

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2019-057	R-4076-2018	10 mai 2019
Phases 1 et 2		

PRÉSENTS :

Simon Turmel
Françoise Gagnon
François Émond
Régisseurs

Énergir, s.e.c.
Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision sur les sujets d'examen et budget de participation de la phase 2 et sur les demandes de paiement de frais de la phase 1

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

Demanderesse :

Énergir, s.e.c.

représentée par M^e Hugo Sigouin-Plasse, M^e Vincent Locas et M^e Philip Thibodeau.

Intervenants :

Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ)

représentée par M^e Denis Falardeau;

Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG)

représentée par Me Guy Sarrault (Phase 1) et M^e Nicolas Dubé (Phase 2);

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI)

représentée par M^e Jean-Philippe Therriault et M^e André Turmel;

Groupe de recommandations et d'action pour un meilleur environnement (GRAME)

représenté par M^e Prunelle Thibault Bédard;

Option consommateurs (OC)

représentée par M^e Éric David;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ)

représenté par M^e Franklin S. Gertler;

Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)

représenté par M^e Dominique Neuman;

Union des municipalités du Québec (UMQ)

représentée par M^e Jean-Philippe Fortin et M^e Grace Mahoney.

1. INTRODUCTION

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

[2] Le 14 janvier 2019, la Régie rend sa décision D-2019-002² sur les sujets retenus pour examen en phase 1 et ceux reportés pour examen en phase 2.

[3] Le 8 mars 2019, la Régie rend sa décision D-2019-028³ portant sur la phase 1 de la demande d'Énergir relative à la formule visant à fixer les dépenses d'exploitation pour les années 2019-2020 à 2021-2022, le taux de rendement sur l'avoir ordinaire présumé pour l'année 2019-2020, la reconduction des pratiques tarifaires et comptables en lien avec le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (SPEDE) ainsi que les modifications des pièces relatives au Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ).

[4] Entre le 19 février et le 9 avril 2019, les intervenants déposent leur demande de paiement de frais pour la phase 1. Le 10 avril 2019, Énergir dépose ses commentaires à l'égard de ces demandes.

[5] Le 29 mars 2019, Énergir dépose une demande amendée ainsi qu'une partie des pièces à son soutien relatives à la phase 2 (la Demande)⁴. Elle annonce également qu'un dépôt complémentaire sera fait à la fin du mois d'avril 2019 pour les pièces comptables et tarifaires.

[6] Le 5 avril 2019, la Régie rend sa décision D-2019-044⁵ portant sur la reconnaissance des intervenants, les sujets d'examen et l'échéancier pour le traitement de la phase 2. Entre autres, la Régie accepte d'examiner l'ensemble des sujets soumis par le Distributeur, à l'exception de celui portant sur la fusion des prix des zones Nord et Sud au

¹ [RLRQ, c. R-6.01.](#)

² Décision [D-2019-044.](#)

³ Décision [D-2019-028.](#)

⁴ Pièce [B-0047.](#)

⁵ Décision [D-2019-002.](#)

service de transport. Elle ajoute également l'étude d'allocation des coûts selon la méthode retenue dans la décision D-2016-100⁶ (la Méthode retenue).

[7] Les 12 et 17 avril 2019, l'ACEFQ, l'ACIG, la FCEI, le GRAME, le ROEÉ, SÉ-AQLPA et l'UMQ déposent leurs sujets d'intervention. OC informe la Régie qu'elle ne participera pas au présent dossier. Le 24 avril 2019, Énergir dépose ses commentaires.

[8] Le 30 avril 2019, Énergir dépose une demande réamendée ainsi que la preuve complémentaire en lien avec les sujets de nature comptable et tarifaire.

[9] Le 1^{er} mai 2019, Énergir tient une séance de travail avec le personnel de la Régie et les intervenants en suivi des paragraphes 81 et 160 de la décision D-2018-158⁷.

[10] Le 3 mai 2019, Énergir dépose une deuxième demande réamendée.

[11] La présente décision porte sur les sujets d'examen dont la preuve au soutien de la Demande a été déposée en date du 29 mars 2019, les budgets de participation ainsi que le calendrier de traitement de la phase 2. Elle porte également sur les demandes de paiement de frais des intervenants pour leur participation à la phase 1.

2. SUJETS D'EXAMEN

[12] Les pièces déposées par Énergir au soutien de la Demande couvrent les sujets suivants :

- l'autorisation, pour les années 2019-2020 à 2021-2022, des investissements inférieurs au seuil de 1,5 M\$;
- le mécanisme de découplage des revenus;
- la reconduction, pour les années tarifaires 2020-2021 et 2021-2022, du taux de rendement sur l'avoir ordinaire présumé de 8,9 %;

⁶ Dossier R-3867-2013 Phase 1, décision [D-2016-100](#).

⁷ Pièce [A-0021](#) et dossier R-4018-2017 Phase 2, décision [D-2018-158](#), p. 29 et 46.

- la mise en place d'un nouveau mode de partage des écarts de rendement;
- le Plan d'approvisionnement;
- la méthodologie d'établissement de la marge excédentaire de capacité de transport nécessaire pour favoriser le développement industriel et l'évaluation des besoins pour le Plan d'approvisionnement;
- le contrat d'entreposage entré en vigueur le 1^{er} avril 2019;
- le remplacement des capacités d'entreposage à Dawn au 1^{er} avril 2020;
- les caractéristiques du contrat découlant de la soumission pour les capacités de transport déposée dans le cadre du NCOS 2022;
- l'incitatif à la performance sur les transactions d'optimisation des outils d'approvisionnement pour les exercices 2019-2020 à 2021-2022;
- la prolongation du programme de flexibilité tarifaire pour le mazout et la biénergie;
- les comptes d'aide à la substitution d'énergies plus polluantes et au soutien social;
- le plan de balisage pour le secteur « Exploitation »;
- les indices de qualité de service et les conditions d'accès aux trop-perçus en distribution;
- l'allocation des coûts pour les clients producteurs et le traitement des demandes d'investissement visant un raccordement à des fins d'injection⁸.

2.1 MÉTHODOLOGIE D'ÉTABLISSEMENT DE LA MARGE EXCÉDENTAIRE

[13] Dans le cadre du dossier R-4018-2017, en suivi de la décision D-2017-094⁹, Énergir a présenté une méthodologie d'établissement des besoins de la marge excédentaire ainsi que l'évaluation des besoins pour le plan d'approvisionnement 2019-2022¹⁰.

[14] Dans sa décision D-2018-158 rendue dans ce même dossier, la Régie jugeait qu'il était prématuré d'approuver la méthode proposée par Énergir. Elle considérait que la preuve ne démontrait pas de manière probante de quelle façon les critères étaient identifiés et utilisés pour le calcul de la probabilité de réalisation. Elle demandait

⁸ Pièce [B-0047](#).

⁹ Dossier R-3987-2016 Phase 2, décision [D-2017-094](#), p. 74, par. 244.

¹⁰ Dossier R-4018-2017 Phase 2, pièce [B-0037](#).

également à Énergir de soumettre une analyse de la performance prévisionnelle de cette méthode¹¹.

[15] Dans le présent dossier, Énergir mentionne qu'elle conserve la méthodologie d'évaluation de la marge excédentaire présentée l'année dernière en précisant quelque peu son fonctionnement. De plus, elle indique avoir raffiné sa méthode en y ajoutant deux nouveaux filtres, afin de mieux anticiper les capacités de transport requises à titre de marge excédentaire. Ainsi :

- les pointages associés aux critères de solidité financière, de l'environnement socio-économique et de degré d'innovation ne sont pris en compte que lorsque le niveau d'avancement du projet atteint un pointage minimum de 20 %;
- un projet nécessitant une garantie financière de transport ne peut atteindre un pointage de 50 % tant qu'elle n'est pas reçue par Énergir¹².

[16] Cette méthodologie repose sur quatre critères : le niveau d'avancement du projet, sa solidité financière, l'environnement socio-économique dans lequel il évolue et son degré d'innovation. Aux fins de l'évaluation de la marge excédentaire, Énergir considère tous les projets dont la probabilité de réalisation se situe entre 25 % et 50 %. La marge excédentaire correspond à la capacité de transport requise pour le projet le plus important de la liste.

[17] Énergir précise que les raffinements apportés à sa méthodologie font en sorte qu'elle n'est pas en mesure de se conformer au suivi demandé par la Régie dans sa décision D-2018-158. Elle explique que les résultats du modèle d'évaluation avec les deux nouveaux filtres ne sont pas comparables à ceux des années antérieures.

[18] Énergir rappelle que la marge excédentaire doit être disponible pour répondre aux besoins en transport de projets industriels d'envergure. Elle souligne que le projet d'extension de réseau pour desservir Métaux BlackRock inc., approuvé par la décision D-2019-022¹³, a pu être « avancé » grâce à la disponibilité de la marge excédentaire. Elle souligne également que l'introduction de cette marge a changé les perspectives et qu'il faut examiner le contexte sous un angle nouveau.

¹¹ Dossier R-4018-2017 Phase 2, décision [D-2018-158](#), p. 49.

¹² Pièce [B-0058](#).

¹³ Pièce [B-0058](#), p. 7, référant à la décision [D-2019-022](#) rendue par la Régie dans le dossier R-4069-2018.

[19] En conséquence, Énergir soumet que la réalisation éventuelle d'un projet, quelle que soit l'évaluation de sa probabilité, n'a pas vraiment d'importance aux fins bien spécifiques du modèle d'évaluation de la marge excédentaire et qu'une analyse de la performance prévisionnelle du modèle n'est alors pas utile. Elle est d'avis que l'importance doit être accordée à l'évaluation des besoins d'approvisionnement en prenant en compte la marge excédentaire.

Opinion de la Régie

[20] La Régie constate que la preuve fournie par Énergir ne permet pas de comprendre de quelle manière les critères et les sous-critères sont évalués. Elle note également que la preuve ne permet pas de juger si ces critères permettent d'évaluer adéquatement la probabilité de réalisation des projets.

[21] La Régie se questionne également sur la prise en compte de la date prévue de mise en service des projets dans la méthodologie d'établissement de la marge excédentaire. Cette date dépend du calendrier de réalisation spécifique à chaque projet, lequel comprend des étapes de conception du projet, d'obtention des divers permis et d'une approbation par la Régie (portant sur le volet relatif aux conduites de gaz naturel servant à alimenter le projet), de travaux de construction (du projet et des conduites de gaz naturel) et d'une période de rodage. Les étapes de ce calendrier peuvent s'échelonner sur plus d'un an. Un exemple récent de ce calendrier se retrouve dans les étapes de réalisation de l'usine Métaux BlackRock inc.¹⁴.

[22] La Régie juge donc qu'une preuve complémentaire est requise aux fins de l'examen de la méthodologie d'établissement de la marge excédentaire.

[23] La Régie demande à Énergir de fournir davantage d'explications sur la façon dont elle a élaboré la méthodologie d'établissement de cette marge et comment elle a choisi les pondérations, les critères et les sous-critères.

[24] La Régie demande également à Énergir de préciser si cette méthodologie, ainsi que les pondérations, les critères et les sous-critères utilisés résultent d'un balisage. Le cas échéant, elle lui demande de déposer les pièces justificatives pertinentes.

¹⁴ Décision [D-2019-022](#), p. 8, tableau 2.

[25] Le complément de preuve doit préciser si la liste des sous-critères énoncés dans la preuve est exhaustive¹⁵. Dans le cas contraire, la Régie demande au Distributeur d'identifier tous les sous-critères qui servent à quantifier chacun des quatre critères. Il doit également expliquer comment les sous-critères sont évalués et comment ils sont combinés pour quantifier chacun des quatre critères.

[26] La Régie demande également au Distributeur de décrire les avantages et les inconvénients d'inclure un critère spécifique portant sur les risques d'obtention des permis requis pouvant affecter la probabilité de réalisation des projets.

[27] Elle lui demande de plus de commenter les avantages et les inconvénients d'inclure un ou des critères additionnels afin de prendre en compte les facteurs exogènes pouvant affecter la probabilité de réalisation des projets, tels la croissance prévue du produit intérieur brut au Québec, l'aspect cyclique ou pas du secteur d'activité du projet visé, l'intensité de la compétition mondiale, les risques liés à l'imposition de tarifs douaniers par des partenaires commerciaux et les risques liés à une récession mondiale.

[28] Par ailleurs, comme soulevé précédemment, la Régie se questionne à propos de la prise en compte de la date prévue de mise en service des projets sur les capacités annuelles de transport requises à titre de marge excédentaire. Dans cette optique, elle demande à Énergir de préciser comment elle tient compte de cette date spécifique à chacun des projets évalués. Elle lui demande également de présenter le résultat de ses réflexions et d'identifier des pistes d'amélioration pour répondre à ce questionnement.

[29] Par ailleurs, la Régie est d'avis qu'un test de validité de type « *backtesting* » demeure la façon éprouvée de tester une méthodologie. Ce test rétroactif consiste à appliquer la méthodologie avec des données historiques et à s'assurer que les résultats produits par cette dernière correspondent aux résultats escomptés.

[30] De plus, elle rappelle que les projets dont la probabilité de réalisation est supérieure à 50 % sont inclus dans le scénario de base¹⁶. Elle juge donc opportun de vérifier le caractère raisonnable de ce calcul de probabilité puisqu'il a un impact direct sur les coûts des approvisionnements.

¹⁵ Pièce [B-0058](#), p. 4, lignes 18 à 21 et p. 5, lignes 1 à 2.

¹⁶ Pièce [B-0058](#), p. 5.

[31] **Pour ces motifs, la Régie ordonne au Distributeur d'appliquer un test de validité de type « *backtesting* » à la méthodologie d'évaluation de la marge excédentaire proposée et de déposer cette information, ainsi que la preuve complémentaire demandée dans les paragraphes qui précèdent, au plus tard le 31 mai 2019.** À cet effet, la Régie invite Énergir à utiliser et documenter une hypothèse afin de faciliter l'application du filtre relatif à la garantie financière.

3. ENCADREMENT DES INTERVENTIONS

[32] La Régie a pris connaissance des sujets de la phase 2 dont les intervenants entendent traiter et des conclusions qu'ils recherchent. Elle juge que les sujets identifiés par les intervenants sont pertinents dans le cadre de l'examen du présent dossier.

4. BUDGETS DE PARTICIPATION

[33] Le tableau suivant présente les budgets de participation déposés par les intervenants pour la phase 2, totalisant 356 828 \$.

TABLEAU 1
BUDGETS DE PARTICIPATION POUR LA PHASE 2

Intervenants	Avocats (en heures)	Analystes (en heures)	Budgets
ACEFQ	69	107	34 085 \$
ACIG	110	174	66 818 \$
FCEI	136	173	73 263 \$
GRAMÉ	64	128	39 988 \$
ROEÉ	83	118	52 570 \$
SÉ-AQLPA	82,5	160	62 809 \$
UMQ	55	85	27 295 \$
TOTAL	599,5	945	356 828 \$

[34] À l'instar du Distributeur, la Régie constate l'importance des budgets prévus par certains intervenants, dont l'ACIG, la FCEI et SÉ-AQLPA. Elle constate également que le montant total de 356 828 \$ est supérieur aux frais réclamés pour la phase 2 du dossier R-4018-2017, qui étaient de 304 793 \$¹⁷. Ceci amène la Régie à conclure que les intervenants ont planifié leur budget de participation pour l'ensemble de la phase 2.

[35] Plus spécifiquement, la Régie note que certains intervenants ont prévu des heures de préparation pour participer à deux séances de travail d'une journée complète chacune alors que d'autres intervenants ayant confirmé leur participation à la séance de travail du 1^{er} mai 2019 n'ont prévu aucun montant forfaitaire.

[36] À cet égard, la Régie rappelle que le montant forfaitaire prévu à l'article 31 b) du *Guide de paiement des frais 2012*¹⁸ (le Guide) inclut le temps de préparation nécessaire à une participation active à la séance de travail. De plus, les montants forfaitaires sont prévus pour l'intervenant et ne varient pas en fonction du nombre de représentants.

¹⁷ Dossier R-4018-2017, décision D-2018-173, p. 12.

¹⁸ [Guide de paiement des frais 2012](#).

[37] La Régie invite les intervenants à faire les efforts nécessaires afin d'éviter une multiplication des représentations sur un même sujet. Elle tiendra compte de cet aspect dans l'évaluation des frais à octroyer au terme de la phase 2 du dossier.

[38] Enfin, la Régie rappelle que le montant des frais octroyés sera déterminé en tenant compte des normes et barèmes prévus au Guide et selon l'appréciation qu'elle fera du caractère nécessaire et raisonnable des frais engagés, ainsi que de l'utilité de la participation de l'intervenant à ses délibérations.

5. CALENDRIER

[39] La Régie fixe l'échéancier suivant pour le traitement de la phase 2.

Le 14 mai 2019 à 12 h	Date limite pour le dépôt des demandes de renseignements (DDR) à Énergir sur la preuve déposée en phase 1 examinée en phase 2 et celle déposée fin mars 2019
Le 14 mai 2019 à 12 h	Date limite pour le dépôt des sujets d'intervention sur les pièces de nature comptable et tarifaire
Le 21 mai 2019 à 12 h	Date limite pour le dépôt des commentaires d'Énergir sur les sujets d'intervention de nature comptable et tarifaire
Le 24 mai 2019 à 12 h	Date limite pour le dépôt des réponses des intervenants aux commentaires d'Énergir
Le 28 mai 2019 à 12 h	Date limite pour le dépôt des réponses d'Énergir aux DDR portant sur la preuve déposée en phase 1 examinée en phase 2 ainsi que celle déposée fin mars 2019
Le 31 mai 2019 à 12 h	Date limite pour le dépôt de l'étude d'allocation des coûts selon la Méthode retenue et de la preuve complémentaire pour la méthodologie d'évaluation de la marge excédentaire
Le 6 juin 2019	Journée réservée pour une séance de travail au besoin

Le 20 juin 2019 à 12 h	Date limite pour le dépôt des DDR à Énergir sur les pièces de nature comptable et tarifaire, sur l'étude d'allocation des coûts et sur la méthodologie d'évaluation de la marge excédentaire
Le 4 juillet 2019 à 12 h	Date limite pour le dépôt des réponses d'Énergir aux DDR portant sur les pièces de nature comptable et tarifaire, sur l'étude d'allocation des coûts et sur la méthodologie d'évaluation de la marge excédentaire
Le 11 juillet 2019 à 12 h	Date limite pour le dépôt de la preuve des intervenants
Le 18 juillet 2019 à 12 h	Date limite pour le dépôt des DDR aux intervenants
Le 25 juillet 2019 à 12 h	Date limite pour le dépôt des réponses des intervenants
Du 26 au 30 août 2019	Audience

6. DEMANDES DE PAIEMENT DE FRAIS DE LA PHASE 1

[40] L'ACIG, l'ACEFQ, la FCEI, le GRAME, le ROEE, SÉ-AQLPA et l'UMQ demandent le paiement des frais encourus pour leur participation à la phase 1 du présent dossier. Les montants réclamés totalisent 110 061,24 \$. Les frais admissibles s'élèvent à 108 100,10 \$¹⁹.

Cadre juridique et principes applicables

[41] Selon l'article 36 de la Loi, la Régie peut, notamment, ordonner au Distributeur de verser des frais aux personnes dont elle juge la participation utile à ses délibérations.

¹⁹ La Régie réduit les taxes réclamées par l'ACEFQ afin de refléter son statut fiscal et limite les autres dépenses du GRAME aux frais de déplacement pour sa participation à la rencontre préparatoire. Pour le ROEE, la Régie ne retient pas le montant réclamé pour la séance de travail du 30 janvier 2019, cette dernière s'étant tenue dans le cadre du dossier R-4079-2018.

[42] Le Guide ainsi que le *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie*²⁰ encadrent les demandes de paiement de frais que la Régie peut payer ou ordonner de payer.

Frais réclamés et frais octroyés

[43] La Régie évalue le caractère nécessaire et raisonnable des frais réclamés en tenant compte des critères prévus à l'article 15 du Guide. Elle évalue également l'utilité de la participation des intervenants à ses délibérations en tenant compte des critères prévus à l'article 16 du Guide.

[44] La Régie a reçu les demandes de paiement de frais des intervenants selon les modalités prévues au Guide.

[45] Elle juge que les participations de l'ACEFQ, l'ACIG, la FCEI, le GRAME et l'UMQ ont été utiles et que les frais admissibles sont raisonnables.

[46] Conséquemment, la Régie accorde à l'ACEFQ, l'ACIG, la FCEI, le GRAME et l'UMQ la totalité des frais admissibles.

[47] La Régie considère que, bien que l'intervention du ROEÉ ait été pertinente, le montant total réclamé par cet intervenant est déraisonnable eu égard aux enjeux traités et en comparaison aux frais réclamés par les autres intervenants. **La Régie octroie donc au ROEÉ la somme de 20 264,71 \$, taxes incluses.**

[48] De plus, la Régie considère que l'intervention de SÉ-AQLPA n'a été que partiellement utile considérant les enjeux traités dans la phase 1 du présent dossier. **La Régie octroie donc à SÉ-AQLPA la somme de 11 531,27 \$, taxes incluses.**

²⁰ [RLRQ, c. R-6.01, r. 4.1.](#)

[49] Le tableau suivant présente les demandes de paiement de frais réclamés par les intervenants, les frais admissibles et les frais octroyés par la Régie.

TABLEAU 2 FRAIS RÉCLAMÉS, FRAIS ADMISSIBLES ET FRAIS ACCORDÉS (taxes incluses)			
Intervenants	Frais réclamés (\$)	Frais admissibles (\$)	Frais accordés (\$)
ACEFQ	14 710,69	14 694,35	14 694,35
ACIG	11 169,84	11 169,84	11 169,84
FCEI	18 465,35	18 465,35	18 465,35
GRAME	4 466,87	4 241,87	4 241,87
ROEÉ	28 739,41	27 019,61	20 264,71
SÉ-AQLPA	15 375,03	15 375,03	11 531,27
UMQ	17 134,05	17 134,05	17 134,05
TOTAL	110 061,24	108 100,10	97 501,44

[50] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

ORDONNE à Énergir de déposer les informations et la preuve complémentaire demandées à la section 2 de la présente décision au plus tard le 31 mai 2019;

FIXE l'échéancier pour le traitement de la phase 2, tel que prévu à la section 5 de la présente décision;

OCTROIE aux intervenants les frais indiqués à la section 6 de la présente décision;

ORDONNE à Énergir de payer aux intervenants, dans un délai de 30 jours, les frais octroyés par la présente décision;

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

Simon Turmel
Régisseur

Françoise Gagnon
Régisseur

François Émond
Régisseur