

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2021-029

R-4008-2017

11 mars 2021

PRÉSENTS :

Lise Duquette

Françoise Gagnon

Nicolas Roy

Régisseurs

Énergir, s.e.c.

Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision procédurale sur la demande de retrait de l'Étape D

Demande d'Énergir, s.e.c. concernant la mise en place de mesures relatives à l'achat et à la vente de gaz naturel renouvelable

Demanderesse :

Énergir, s.e.c.

représentée par M^{es} Hugo Sigouin-Plasse et Philip Thibodeau.

Intervenants :

Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ)

représentée par M^e Hélène Sicard;

Association des consommateurs industriels de gaz (ACIG)

représentée par M^{es} Paule Hamelin et Nicolas Dubé;

Association québécoise du propane et Association canadienne du propane (AQP-ACP)

représenté par M^e Michaël Dezainde;

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

représentée par M^e Jean-Philippe Therriault;

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

représenté par M^e Geneviève Paquet;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEE)

représenté par M^e Franklin S. Gertler;

Stratégies énergétiques, Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique et Groupe d'initiatives et de Recherches Appliquées au Milieu (SÉ-AQLPA-GIRAM)

représenté par M^e Dominique Neuman;

Summitt Energy Québec LP / Énergie Summitt Québec S.E.C. (Summitt)

représentée par M^e Jason Dolman.

1. INTRODUCTION

[1] Le 7 juillet 2017, Société en commandite Gaz Métro dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande concernant la mise en place de mesures relatives à l'achat et à la vente de gaz naturel renouvelable (GNR). La demande est présentée en vertu des articles 31 (5^o), 48, 52 et 72 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi).

[2] Le 11 décembre 2017, Société en commandite Gaz Métro informe la Régie que depuis le 29 novembre 2017, elle a modifié sa dénomination sociale, en français, pour Énergir, s.e.c. (Énergir ou le Distributeur).

[3] Dans le cadre du présent dossier, entre les 16 novembre 2017 et 9 février 2021, le Distributeur dépose et amende plusieurs fois sa demande dont, notamment, une modification portant sur l'examen au fond du traitement du tarif de fourniture du GNR².

[4] Dans sa décision D-2018-052³, en fonction de la preuve déposée au dossier à ce moment, la Régie identifie les grands enjeux suivants :

« [37] [...]

- *la méthode de calcul du prix d'acquisition du GNR aux fins de l'application du tarif de GNR;*
- *la fonctionnalisation des coûts encourus par Énergir reliés à l'offre de GNR;*
- *le suivi des ventes de GNR;*
- *l'impact des déséquilibres volumétriques de GNR;*
- *les modifications aux conditions de service reliées à l'offre de GNR;*
- *les composantes et le cadre contractuel des contrats d'approvisionnement de GNR;*
- *la durée de vie utile du GNR;*
- *la création et le mode de disposition de comptes de frais reportés (CFR) ».*

¹ [RLRQ, c. R-6.01](#).

² Voir, notamment, les pièces [B-0020](#), [B-0022](#), [B-0026](#), [B-0033](#), [B-0071](#), [B-0092](#), [B-0118](#), [B-0130](#), [B-0134](#), [B-0177](#), [B-0315](#) et [B-0483](#).

³ Décision [D-2018-052](#), p. 10.

[5] De plus, la Régie souligne dans cette décision la pertinence de bien établir les paramètres et caractéristiques du dossier, en étudiant les diverses options de tarifs et conditions de service relatives à la fourniture, au transport et à la livraison par lesquelles le GNR peut être offert à la clientèle d'Énergir⁴.

[6] Le 20 mars 2019, le *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur* (le Règlement) est édicté et entre en vigueur le 18 avril 2019⁵.

[7] Le 7 août 2019, la Régie détermine le traitement du dossier et fixe les sujets qui seront notamment traités aux étapes B, C et D :

« La Régie juge que la prochaine étape (Étape B) devra être l'étude, en vertu de l'article 72 de la Loi, des caractéristiques des contrats de fourniture de GNR qu'Énergir entend conclure afin de satisfaire la quantité minimale de GNR devant être livrée par un distributeur de gaz naturel à partir de 2020. Cette étape est jugée prioritaire afin de permettre à Énergir de conclure des ententes concernant l'acquisition de GNR.

[...]

L'étape subséquente (Étape C) sera l'examen au fond, en vertu de l'article 48 de la Loi, du traitement du tarif de fourniture du gaz naturel renouvelable, tel que mentionné par la Régie dans sa décision D-2018-052 aux paragraphes 39 à 41. À la fin de cette étape, la Régie se prononcera sur la stratégie tarifaire en matière de GNR. C'est donc à cette étape qu'il devra y avoir une démonstration, notamment, de l'intérêt des clients pour l'achat des unités de GNR sous forme volontaire, ainsi qu'une proposition concernant le traitement des unités invendues de GNR et la stratégie tarifaire afin de réduire l'impact sur la clientèle.

Par la suite, la Régie procédera dans une Étape D, à l'examen au fond, en vertu de l'article 72 de la Loi, des caractéristiques des contrats de GNR qu'Énergir entend conclure afin de satisfaire la quantité minimale de GNR devant être livrée par un distributeur de gaz naturel à partir de 2023 »⁶. [nous soulignons]

⁴ Décision [D-2018-052](#), p. 10 et 11, par. 39.

⁵ [RLRQ, R-6.01, r. 4.3.](#)

⁶ Pièce [A-0051](#), p. 2.

[8] Le 26 mai 2020, la Régie rend sa décision D-2020-057⁷ sur l'Étape B du présent dossier. Elle y accueille partiellement la demande d'Énergir quant aux caractéristiques des contrats de fourniture de GNR pour l'année tarifaire 2020-2021.

[9] Le 31 juillet 2020, Énergir dépose sa demande initiale relative à l'Étape C⁸.

[10] Le 14 août 2020, la Régie rend sa décision procédurale D-2020-111⁹. Elle demande à Énergir de déposer un complément de preuve dans le cadre de l'Étape C, au plus tard le 15 septembre 2020. Elle demande aussi aux intervenants de présenter leur budget de participation et leurs sujets d'intervention pour l'Étape C et à Énergir de les commenter.

[11] Le 15 septembre 2020, Énergir dépose un complément de preuve relatif à l'Étape C¹⁰.

[12] Le 22 septembre 2020, par sa décision D-2020-123¹¹, la Régie transfère le traitement de la modification à l'article 11.2.3.5 des Conditions de service et tarifs du dossier tarifaire R-4119-2020 au présent dossier.

[13] Le 13 octobre 2020, la Régie rend sa décision D-2020-133¹² par laquelle elle se prononce sur les enjeux et les budgets de participation relatifs à l'Étape C. Elle y ordonne également la tenue d'une séance de travail le 2 novembre 2020 portant sur la preuve d'Énergir dans le cadre de l'Étape C.

[14] À la suite d'un report, la séance de travail convoquée par la Régie a finalement lieu le 4 novembre 2020. Au cours de cette séance, Énergir s'engage à prendre en considération certaines demandes de renseignements des participants et à fournir, le cas échéant, un amendement à sa preuve¹³.

⁷ Décision [D-2020-057](#).

⁸ Pièces [B-0339](#), [B-0340](#) et [B-0343](#).

⁹ Décision [D-2020-111](#).

¹⁰ Pièce [B-0360](#).

¹¹ Décision [D-2020-123](#), p. 5 à 7, par. 11 à 18.

¹² Décision [D-2020-133](#).

¹³ Pièce [A-0178](#).

[15] Le 9 février 2021, Énergir dépose une demande réamendée relative à l'Étape C ainsi qu'une preuve amendée¹⁴. Dans le cadre de cette demande, elle propose à la Régie de retirer l'Étape D du présent dossier et d'autoriser que l'approbation des caractéristiques des futurs contrats d'achats de GNR se fasse dans le cadre d'un dossier tarifaire (la Proposition).

[16] Le 17 février 2021, la Régie rend sa décision procédurale D-2021-016¹⁵ relative à l'Étape C. Dans cette décision, elle demande aux intervenants de lui faire part de leurs commentaires sur la Proposition.

[17] Le 24 février 2021, l'ACEFQ, l'ACIG, l'AQP-ACP, la FCEI, le GRAME, le ROEÉ et SÉ-AQLPA-GIRAM déposent leurs commentaires sur la Proposition. Énergir y réplique le 26 février 2021.

[18] La présente décision porte sur la Proposition.

2. PROPOSITION DE RETRAIT DE L'ÉTAPE D

[19] Dans sa demande réamendée du 9 février 2021, Énergir soutient qu'il n'est pas requis, voire même souhaitable dans une perspective d'efficacité réglementaire, que la Régie procède, lors d'une Étape D du présent dossier, à l'examen des caractéristiques des contrats de GNR au-delà du premier seuil de 1 % prévu au Règlement, tel qu'indiqué dans sa lettre du 7 août 2019¹⁶.

[20] Énergir propose plutôt que les caractéristiques de tous les nouveaux contrats d'approvisionnement de GNR soient présentées dans le cadre d'un dossier tarifaire, puisqu'il s'agit du cadre d'examen usuel du plan d'approvisionnement. Selon elle, cette approche permettrait à une même formation d'avoir une vue d'ensemble sur le plan d'approvisionnement gazier, incluant les caractéristiques des contrats de fourniture de GNR qu'elle entend conclure. Énergir remarque cependant que la date de dépôt des

¹⁴ Pièces [B-0483](#), [B-0485](#), B-0486 (sous pli confidentiel), [B-0487](#), [B-0488](#), [B-0489](#), B-0490 (sous pli confidentiel) et [B-0491](#).

¹⁵ Décision [D-2021-016](#).

¹⁶ Pièce [B-0489](#), p. 97 et 98.

caractéristiques des contrats de fourniture de GNR ne correspondrait pas nécessairement à celle du dépôt des autres pièces du dossier tarifaire. En effet, un tel dépôt pourrait survenir en cours d'année.

[21] À l'exception de l'AQP-ACP et de SÉ-AQLPA-GIRAM, qui ne se prononcent pas¹⁷, les autres intervenants estiment que la Proposition doit être rejetée par la Régie, car elle n'est pas appropriée pour divers motifs.

[22] Parmi ces motifs, l'ACEFQ, l'ACIG, la FCEI, le GRAME et le ROEÉ réfutent l'argument de l'efficience règlementaire soulevé par Énergir¹⁸. Sommairement, ils plaident, au contraire d'Énergir, que l'Étape D possède l'avantage de l'efficacité et de la cohérence règlementaire.

[23] D'une part, plusieurs soulignent, comme la FCEI, que la présente formation a acquis une connaissance exhaustive du dossier du GNR et de la stratégie d'approvisionnement d'Énergir. L'ACIG rappelle, notamment, que le présent dossier a débuté en 2017 et qu'il a requis un nombre considérable de journées d'audience. Ce processus a mené à de nombreuses décisions de la part de la présente formation, incluant des décisions de principe, notamment en ce qui a trait à l'interprétation à donner au Règlement et aux différents enjeux économiques et tarifaires en lien avec la filière du GNR. L'ACIG est d'avis qu'il ne serait pas approprié ni efficient, à ce stade-ci du dossier, qu'une nouvelle formation soit désignée pour examiner les sujets prévus à l'Étape D du présent dossier.

[24] D'autre part, la plupart des intervenants considèrent préférable, et plus avantageux pour le débat public, de maintenir l'Étape D pour l'examen des caractéristiques de tous les nouveaux contrats d'approvisionnement de GNR plutôt que d'ajouter cet examen à l'étude du plan d'approvisionnement d'Énergir. Ainsi, le fait de procéder, en une seule occasion, lors de l'Étape D, à un examen rigoureux et spécifique des caractéristiques des contrats de GNR jusqu'à concurrence des premiers 5 % prévus au Règlement permettra d'assurer un traitement équitable du Distributeur et de sa clientèle, un encadrement règlementaire approprié de l'introduction des volumes de GNR et d'offrir une stabilité juridique quant aux décisions qui devront être rendues par la Régie eu égard aux prochaines échéances règlementaires. Le ROEÉ fait également part des difficultés

¹⁷ Pièces [C-AQP-ACP-0006](#) et [C-SÉ-AQLPA-GIRAM-0127](#).

¹⁸ Pièces [C-ACEFQ-0095](#), [C-ACIG-0068](#), [C-FCEI-0090](#), [C-GRAME-0071](#) et [C-ROEÉ-0116](#).

procédurales que ce retrait de l'Étape D soulèveraient afin de traiter son contenu dans des causes tarifaires.

[25] L'ACEFQ et le GRAME relèvent à cet égard que, de l'aveu même du Distributeur, les demandes relatives aux contrats d'achat de GNR à venir ne surviendraient pas nécessairement de façon simultanée avec le dépôt des demandes tarifaires, ce qui soulèverait des enjeux de coordination et de cohérence sur le plan de l'encadrement réglementaire.

[26] En réplique, Énergir répond à certains arguments de l'ACIG, de la FCEI et du ROEE. Elle mentionne, notamment, que le retrait de l'Étape D n'aurait aucune incidence sur les demandes d'approbation pour de nouveaux approvisionnements qui pourraient être présentées d'ici à ce qu'une décision soit rendue par la Régie, au terme de l'Étape C. Ainsi, dans l'éventualité où Énergir envisagerait conclure de nouveaux contrats d'approvisionnement en GNR d'ici la décision relative à l'Étape C, elle déposerait alors ces contrats dans le présent dossier, pour approbation par la Régie. De plus, sa proposition de retirer l'Étape D ne dépend pas de l'approbation des caractéristiques des quatre contrats présentement sous examen, ni de l'atteinte du seuil de 1 %¹⁹.

[27] Elle souligne de plus que les questions relatives aux modalités d'application du Règlement soulevées par la FCEI seront traitées dans le cadre de l'Étape C et que le retrait de l'Étape D n'aurait donc aucune incidence sur le traitement de ces questions. Énergir réitère que la Proposition est souhaitable, dans une perspective d'efficience réglementaire.

Opinion de la Régie

[28] Le dossier du plan d'approvisionnement en GNR d'Énergir est complexe, pour plusieurs motifs. Parmi eux, il faut noter que l'approvisionnement et la distribution de GNR est un secteur d'activité émergent, avec un marché illiquide et une stratégie de commercialisation du Distributeur auprès de sa clientèle en développement²⁰. À cela s'ajoutent les objectifs des politiques énergétiques et des obligations réglementaires à satisfaire. Enfin, ce dossier est d'autant plus complexe que les stratégies d'acquisition et

¹⁹ Pièce [B-0500](#).

²⁰ Décision [D-2020-057](#), p. 68, par. 251 et p. 111, par. 441 et pièces [B-0497](#), p. 12, et B-0237, p. 12 (sous pli confidentiel).

tarifaires d'Énergir en matière de GNR ont constamment évolué et sont susceptibles de l'être à nouveau.

[29] Considérant cet état de fait, la Régie agréée avec les intervenants que l'efficacité réglementaire sera mieux servie en conservant l'Étape D dans le cadre du présent dossier. L'examen des caractéristiques des contrats de GNR par la présente formation dans le cadre de cette étape, jusqu'à concurrence des premiers 5 % prévus au Règlement, permettra d'assurer un traitement équitable du Distributeur et de sa clientèle et un encadrement réglementaire approprié de l'introduction des volumes de GNR auprès de cette clientèle.

[30] Il faut considérer également que cette manière de procéder cadre avec la vision qu'avait Énergir, en juillet 2019, lorsque la planification du dossier était discutée :

« Je pense qu'il faut... On se doit d'être candide face à nous-mêmes, dans cette évolution-là. À la fois la filière, mais aussi la stratégie, les relations commerciales, les stratégies avec les producteurs, ça a été très itératif, au cours des dernières années, très itératif. C'est pour ça qu'à parti[r] d'aujourd'hui, ce qu'on aimerait faire, c'est de donner une clarté, la plus grande clarté possible, à la fois à nos clients, à nos fournisseurs, aux intervenants, et évidemment à la Régie, sur les étapes que nous envisageons. Ça fait qu'on considère un peu le dossier d'aujourd'hui et les trois étapes qui vous sont présentées comme un certain « reset » de la chose, parce que ce qu'on veut, c'est... bien, l'offre augmente, la demande augmente. On a une politique énergétique. On a maintenant un règlement. On a une volonté de nos clients d'être de plus en plus carboneutre. Et le mieux étant l'ennemi du bien, ici, on va essayer d'être le plus, je pense, pédagogue possible dans l'approche.

Peut-être qu'une autre approche de tarif intérimaire aurait été requise dans le passé, peut-être. Aujourd'hui, on pense que c'est une espèce de mesure intérimaire qui nous permet de ne pas trop reculer, d'avoir une petite pause, en ce sens de reconnaître ce qui a été fait dans le passé, continuer à vendre, à enthousiasmer les clients, approcher des producteurs. Ensuite, clairement démontrer qu'à l'intérieur d'une fourchette de un pour cent (1 %), on est très, très, très confortable sur la profondeur du marché, et vous donner à moyen terme, maintenant, une clarté sur comment atteindre notre cinq pour cent (5 %) »²¹.

[nous soulignons]

²¹ Pièce [A-0046](#), p. 169 et ss.

[31] Elle cadre aussi avec la stratégie d'achat qu'avait Énergir lors du dépôt de sa preuve à l'Étape B :

« 3 STRATÉGIE D'ACHAT

Tel que mentionné précédemment, plutôt que de demander l'approbation de la Régie au cas par cas ou de faire appel à un TRG, une stratégie d'achat serait mise en place. Énergir propose de procéder en deux étapes :

- déterminer d'abord une stratégie de court terme lui permettant de contracter un maximum de 1 % des volumes distribués; et*
- déterminer ensuite une stratégie à long terme lui permettant de livrer 5 % de GNR pour rencontrer son obligation à l'horizon 2025.*

La stratégie long terme fera l'objet d'une preuve future (Étape D selon le traitement procédural établi par la Régie). Seule la stratégie de court terme est abordée pour l'instant »²². [nous soulignons]

[32] Dans la Proposition, Énergir n'explique pas pourquoi elle ne croit plus requis, voire souhaitable, de présenter sa stratégie d'achat de long terme à la Régie et aux intervenants. Elle mentionne simplement que la prochaine échéance prévue au Règlement étant plus éloignée, il lui semble plus efficient de faire approuver les caractéristiques de tous nouveaux contrats d'approvisionnement de GNR qu'elle entend conclure dans un dossier tarifaire où une même formation aurait une vue d'ensemble sur les approvisionnements²³.

[33] De l'avis de la Régie, le fait de procéder de manière plus itérative, comme le suggère Énergir, plutôt que de soumettre une stratégie de long terme, ne contribue pas à l'efficacité et à la cohérence réglementaire. La Régie juge donc que l'examen de l'Étape D permettra de clarifier, au bénéfice d'Énergir, de ses clients et généralement du bon fonctionnement du marché, la stratégie à long terme d'Énergir, ce qui lui permettra d'atteindre les cibles du Règlement au-delà de l'année 2020-2021.

²² Pièce [B-0199](#), p. 19.

²³ Pièce [B-0489](#), p. 97.

[34] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

REJETTE la demande d'Énergir de retirer l'Étape D du présent dossier.

Lise Duquette

Régisseur

Françoise Gagnon

Régisseur

Nicolas Roy

Régisseur