 assurer un traitement équitable des possibles nouveaux joueurs.

DEMANDE À LA RÉGIE

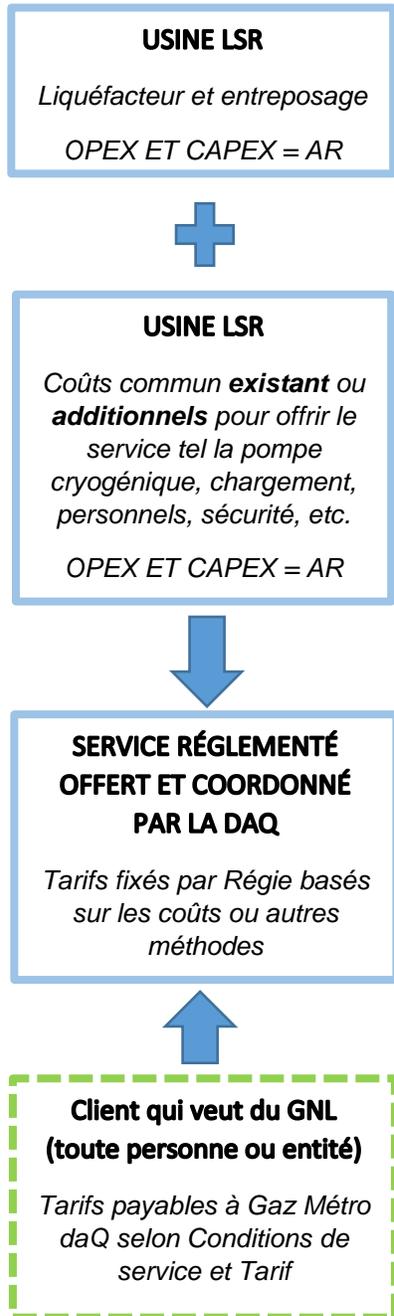
1 Compte tenu de ce qui précède, Gaz Métro soumet qu'elle n'entend pas mettre en place un
2 processus ouvert d'attribution des capacités et demande à la Régie de prendre acte de la
3 présente réponse aux suivis requis par les décisions D-2015-181 et D-2016-191. »

4 **Gaz Métro demande à la Régie de prendre acte de la présente réponse aux suivis requis**
5 **par les décisions D-2015-181 et D-2016-191**

ANNEXE 1

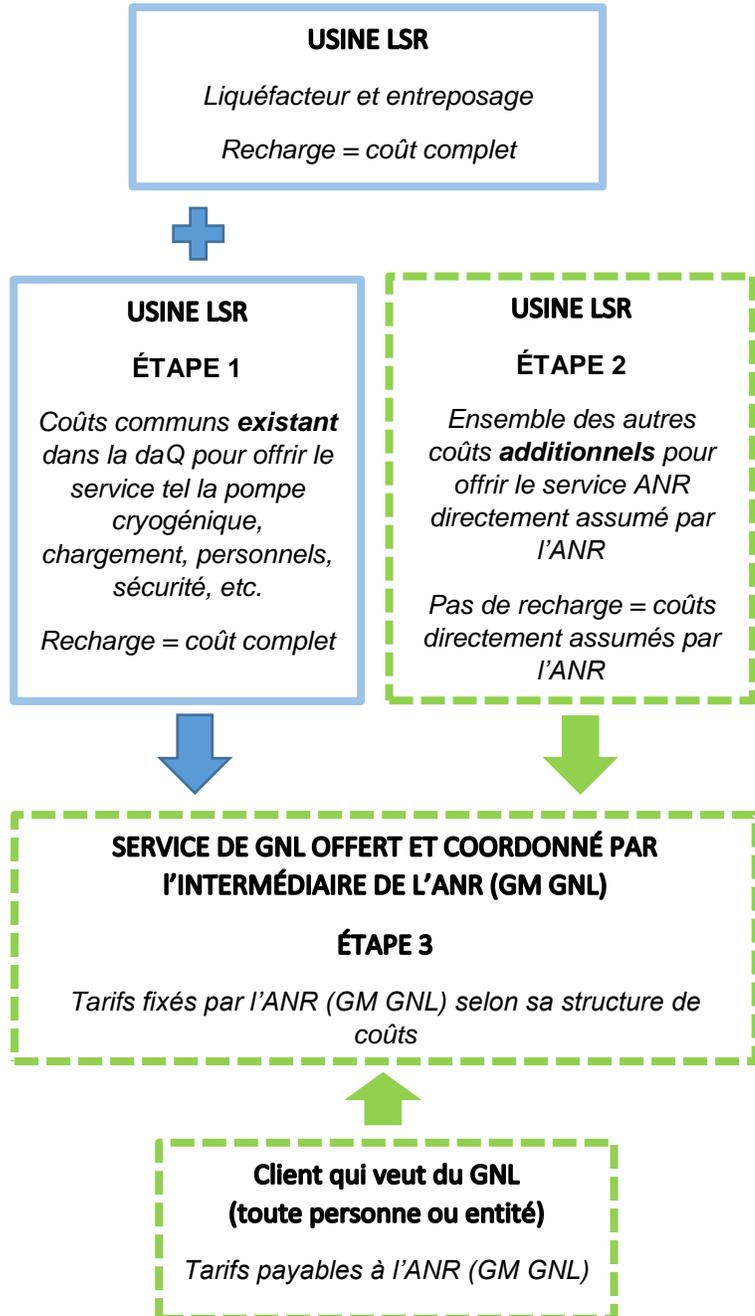
MODÈLE RÉGLEMENTÉ

SCHÉMA A



MODÈLE ANR SELON PRINCIPES RÉGIE

SCHÉMA B



Activités réglementées ou recharge

Activités non réglementées