

R-4008-2017 ÉTAPE E
RÉPONSES DU ROEE À LA DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS N° 3 DE LA RÉGIE DE
L'ÉNERGIE (LA RÉGIE) SUR LA DEMANDE CONCERNANT LA MISE EN PLACE DE
MESURES RELATIVES À L'ACHAT ET LA VENTE DE GAZ NATUREL RENOUVELABLE –
ÉTAPE E

CADRE JURIDIQUE

- 1. Références :**
- (i) Pièce [B-0947](#), p. 3, R-1.1.2;
 - (ii) Pièce [B-0947](#), p. 5, R-1.1.5;
 - (iii) Loi sur la Régie de l'énergie, article 1.

Préambule :

(i) « Énergir est d'avis, qu'afin de s'assurer que la valeur nette de la vente des UC soit appliquée en réduction du tarif GSR, la transaction doit se faire par l'intermédiaire des activités réglementées. Une vente exécutée dans le cadre d'une activité non réglementée ou par une entité non réglementée n'offrirait pas cette assurance puisque cette activité/entité serait parfaitement libre de disposer de cette valeur nette comme elle l'entend. Énergir soumet par ailleurs, respectueusement, qu'aucun fondement ou principe juridique ne s'oppose à la vente d'UC issues du GSR acquis et distribué dans le cadre de ses activités réglementées ». [nous soulignons]

(ii) « Un lien entre le RCP et le SPEDE peut être effectivement un fait militant en faveur de la reconnaissance de l'activité réglementée. Dans les deux cas, c'est la molécule de GSR qui est à l'origine d'un droit ou d'une obligation, selon le cas. En effet, le droit de créer des UC résulte de la production ou de l'importation au Canada de GSR (auquel peut être attribuée une réduction de GES qui aurait autrement été rejeté, si du gaz naturel avait plutôt été produit ou importé) et la réduction des émissions de GES devant être obligatoirement couvertes par Énergir en vertu du SPEDE résulte de l'utilisation de la molécule de GSR au Québec. Sans l'injection de GSR dans le réseau de distribution à des fins de distribution (activité réglementée), le SPEDE et le RCP ne produiraient pas leurs effets pour Énergir et sa clientèle ». [nous soulignons]

(iii) « 1. La présente loi s'applique à la fourniture, au transport et à la distribution d'électricité ainsi qu'à la fourniture, au transport, à la distribution et à l'emmagasinement du gaz naturel livré ou destiné à être livré par canalisation à un consommateur.

Elle s'applique également à toute autre matière énergétique dans la mesure où elle le prévoit ». [nous soulignons]

Demandes :

- 1.1 Considérant notamment les références (i), (ii) et (iii), veuillez indiquer les fondements juridiques permettant de considérer la vente des UC comme étant une activité réglementée.

Veillez élaborer en fournissant les articles de loi ou règlement pertinents ou les principes réglementaires sur lesquels vous vous appuyez.

Réponse

Tel qu'exposé dans sa preuve, le ROÉÉ considère qu'il n'existe pas de fondements juridiques permettant de considérer la vente des UC, telle que proposée par Énergir, comme une activité réglementée. En effet, dès lors que les attributs environnementaux du GNR sont extraits de ce gaz, ils cessent de constituer un « le coût réel d'acquisition » ou un « coût inhérent » à l'acquisition de ce gaz au sens de l'article 52 LRÉ. Les UC doivent alors être considérées comme un produit séparé, acquis séparément du GNR (ou potentiellement pas du tout) ([Pièce C-ROÉÉ-0222, p. 8](#)).

Le ROÉÉ note que cette remarque s'applique tout aussi bien au GNR produit au Canada, dont les producteurs pourraient éventuellement refuser de céder les UC à Énergir, qu'au GNR importé pour lequel Énergir est automatiquement propriétaire du droit de créer des UC ([Pièce B-0945, p. 17 et 18](#)). Dans un cas comme dans l'autre, l'IC du GNR ne peut être convertie en UC qu'à condition qu'Énergir effectue l'étape supplémentaire de soumettre un rapport aux autorités compétentes ([Règlement sur les combustibles propres](#), art. 23(4), 120 et 121) ce qui peut n'être fait qu'après que certains « coûts de création » n'aient été défrayés ([Pièce B-0945 p. 34-35](#)). Cette étape supplémentaire n'est en rien un corolaire essentiel de l'acquisition de GNR et devrait en être distinguée dans le contexte réglementaire.

Une caractéristique des activités réglementées est que la Régie de l'énergie exerce un contrôle sur les entités assujetties à la LRÉ lorsqu'elles se livrent à ces activités (art 53 et 54 LRÉ). Or Énergir se propose de vendre les UC aux prix du marché ([Pièce B-0945, p. 25](#)) sans que la Régie ait l'occasion de contrôler ces transactions et de déterminer à quels prix elles devraient se faire. Le simple fait qu'Énergir souhaite de réinvestir les revenus d'une ANR pour réduire le coût d'acquisition du GNR n'a pas pour effet de transformer cette activité commerciale en activité réglementée.

La raison d'être de la distinction entre une activité réglementée et une activité non-réglementée est d'empêcher une compagnie d'utilité publique se trouvant dans une situation de monopole naturel d'abuser de sa position aux dépens des consommateurs, d'où la nécessité d'une intervention étatique ([D-2014-032, par. 28](#)). La vente d'UC n'est pas une activité sur laquelle Énergir exerce un monopole ([Pièce C-ROÉÉ-0222, p. 8](#)).

1.2 Considérant les affirmations suivantes relatives aux références (i) et (ii) :

- *« qu'aucun fondement ou principe juridique ne s'oppose à la vente d'UC issues du GSR acquis et distribué dans le cadre de ses activités réglementées »;*
- *« le droit de créer des UC résulte de la production ou de l'importation au Canada de GSR ».*

- 1.2.1. En vous référant à (iii), veuillez préciser si la vente des UC est une activité liée à la fourniture, au transport, à la distribution, l’emmagasiner du gaz naturel ou à toute autre matière énergétique, conformément au champ d’application de la *Loi sur la Régie de l’énergie*.

Réponse

Pour les motifs énoncés dans la preuve du ROÉÉ et en réponse à la question 1.1 de la Régie, le ROÉÉ ne considère pas que la vente d’UC soit une activité liée à la fourniture, au transport, à la distribution, l’emmagasiner du gaz naturel ou à toute autre matière énergétique, conformément au champ d’application de la *Loi sur la Régie de l’énergie*.

Le ROÉÉ note d’ailleurs que l’article 1 de la LRÉ limite le champ d’application de cette loi « à la fourniture, au transport, à la distribution et à l’emmagasiner du gaz naturel livré ou destiné à être livré par canalisation à un consommateur ». Les UC ne sont certainement pas livrées par canalisation, et il est permis de douter que les personnes qui les achèteraient puissent se qualifier de « consommateurs », alors qu’elles pourraient n’avoir aucune présence au Québec. Notamment, il serait pour le moins curieux que les articles 53 et 54 ou 86 à 101 LRÉ puissent s’appliquer au bénéfice de personnes acquérant des UC d’Énergir.

- 1.2.2. Dans la situation où il s’agirait d’une activité liée à la fourniture, veuillez indiquer si la dissociation des attributs environnementaux de la molécule de gaz naturel entraîne une modification à la fonctionnalisation des coûts.

Le cas échéant, veuillez justifier votre réponse en précisant les articles de la Loi et les principes réglementaires pertinents.

Réponse

Le ROÉÉ réfère respectueusement la Régie à sa réponse à la question 1.1 ainsi qu’à sa preuve. Dès lors qu’il y a dissociation des attributs environnementaux de la molécule de gaz, les transactions impliquant ces attributs environnementaux ne peuvent être considérées comme des activités réglementées, qu’il s’agisse de fourniture, ou d’une autre activité.

INTÉGRATION DE LA VALEUR ESTIMÉE DES UC AUX CARACTÉRISTIQUES CONTRACTUELLES DE L'ÉTAPE D

2. Référence : Pièce [B-0945](#), p. 53.

Préambule :

Dans sa preuve révisée sur l'Étape E, Énergir soumet que sa proposition à l'égard de la comptabilisation et de la tarification des UC a un impact sur le coût du GSR qui serait comparé aux caractéristiques approuvées par la Régie dans le cadre de l'Étape D.

Comme Énergir propose de réduire le coût d'acquisition du GSR à l'aide de la valeur des UC, cette dernière soumet qu'il serait cohérent de comparer le coût de chaque contrat à venir en lui soustrayant la valeur estimée des UC afin de déterminer si une caractéristique d'un contrat requiert une approbation préalable de la Régie.

Demandes :

2.1 Veuillez élaborer quant aux articles de la Loi et aux principes réglementaires qui permettraient à la Régie de se baser sur des valeurs estimées plutôt qu'aux coûts réels d'acquisition du gaz naturel aux fins de l'établissement du tarif de fourniture.

Réponse

La Régie de l'énergie exerçant ses compétences tarifaires de manière strictement prospective ([D-2020-120](#), par 73), il est inévitable que les valeurs sur lesquelles elle se fondera pour établir ses tarifs seront des prédictions ([D-2003-093](#), p. 13) qui, dans les faits pourraient ne pas se concrétiser. Les « coûts réels » ne sont connus avec une certitude absolue que pour le passé.

Ceci dit, l'usage de l'expression « coûts réels » à l'article 52 de la LRÉ implique également que la Régie ne peut se satisfaire de n'importe quel « estimé » et qu'elle se doit de contrôler rigoureusement sa marge d'erreur. Il y a une différence significative entre établir le prix probable du gaz naturel sur la base de contrats déjà conclus et de prévisions économiques formulées suivant les règles de l'art et tenter de deviner les contours incertains d'un marché nouveau et inconnu. En l'absence de preuve étoffée concernant les coûts à inclure au tarif, la Régie refuse habituellement de prendre ces coûts en compte ([D-2022-164](#), par. 224 ; voir aussi, [D-2023-022](#), par. 132)

Le fait d'intégrer un estimé aussi spéculatif dans les tarifs d'Énergir aurait pour effet de nuire à sa stabilité s'il s'avère insuffisant (art. 51 LRÉ), ou, dans le cas contraire, de compromettre le caractère juste et raisonnable des tarifs (art. 41 al.1 (7) LRÉ) et de mener à la fixation d'un tarif plus élevé que nécessaire (art. 51 LRÉ). Dans tous les cas, la volatilité résultant de l'inclusion d'un élément largement inconnu dans les tarifs de distribution de gaz

naturel serait contraire au principe de la stabilité et prédictibilité des tarifs (Bonbright, Danielsen et Kamerschen, *Principles of Public Utility Rates*, Arlington, Public Utilities Reports, Inc., 1988, p. 392)

2.2 Veuillez élaborer quant aux articles de la Loi et aux principes réglementaires qui permettraient à la Régie de se baser sur des valeurs estimées plutôt qu'aux coûts réels d'acquisition du gaz naturel aux fins de l'examen des caractéristiques d'un contrat.

Réponse :

Sous réserve de la réponse du ROÉÉ à la question 2.1 et de l'effet que cela pourrait avoir sur les tarifs, rien dans l'article 74 LRÉ n'empêche la Régie de se fonder sur un estimé plutôt que sur les coûts réels. Au contraire, le fait que la Régie n'approuve pas les contrats individuellement, mais bien leurs caractéristiques laissent entendre qu'il s'agit d'une décision de nature générique dont le fondement factuel doit être suffisamment souple pour être applicable à plusieurs situations.

Cette conclusion est corroborée par le Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement dont l'article 1(2^o) prévoit l'utilisation de données sur un horizon d'au moins 3 ans dans le cas des distributeurs de gaz (Voir aussi, D-2014-003, par. 90-99, D-2011-162, par. 305¹).

Bref, la Régie dispose d'une plus grande marge de manœuvre pour utiliser des estimés et des approximations lorsqu'elle fixe les caractéristiques d'un contrat d'approvisionnement que lorsqu'elle intègre un coût aux tarifs. Il arrive cependant que la Régie reporte sa décision sur les caractéristiques d'un contrat jusqu'à ce qu'une preuve complète puisse être obtenue (D-2011-162, par. 308²).

¹ « [305] L'article 74.1 de la Loi prévoit, notamment, que la procédure d'appel d'offres doit favoriser l'octroi des contrats d'approvisionnement sur la base du prix le plus bas pour la quantité d'électricité et les conditions demandées. Dans cette optique, la stratégie d'approvisionnement en amont du lancement d'appels d'offres doit permettre de minimiser les coûts, compte tenu des risques. Ainsi, la Régie examine les stratégies d'approvisionnement du Distributeur dans une perspective de long terme et doit prendre en compte les principes de suffisance et de fiabilité de ces approvisionnements ainsi que l'objectif de la minimisation des coûts. »

² « [308] En conséquence de ce qui précède et conformément aux principes qu'elle a émis aux paragraphes 44 à 46 de la décision D-2011-011, au paragraphe 22 de la décision D-2011-029 ainsi qu'aux paragraphes 9 à 13 de sa décision D-2011-064, la Régie demande au Distributeur de documenter davantage, dans le cadre des prochains plans d'approvisionnement, les caractéristiques et les coûts des stratégies envisagées. En ce qui a trait aux coûts, la Régie demande au Distributeur de fournir un tableau contenant les quantités, les prix et les coûts estimés (les revenus relatifs à la revente) des moyens d'approvisionnement existants et envisagés. »

CESSION DE VOLUMES

3. **Références :** (i) Décision [D-2023-050](#), p. 28, par. 127 ;
(ii) Pièce [B-0947](#), p. 36, R-5.6.

Préambule :

(i) « [127] *Le courtage est défini comme une « Opération par laquelle une personne ou une entreprise (agence) agit comme intermédiaire entre deux personnes pour les rapprocher et, si possible, pour qu'elles contractent entre elles ». La Régie se questionne si la proposition d'Énergir constitue une telle activité, auquel cas la Régie estime qu'il s'agirait alors d'une activité non règlementée ».* [note de bas de page omise]

(ii) « *La proposition d'Énergir est différente d'une opération de courtage, car l'implication d'Énergir se limiterait à fournir à un client qui en ferait la demande une liste des sites de production et leurs IC respectives, comme expliqué à la réponse à la question 5.3.1. Énergir laissera entièrement le client entrer en contact et négocier avec le producteur de son choix ».*

Demandes :

3.1 Considérant les éléments suivants de la proposition d'Énergir relativement à la cession de volumes d'un contrat de GSR :

- Énergir agit comme intermédiaire entre un de ses clients et un de ses fournisseurs de GSR afin qu'ils contractent entre eux pour un volume de GSR déterminé, l'intensité carbone du GSR, son prix et la *durée déterminée des livraisons*.
- Pendant la *durée déterminée des livraisons* du fournisseur au client, Énergir conserve ses droits relativement aux attributs environnementaux du contrat. Pendant cette période, elle conserve également un lien juridique avec ce fournisseur de GSR.

3.1.1. Veuillez fournir des explications additionnelles à celles fournies en (ii) permettant d'expliquer comment la proposition d'Énergir à l'égard de la cession des volumes se distingue d'une activité de courtage comme définie en (i).

Réponse :

Le ROÉÉ est d'avis qu'il s'agit d'une opération de courtage et que les distinctions soulevées par Énergir ne sont que superficielle. Notamment, il y a différentes manières d'être un intermédiaire et de rapprocher deux personnes. Le fait que l'ultime étape consistant à prendre contact avec le fournisseur soit laissée au client n'est pas déterminant.

- 3.1.2. Veuillez indiquer si la cession de volume, du fait que cette cession se fasse à sa clientèle, peut constituer un moyen de gestion des approvisionnements ou doit être interprété comme un tarif de fourniture. Veuillez élaborer en fournissant les principes réglementaires pertinents.

Réponse :

Le ROÉÉ est d’avis que la cession de volume représente une activité de courtage qui ne saurait constituer un moyen de gestion des approvisionnements tels la vente de transport a priori ou la vente de transport inutilisé (B-0054, page 30) qui sont des activités réglementées. Pour que la cession de volumes puisse être considérée comme un tarif de fourniture, il faudrait que les volumes soient cédés au moyen d’un tarif qui inclut et reflète la valeur de l’intensité carbone de la ressource.