

Régie de l'énergie

Dossier R-4076-2018 phase 1

12^e Demande réamendée d'approbation du Plan d'approvisionnement
et de modification des *Conditions de service et tarifs* d'Énergir, S.E.C.
à compter du 1^{er} octobre 2019

Preuve de l'ACEF de Québec (ACEFQ)

préparée par
Jean-François Blain, analyste externe

Le 8 mai 2020

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
1. Caractère adéquat du Code de conduite	5
2. Nécessité d'approuver les contrats cadres	8
3. Commentaires relatifs aux contrats-cadres 1 et 2	10
4. Outil de maintien de la fiabilité	11
Sommaire des conclusions et recommandations	12

Introduction

Dans sa lettre du 23 août 2019¹, la Régie de l'énergie indiquait qu'elle prévoyait examiner distinctement différents enjeux relatifs à l'usine LSR et créait la phase 3 du présent dossier à cette fin.

Le 15 janvier 2020, la Régie précisait le traitement procédural de la phase 3 en séparant l'examen des enjeux relatifs à la répartition des coûts de l'usine LSR (phase 3A) d'une part, et l'examen des suivis de la décision D-2019-124 rendue dans le cadre de l'examen du rapport annuel 2018² (phase 3B).

Le 11 février 2020, suite aux instructions procédurales de la Régie, l'ACEF de Québec (ACEFQ) a déposé la liste de ses sujets d'intervention et son budget de participation. À cette étape du dossier, l'ACEFQ prévoyait³ intervenir sur :

- les critères relatifs à l'utilisation du liquéfacteur No 2;
- la façon d'assurer en cours d'hiver le maintien de la fiabilité des approvisionnements;
- la nécessité d'approuver le(s) contrat(s)-cadre(s) conclus entre Énergir et GM GNL.

Le 4 mars 2020, la Régie a rendu la décision procédurale D-2020-027 dans laquelle elle précisait le traitement des sujets de la phase 3B. La Régie indiquait :

- que les préoccupations d'ordre technique concernant l'inutilisation du liquéfacteur No 1 ne faisait plus partie du présent dossier mais que l'examen des enjeux économiques relatifs à l'utilisation du liquéfacteur No 2 pour les besoins de la DaQ était maintenu;
- que l'examen du caractère adéquat du Code de conduite approuvé par les décisions D-2016-191 et D-2017-003 faisait partie de la présente phase du dossier compte tenu des nouvelles possibilités de gestion opérationnelle de l'usine LSR suite à l'entrée en service du liquéfacteur No 2.

Afin d'examiner les suivis des contrats-cadres, la Régie demandait par ailleurs à Énergir de déposer le 2^e contrat-cadre conclu avec GM GNL relatif à l'achat-vente des gaz d'évaporation.

Enfin, la Régie indiquait qu'elle ne prévoyait pas tenir d'audience de vive voix en conclusion du dossier et demandait aux participants de revoir conséquemment leurs budgets de participation.

¹ R-4076-2018 phase 2, A-0048.

² R-4079-2018, D-2019-124, parag. 240, 264, 268 et 269.

³ R-4076-2018 phase 3B, C-ACEFQ-0029.

L'ACEFQ a donc remanié le traitement des sujets qu'elle avait identifiés initialement pour les traiter en fonction des préoccupations identifiées par la Régie dans sa décision D-2019-027. Dans la présente preuve, l'ACEFQ soumet donc ses observations et recommandations sur les sujets suivants :

- le caractère adéquat du Code de conduite;
- la nécessité d'approuver les contrats cadres;
- certaines dispositions des contrats-cadres 1 et 2 ;
- l'outil de maintien de la fiabilité des approvisionnements.

La révision à la baisse du budget de participation de l'ACEFQ impliquait notamment que son analyste effectue l'ensemble des lectures et annotations requises pour l'examen de ces sujets, ainsi que la production des demandes de renseignements et de la présente preuve, dans un nombre d'heures restreint.

La préparation des documents déposés par l'ACEFQ a nécessité la révision de plusieurs pièces et décisions de dossiers antérieurs : D-2016-191, D-2017-003, B-0277 du dossier R-3970-2016, D-2017-041, D-2019-124, B-0080 du dossier R-4079-2018. Les pièces du présent dossier ayant fait l'objet d'un examen sont, principalement : B-0209, B-0364, B-0368, B-0370, B-0372, B-0374 et B-0375.

L'ACEFQ a confié à M. Jean-François Blain, analyste externe, le mandat de traiter des sujets en lien avec les intérêts qu'elle représente dans le cadre du présent dossier.

1. Caractère adéquat du Code de conduite

En vertu des dispositions de l'article 4.1 du *Code de conduite du Distributeur régissant les transactions entre sociétés apparentées du groupe corporatif* (le Code de conduite), il est prévu qu'une transaction visant l'utilisation du liquéfacteur No 2 pour les besoins de la DaQ doit se faire au coût complet.

Or, depuis l'approbation du Code de conduite lors du dossier tarifaire 2015-2016, l'entrée en service du liquéfacteur No 2 a amené de nouvelles possibilités de gestion opérationnelle de l'usine LSR. Dans ce contexte particulier, le Distributeur constate que le critère d'arbitrage en vertu duquel l'utilisation du liquéfacteur No 2 serait justifiée économiquement pour satisfaire des besoins de la DaQ serait le coût variable d'utilisation du liquéfacteur No 1. Dans sa décision D-2020-027, la Régie s'interrogeait donc sur le caractère adéquat du Code de conduite en ce qui concerne l'utilisation des actifs de GM GNL par le Distributeur.

Dans sa DDR No 1 adressée à Énergir, l'ACEFQ a donc formulé la question suivante :

1.5 *Considérant l'affirmation d'Énergir à l'effet 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, veuillez indiquer quelles modifications pourraient être apportées à l'article 4.1 du Code de conduite, selon Énergir, pour permettre une appréciation plus adéquate du caractère raisonnable du prix payé dans le cadre d'une transaction.*

En réponse à cette question, Énergir a référé l'ACEFQ à la réponse 1.1 de la DDR No 14 de la Régie (B-0375).

Dans cette réponse, Énergir reconnaît d'abord qu'une interprétation littérale de l'article 4.1 du Code de conduite, en vertu de laquelle une transaction entre entités apparentées doit être effectuée au coût complet, « *peut empêcher la clientèle de la daQ de bénéficier de conditions plus avantageuses dans certaines circonstances* » (notamment lors de l'utilisation des actifs de GM GNL pour des services de liquéfaction).

Énergir indique ensuite qu'elle « *ne verrait pas d'inconvénient (...) à ce que de légères modifications soient apportées au Code de conduite afin de permettre à la clientèle de la daQ de bénéficier de transactions aux meilleurs prix (...) sans toutefois réviser l'ensemble du Code de conduite.* »

Énergir propose donc de scinder l'actuel article 4.1 du Code de conduite et de traiter distinctement les conditions applicables aux services offerts par le Distributeur (nouvel article 4.1) et celles applicables aux services reçus par le Distributeur (nouvel article 4.2).

L'ACEFQ est favorable au principe de scinder l'article 4.1 tel que proposé par le Distributeur. L'ACEFQ est également en accord avec les deux motifs mentionnés par le Distributeur au soutien de l'introduction du nouvel article 4.2 concernant les services reçus d'une entité apparentée :

« (...) l'utilisation du coût complet n'assure pas nécessairement le prix le plus avantageux pour les clients du Distributeur lors de certaines transactions (et) en plus de poser des enjeux au niveau de la démonstration potentielle du coût complet des entités apparentées, puisqu'elles oeuvrent dans un marché non réglementé. »⁴

L'ACEFQ est favorable à l'objectif poursuivi par cette modification au Code de conduite dans la mesure où il s'agit, comme l'affirme le Distributeur, « *de retenir l'offre de service d'une entité apparentée ou d'une activité non réglementée seulement dans le cas où elle serait l'option la plus avantageuse pour répondre au besoin du Distributeur et qu'elle serait dans l'intérêt de la clientèle de son activité réglementée.* »⁵

L'ACEFQ a cependant une réserve quant à la possibilité d'assurer le respect du principe énoncé au nouvel article 4.2 proposé et un élément de désaccord quant à ses modalités d'application.

D'abord, une réserve : dans la mesure où le coût complet du service reçu de l'entité apparentée (dans le cas qui nous occupe, GM GNL) ne peut (ou ne pourrait) être établi avec précision, il serait impossible de s'assurer que le prix offert par le service soit effectivement égal ou inférieur au coût variable de l'utilisation du liquéfacteur no 1 (par exemple), ce qui constitue en principe le critère d'arbitrage. La seule façon de s'en assurer serait de rendre obligatoire le dépôt du coût complet, détaillé, du service rendu par l'entité apparentée sur une base confidentielle.

Deuxièmement, un désaccord : l'ACEFQ considère que la démonstration à l'effet que le prix offert pour le service reçu de l'entité apparentée constitue l'option la plus avantageuse pour le Distributeur (et ses clients) doit être faite *a priori*, et non pas *a posteriori*, dans le cadre des rapports annuels, tel que proposé par Énergir.

⁴ B-0375, Énergir-U doc 7, p.3.

⁵ *Ibid.*

Cette exigence est incontournable en ce qui concerne les transactions relevant du contrat-cadre No 1 de réservation de GNL, d'achat et de vente de GNL et d'achat et de vente de service de liquéfaction [REDACTED]
[REDACTED]

À l'opposé, puisque le contrat cadre No 2 d'achat-vente de gaz naturel d'évaporation [REDACTED]
[REDACTED] la démonstration requise en vertu du nouvel article 4.2 proposé pourrait être examinée *a posteriori* (lors du rapport annuel).⁷

L'ACEFQ recommande :

- d'approuver, sous réserve des conditions énoncées ci-dessous, la proposition de scinder l'article 4.1 du Code de conduite pour traiter distinctement les cas où le Distributeur offre ou reçoit un service à / d'une entité apparentée;
- d'évaluer lors du dossier tarifaire 2021-2022 la possibilité d'examiner *a priori* la démonstration du caractère avantageux du prix offert au Distributeur pour un service reçu d'une entité apparentée lorsqu'il s'agit d'une transaction relevant du contrat-cadre No 1 de réservation de GNL, d'achat et de vente de GNL et d'achat et de vente de service de liquéfaction;
- d'envisager, dès le dossier tarifaire 2021-2022, la possibilité de rendre obligatoire le dépôt, sous pli confidentiel, du coût complet détaillé pour le service reçu d'une entité apparentée afin d'examiner *a priori* le caractère avantageux d'une transaction relevant du contrat-cadre No 1 de réservation de GNL, d'achat et de vente de GNL et d'achat et de vente de service de liquéfaction.

⁶ B-0364, Énergir- N doc 23, contrat No 1, article 15.1.

⁷ B-0364, Énergir- N doc 23, contrat No 2, article 20.1.

2. Nécessité d'approuver les contrats-cadres

Dans ses DDR No 1 adressées à Énergir, l'ACEFQ a soumis des questions relatives aux transactions relevant des contrats-cadres No 1 et 2 afin de savoir pourquoi Énergir ne soumet pas ces transactions à l'approbation de la Régie *a priori* plutôt que lors des rapports annuels (*a posteriori*).

En réponse à ces questions en ce qui concerne le contrat cadre No 1⁸, Énergir réfère l'ACEFQ aux dispositions [REDACTÉ] et à la réponse à la question 1.1 de la DDR No 13 de la Régie (B-0370). En réponse à cette même question en ce qui concerne le contrat-cadre No 2⁹, Énergir réfère l'ACEFQ aux dispositions [REDACTÉ] et, également, à la réponse à la question 1.1 de la DDR No 13 de la Régie (B-0370).

En réponse à la question 1.1 de la DDR No 13 de la Régie¹⁰, Énergir [REDACTÉ]

[REDACTÉ]
[REDACTÉ] ».

(nous soulignons)

L'ACEFQ soumet que, dans l'exercice de son pouvoir d'approbation des contrats énoncé à l'article 81 de sa loi, la Régie a pleine discrétion pour décider lesquelles parmi les caractéristiques d'un contrat (toutes ou en partie) elle doit examiner et approuver le cas échéant.

Dans le cadre de ses DDR à Énergir, l'ACEFQ a également voulu faire préciser par le Distributeur la portée qu'il attribuait aux paragraphes 90 à 93 de la décision D-2017-041 en matière d'approbation des contrats¹¹. Encore une fois, le Distributeur a référé l'ACEFQ à sa réponse à la question 1.1 de la DDR No 13 de la Régie (B-0370).

L'ACEFQ constate que, tant dans sa preuve¹² que dans ses réponses aux DDR, le Distributeur s'appuie très largement sur les instructions formulées par la Régie aux paragraphes 90 à 93 de sa décision D-2017-041 pour justifier que les transactions conclues avec les entités apparentées (GM GNL dans le cas qui nous occupe) ne soient soumises pour approbation qu' *a posteriori*, dans le cadre des rapports annuels.

⁸ B-0372, Énergir-U doc 5, p. 7 et 8, réponses 2.3 à 2.5.

⁹ B-0372, Énergir-U doc 5, p. 11, réponse 3.8.

¹⁰ B-0370, Énergir-U doc 4, p. 3 et 4.

¹¹ B-0372, Énergir-U doc 5, p. 2 et 3, réponse 1.1.

¹² B-0363, Énergir-N doc 23, p. 24.

L'ACEFQ reconnaît que, en absence d'instructions subséquentes à celles de la décision D-2017-041 en cette matière, l'approche retenue par Énergir pour l'approbation de ces transactions est conforme aux façons de procéder retenues jusqu'ici par la Régie. L'ACEFQ soumet cependant que les dispositions prévues aux paragraphes 90 à 93 de la décision D-2017-041 ne restreignent aucunement la discrétion de la Régie dans l'exercice de son pouvoir d'approbation des contrats tel que défini à l'article 81 de la LRÉ. À la lecture du paragraphe 89 de cette même décision, l'ACEFQ observe d'ailleurs que les exigences énoncées aux paragraphes 90 à 93 précités constituaient un resserrement par rapport aux suivis de nature administrative qui avaient cours précédemment.

Cette précision étant faite, l'ACEFQ constate également que Énergir se montre ouverte à l'éventualité que les modalités d'approbation des contrats-cadres soient revues lors de son dossier tarifaire 2021-2022 « *si la Régie le souhaite* ». ¹³ L'ACEFQ considère que la révision des modalités d'approbation des contrats-cadres et des transactions conclues en vertu du contrat No 1 de réservation de GNL, d'achat et de vente de GNL et d'achat-vente de service de liquéfaction devrait être effectuée lors du dossier tarifaire 2021-2022, tel que suggéré par le Distributeur.

Aussi, afin d'assurer la continuité et la cohérence dans le traitement de l'approbation des contrats (ou des contrats-cadres, le cas échéant), l'ACEFQ est d'accord avec la suggestion du Distributeur à l'effet que les modalités d'approbation des contrats découlant de la décision D-2017-041 soient maintenues dans l'intervalle.

L'ACEFQ recommande :

- que soit effectuée, dès le dossier tarifaire 2021-2022, la révision des modalités d'approbation des contrats-cadres et des transactions conclues en vertu du contrat No 1 de réservation de GNL, d'achat-vente de GNL et d'achat-vente de service de liquéfaction;
- que soient maintenues dans l'intervalle les modalités d'approbation des contrats découlant de la décision D-2017-041.

¹³ B-0370, Énergir-U doc 4, [REDACTED].

3. Dispositions des contrats-cadres 1 et 2

Les implications relatives aux dispositions des contrats-cadres 1 et 2 déjà mentionnées dans les sections précédentes découlent d'une différence significative de leurs clauses respectives concernant [REDACTED].

Dans le cas du contrat-cadre No 1 de de réservation de GNL, d'achat-vente de GNL et d'achat-vente de service de liquéfaction, [REDACTED]. Dans une telle situation, [REDACTED]. Énergir n'a d'ailleurs pas fourni de réponse satisfaisante aux questions soulevées par l'ACEFQ sur cet enjeu.¹⁴

Dans le cas du contrat No 2 d'achat-vente de gaz naturel d'évaporation, [REDACTED]. La démonstration à l'effet que le prix payé par le Distributeur pour le service reçu constitue l'option qui lui est la plus favorable n'en est pas moins nécessaire cependant.

Bien qu'elle soit favorable au maintien des modalités d'approbation des contrats découlant de la décision D-2017-041 d'ici à leur révision lors du dossier tarifaire 2021-2022, l'ACEFQ recommande :

- que la Régie ordonne au Distributeur de l'aviser *a priori* de toute transaction qu'elle prévoit conclure en vertu du contrat-cadre No 1 d'ici la révision des modalités d'approbation des contrats-cadres et des transactions qui serait effectuée lors du dossier tarifaire 2021-2022.

¹⁴ B-0372, Énergir-U doc 5, réponses 2.3 à 2.5.

4. Outil de maintien de la fiabilité des approvisionnements

L'ACEFQ a pris connaissance des explications produites par Énergir en réponse aux questions 3.1 à 3.3 (notamment la description des critères d'arbitrage fournie en réponse à la question 3.2), de même que, particulièrement, 4.2 et 4.3 ainsi que 5.1 à 5.4 des DDR No 14 de la Régie¹⁵ et s'en déclare satisfaite.

¹⁵ B-0375, Énergir-U doc 7, p. 9 à 22.

Sommaire des conclusions et recommandations

Concernant le caractère adéquat du Code de conduite,

L'ACEFQ recommande

- d'approuver, sous réserve des conditions énoncées ci-dessous, la proposition de scinder l'article 4.1 du Code de conduite pour traiter distinctement les cas où le Distributeur offre ou reçoit un service à / d'une entité apparentée;
- d'évaluer lors du dossier tarifaire 2021-2022 la possibilité d'examiner *a priori* la démonstration du caractère avantageux du prix offert au Distributeur pour un service reçu d'une entité apparentée lorsqu'il s'agit d'une transaction relevant du contrat-cadre No 1 de réservation de GNL, d'achat et de vente de GNL et d'achat et de vente de service de liquéfaction;
- d'envisager, dès le dossier tarifaire 2021-2022, la possibilité de rendre obligatoire le dépôt, sous pli confidentiel, du coût complet détaillé pour le service reçu d'une entité apparentée afin d'examiner a priori le caractère avantageux d'une transaction relevant du contrat-cadre No 1 de réservation de GNL, d'achat et de vente de GNL et d'achat et de vente de service de liquéfaction.

Concernant la nécessité d'approuver les contrats-cadres

L'ACEFQ recommande

- que soit effectuée, dès le dossier tarifaire 2021-2022, la révision des modalités d'approbation des contrats-cadres et des transactions conclues en vertu du contrat No 1 de réservation de GNL, d'achat-vente de GNL et d'achat-vente de service de liquéfaction;
- que soient maintenues dans l'intervalle les modalités d'approbation des contrats découlant de la décision D-2017-041.

Concernant les transactions conclues en vertu du contrat-cadre No 1

L'ACEFQ recommande

- que la Régie ordonne au Distributeur de l'aviser *a priori* de toute transaction qu'elle prévoit conclure en vertu du contrat-cadre No 1 d'ici la révision des modalités d'approbation des contrats-cadres et des transactions qui serait effectuée lors du dossier tarifaire 2021-2022.

Concernant l'outil de maintien de la fiabilité des approvisionnements

L'ACEFQ se déclare satisfaite des explications fournies par le Distributeur.