

C A N A D A

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

**PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL**

DOSSIER: R-4008-2017

ÉNERGIR
Demanderesse

ET

ACEF DE QUÉBEC
Intervenante

DEMANDE CONCERNANT LA MISE EN PLACE DE MESURES RELATIVES À L'ACHAT ET LA VENTE DE GAZ NATUREL RENOUVELABLE

ARGUMENTATION DE L'ACEFQ

1. CONTEXTE

1. Depuis plusieurs années, le gouvernement adopte des Politiques Énergétique et des Plans d'actions afin de tenter de limiter l'empreinte climatique négative du Québec.

2. Afin de concrétiser ces Politiques et Plans divers décrets et lois ont été adoptés.

3. Suite à l'adoption du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques, le gouvernement a entre autres adopté le décret D-2012-2014.

4. Ce décret vise le bannissement des matières organiques des lieux d'élimination en permettant aux municipalités de bénéficier d'une aide financière pour mettre en place des infrastructures permettant le traitement des matières organiques par biométhanisation.

5. Il prévoit que le gaz renouvelable ainsi produit remplacera le gaz naturel importé et permettrait à la clientèle des distributeurs de consommer du gaz naturel renouvelable local et ainsi accroîtra la sécurité et la diversité des approvisionnements.

6. En conséquence le gouvernement en vertu des articles 49 et 73 de la *LRE* indiquait dans ce décret les préoccupations suivantes à la Régie :

1. les projets de raccordement des sites de production de gaz naturel renouvelable dans les réseaux de distribution de gaz naturel devraient être perçus favorablement afin d'offrir aux distributeurs de gaz naturel et à leur clientèle une source de gaz naturel renouvelable produit localement;
2. les distributeurs de gaz naturel devraient pouvoir participer aux projets de raccordement des sites de production de gaz naturel renouvelable à titre de distributeur d'un gaz naturel renouvelable provenant d'une filière qui est appelée à se développer au cours des prochaines années, compte tenu des objectifs que s'est fixé le gouvernement concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre et le bannissement des matières organiques des lieux d'élimination;
3. les coûts évités relatifs à la compression, au transport et à l'exclusion du gaz naturel renouvelable du système de plafonnement et d'échange de droits

d'émission de gaz à effet de serre du Québec devraient être pris en considération, dans l'établissement du prix d'achat par le distributeur de gaz naturel renouvelable.

7. Par la suite, avec le Plan d'efficacité énergétique 2016-2030 le gouvernement a annoncé certaines mesures qu'il entendait adopter afin de continuer de réduire l'empreinte climatique négative du Québec.

8. Parmi ces mesures, il a annoncé son intention d'augmenter de 25% la production d'énergies renouvelables (mesure 4) et d'augmenter de 50% la production de bioénergie (mesure 5)¹.

9. Pour ce faire, il indique vouloir proposer une offre énergétique renouvelée et diversifiée aux consommateurs² et indique vouloir accroître la production de gaz naturel renouvelable³. Mais il indique :

« Devant la saturation des gazoducs qui alimentent le Québec, de grandes entreprises industrielles, qui souhaitent s'installer au Québec ou convertir leur procédé au gaz naturel, éprouvent des difficultés à garantir à l'avance leur approvisionnement en gaz naturel.

Le gouvernement compte pallier à ce problème en exigeant que le distributeur Gaz Métro acquière une marge excédentaire de capacité de transport équivalente à 10% du volume de gaz naturel qu'il prévoit distribuer au Québec.»⁴

10. Dans son Plan d'action⁵ de 2017, il indique vouloir :

« Augmenter la production et la consommation de gaz naturel renouvelable au Québec »

11. Et il précise que les moyens qu'il entend prendre pour réaliser ce but auront deux volets, soit :

« 36. Contribuer au financement des projets de biométhanisation des matières organiques»

et

« 37. Adopter en 2017 un règlement qui établit à 5 % la proportion minimale de gaz naturel renouvelable que les distributeurs québécois de gaz naturel doivent injecter dans leur réseau de distribution pour les clients du Québec (Proportion de gaz naturel renouvelable injecté pour consommation comparativement aux volumes totaux distribués au Québec +Atteindre 5 % de gaz naturel renouvelable injecté en 2020) »

12. Au moment de l'adoption de ce plan d'action, le distributeur (Gaz Métro maintenant Énergir) déposait sa demande initiale dans le présent dossier.

13. Dans cette demande initiale (pièce B-0002), il est précisé :

¹ Politique Énergétique 2016-2030 page 12;

² Politique Énergétique 2016-2030 page 14;

³ Politique Énergétique 2016-2030 page 54;

⁴ Politique Énergétique 2016-2030 page 55;

⁵ PLAN D'ACTION DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE 2030 • MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES, page 3, 27 juillet 2017;

6. Le 10 décembre 2016, l'Assemblée nationale du Québec a adopté la Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant diverses dispositions législatives (« PL106 »), laquelle a notamment modifié l'article 5 afin d'y prévoir que la Régie, dans l'exercice de ses fonctions, doit, entre autres chose, favoriser « la satisfaction des besoins énergétiques dans le respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement »;

7. L'article 72 de la Loi a également été modifié par le PL106, afin d'y prévoir que le plan d'approvisionnement gazier doit tenir compte « de la quantité de gaz naturel renouvelable déterminée par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 4o du premier alinéa de l'article 112 »;

8. Dans le cadre du dossier R-3972-2016 relatif à l'Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel, Gaz Métro a déposé un mémoire, dans lequel elle affichait notamment la position suivante :
« Afin de permettre une augmentation de l'offre d'énergies renouvelables pouvant transiter dans le réseau de distribution de gaz naturel, des mesures devraient être adoptées, telles que la combinaison de services aux services de fourniture et de transport, l'adoption d'une nouvelle formule de fixation du prix d'achat du GNR, la mise en place d'un modèle d'achat volontaire du GNR et la priorisation de l'intégration des énergies renouvelables qui pourraient faire leur apparition au Québec dans les années à venir. » (C-GM-0003, p. 23)

14. Au paragraphe 11 de cette demande, il est également précisé que la piste de solution 15 de l'avis rendu dans le dossier R-3972-2016⁶ serait d'offrir un tarif d'achat volontaire aux clients des distributeurs gaziers.

15. Par la suite, soit le 20 mars 2019, le règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur est adopté par le décret D-233-2019.

15.a. La cible alors adoptée par le gouvernement n'est plus de 5% mais de 1% pour l'année tarifaire 2020;

16. Ce règlement détermine comme suit la quantité de gaz naturel renouvelable (GNR) devant être livrée par un distributeur de gaz naturel et les conditions et les modalités selon lesquelles s'effectue une telle livraison :

1. Tout distributeur de gaz naturel doit livrer annuellement une quantité de gaz naturel renouvelable égale ou supérieure au résultat de la formule suivante :

Le calcul de la formule indique que ces quantités devant être livrées sont : pour l'année tarifaire débutant en 2020 de 1% de la moyenne du total des volumes livrées au cours des 3 dernières années, puis 2% débutant en 2023 et finalement 5% débutant en 2025.

17. Le 7 août 2019, dans le cadre du présent dossier, la Régie indiquait par lettre procédurale (pièce A-0051) le traitement qu'elle adopte pour la suite du dossier et qu'elle pourra se prononcer au cas par cas sur des contrats d'approvisionnements en GNR dans l'attente de l'établissement des caractéristiques des contrats de fourniture de GNR. Elle demande alors à Énergir :

« 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

⁶ Dossier R-3972-2016, pièce A-0038;

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.

La Régie demande à Énergir de déposer sa preuve à l'égard des caractéristiques des contrats d'acquisition de GNR, comme elle le proposait, au mois d'août 2019. À la fin de cette étape, la Régie se prononcera sur les caractéristiques, après avoir dûment entendu les participants intéressés sur cette question. (nos soulignés)

18. Le 3 septembre 2019, la Régie rend sa décision D-2019-107 elle dans laquelle elle détermine la procédure pour l'Étape B du présent dossier :

[57] La Régie détermine donc la procédure suivante, permettant de procéder à l'Étape B, au terme de laquelle elle rendra sa décision relative aux caractéristiques des contrats de fourniture GNR de façon générale, ce qui inclura la version du 18 septembre 2017 de l'entente survenue entre la Ville de Saint-Hyacinthe et le contrat d'achat qu'Énergir entend conclure avec un nouveau fournisseur. Au terme de l'Étape B, la Régie évaluera l'opportunité de déterminer un nouveau tarif provisoire, en fonction des contrats rencontrant les caractéristiques qui, selon le cas, auront été approuvées par la Régie.

19. Le 30 septembre 2019, la Régie rend sa décision D-2019-120 par laquelle elle fixe un tarif provisoire pour le GNR pour les clients volontaires.

20. Le 8 octobre 2019, dans le cadre de sa décision D-2019-123 sur la demande d'approbation des caractéristiques du contrat conclu avec la Coop-Agri-énergie Warwick, la Régie énonce ce qui suit :

[48] La Régie est d'avis qu'approuver les caractéristiques du Contrat favorise l'accroissement de la production de GNR au Québec, telle que recherchée par la Politique énergétique 2030.

[49] Par ailleurs, la Régie relève l'interprétation du Règlement par la FCEI, en particulier son assertion que ce Règlement n'impose pas d'obligation assujettissant la livraison de GNR par Énergir exclusivement sur le territoire de sa franchise de distribution²⁴. Ce faisant, il remet en cause la nécessité pour Énergir d'obtenir les volumes pour l'atteinte de son obligation réglementaire pour la première année.

[50] La Régie note aussi que ce Règlement fait l'objet d'une interprétation différente par Énergir.

[51] Pour la présente Demande concernant le Contrat, et considérant les autres motifs, la Régie ne juge pas nécessaire de se prononcer sur l'interprétation du Règlement. Cette interprétation pourra être discutée de manière plus complète lors de l'Étape B du présent dossier. (nos soulignés)

21. Le 10 octobre 2019, la Régie rend la décision D-2019-125 dans laquelle elle constate le retrait de la demande d'Énergir pour un TRG et, considérant qu'une demande de révision de la D-2019-107 a été soumise par Énergir, suspend l'examen de toutes demandes d'approbation des caractéristiques de contrat d'acquisition de GNR par Énergir avec un fournisseur spécifique jusqu'à ce que la décision soit rendue dans le dossier R-4106-2019 mais maintient l'échéancier pour l'étape B.

22. Malgré cette suspension, la Régie entend la demande d'Énergir pour l'examen prioritaire des caractéristiques de trois contrats d'acquisition de gaz naturel renouvelable et, le 20 décembre 2019, la Régie rend sa décision D-2019-179 dans laquelle elle indique :

[58] Dans le cadre de la décision D-2019-123, la preuve selon laquelle l'absence de contrat avec Énergir pouvait résulter en un abandon du projet de production de GNR, en plus de nuire à l'essor de la production de GNR au Québec, a été jugée prépondérante. De plus, en raison des faibles volumes prévus à ce contrat, il a été jugé qu'il n'y avait pas d'impact significatif préjudiciable à long terme.

[59] Ce n'est pas le cas au présent dossier. La Régie juge que la preuve n'est pas prépondérante sur le caractère urgent et nécessaire d'approuver de manière prioritaire les Contrats. (nos soulignés)

23. Dans cette même décision, la Régie indique que les questionnements suivants subsistent :

[70] De plus, la Régie n'est pas non plus convaincue par l'argument d'Énergir de l'urgence d'acquiescer des volumes de GNR aux fins de satisfaire les cibles prévues au Règlement pour l'année 2020-2021. D'une part, il n'est pas encore déterminé à qui incombe la responsabilité d'injecter la cible de 1% de GNR dans le réseau du Distributeur. Cette détermination sera faite au terme de l'Étape B du présent dossier. Si elle incombe partiellement à Énergir, encore faut-il déterminer quelle est la proportion de cette obligation. À défaut de telle évaluation, il y a un risque d'acquiescer inutilement des approvisionnements en GNR.

[71] De plus, en ce qui a trait à l'interprétation du Règlement, une détermination doit être faite sur la source de production du GNR. À la lecture des conclusions de l'analyse d'impact réglementaire préparée par le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) en date d'août 2018 et réaffirmée en février 2019, la Régie constate qu'elle vise le coût net d'acquisition du GNR produit au Québec.

[72] Ainsi, dans son analyse d'impact, le MERN rappelle que la Politique énergétique 2030 a pour but de faire du Québec un chef de file nord-américain dans les domaines de l'efficacité énergétique et de l'énergie renouvelable, ainsi que de bâtir une nouvelle économie à faible empreinte carbone en plaçant le consommateur au centre des initiatives pour faire de cette vision une réalité, entre autres, en augmentant de 25 % la production d'énergies renouvelables et en augmentant de 50 % la production de bioénergie, y compris le GNR. Cette analyse d'impact réglementaire s'intéresse particulièrement aux projets en cours ou à venir devant se réaliser au Québec. Les coûts qui y sont calculés sont fondés sur ces projets.

24. Le 10 janvier 2020, dans sa lettre (A-0111), la Régie formule diverses questions de nature juridique sur lesquelles elle désire entendre les participants en phase B.

2. INTRODUCTION

25. Dans un premier temps, la présente argumentation répondra aux questions de nature juridique formulées par la Régie dans sa correspondance du 10 janvier 2020 (A-0111);

26. Dans un second temps, la présente argumentation résumera les conclusions et recommandations de l'ACEFQ telles que présentées par l'analyste Jean-François Blain dans sa preuve⁷ et dans son témoignage en audience⁸;

⁷ Pièces C-ACEFQ-035, C-ACEFQ-043 et C-ACEFQ-044;

⁸ Notes sténographiques du 16 janvier 2020;

3. QUESTIONS DE NATURE JURIDIQUE

27. La Régie a formulé les six (6) questions qui sont reproduites ci-dessous et auxquelles l'ACEFQ tentera de répondre.

28. Q.1. Quelles sont les obligations d'un distributeur de gaz naturel en vertu du Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrés par un distributeur (le Règlement)?

Réponse 1.

29. L'obligation d'un distributeur de gaz naturel est de livrer une quantité égale ou supérieure aux volumes décrits au règlement, i.e. pour l'année tarifaire 2020, il doit livrer 1% de la somme de toutes les livraisons réelles des 2 dernières années + la somme de toutes les livraisons prévisionnelles de l'année en cours divisées par 3. Il est à noter que les livraisons réelles que le gouvernement demande de prendre en compte dans le règlement sont celles qui sont faites aux consommateurs de gaz naturel au Québec, soit le marché des grandes entreprises et au marché des petits et moyen débits.

30. L'ACEFQ en conclut que le Distributeur a l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires afin de pouvoir rencontrer cette obligation de livrer.

31. Le distributeur ne doit donc pas simplement attendre que des acheteurs de GNR se manifestent et indique vouloir en consommer. Il doit prendre les devants, promouvoir cette source d'énergie et encourager les consommateurs à y avoir recours.

33. Q.1.a. Plus précisément, lorsque ce Règlement prévoit qu'un distributeur de gaz naturel doit livrer annuellement une quantité de gaz naturel renouvelable (GNR), s'agit-il d'une obligation d'offrir uniquement le service de distribution pour cette quantité de GNR ou cette obligation inclut-elle, en plus du service de distribution, les services de fourniture et de transport ?

Réponse 1.a.

34. L'ACEFQ soumet que le règlement ne vise que l'obligation de livrer.

35. En effet, sur ce sujet le règlement est clair. Les mots *fournir* ou *transporter* n'apparaissent pas au règlement. Il ne serait donc pas cohérent de lire au règlement des mots/actions que le gouvernement n'y a pas inscrit.

36. Le règlement a été édicté dans le cadre de la *LRE* et vient compléter l'article 72 de ladite Loi. Il faut le lire, l'interpréter et lui donner le sens qui découle de cette Loi.

37. L'ACEFQ réfère la Régie à la *Loi d'Interprétation*⁹ :

41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.

⁹ Chapitre I-16;

41.1. Les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui donne effet. (nos soulignés)

38. Bien que nous soyons présentement devant un règlement, celui-ci ne peut s'interpréter d'une manière plus large et libérale que ne le serait une loi.

39. Dans le contexte de la Loi à laquelle il s'applique, le règlement est clair : l'obligation qui est faite au distributeur est de livrer. Aucune autre action n'est imposée au distributeur.

40. Donc, selon l'ACEFQ, le terme livrer doit s'interpréter à la lumière des termes et dispositions déjà contenus à la *LRE*.

41. Or, dans le contexte de la *LRE*, en ce qui concerne le gaz naturel, le terme *livrer* désigne une opération distincte de *fournir*, *transporter* ou *emmagasiner* tel qu'en témoignent les articles suivants de la *LRE* :

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'emmagasiner du gaz naturel livré ou destiné à être livré par canalisation à un consommateur

31. La Régie a compétence exclusive pour:

1° fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou distribuée par le distributeur d'électricité ou ceux auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel ou emmagasiné;

4.1° examiner toute plainte d'un consommateur portant sur l'application d'un tarif ou d'une condition de fourniture, de transport, de livraison ou d'emmagasiner de gaz naturel par un distributeur de gaz naturel et voir à ce que le consommateur paie le tarif qui lui est applicable et soit assujéti aux conditions qui lui sont applicables;

48. Sur demande d'une personne intéressée ou de sa propre initiative, la Régie fixe ou modifie les tarifs et les conditions auxquels (...) ou ceux auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel ou emmagasiné. (...)

49. Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasiner de gaz naturel, la Régie doit notamment:
(...)

52. Dans tout tarif de fourniture de gaz naturel, les taux et autres conditions applicables à un consommateur ou une catégorie de consommateurs doivent refléter le coût réel d'acquisition ou toute autre condition d'approvisionnement consentie à un distributeur par des producteurs de gaz naturel ou leurs représentants en considération de la consommation de ce consommateur ou de cette catégorie de consommateurs.

Un tarif peut également refléter tout autre coût inhérent à l'acquisition du gaz naturel par un distributeur.

63. Un droit exclusif de distribution de gaz naturel confère à son titulaire, sur le territoire où il porte et à l'exclusion de quiconque, le droit d'exploiter un réseau de distribution de gaz naturel et celui de transporter et de livrer par canalisation le gaz naturel destiné à la consommation.

Un droit exclusif de distribution de gaz naturel ne confère pas le droit exclusif d'acheter, de vendre ou d'emmagasiner le gaz naturel.

77. Un distributeur de gaz naturel est tenu de fournir et de livrer le gaz naturel à toute personne qui le demande dans le territoire desservi par son réseau de distribution. Dans ce territoire, il doit en outre recevoir, transporter et livrer au consommateur qui lui en fait la demande, le gaz naturel acquis d'un tiers par ce consommateur et destiné à être consommé par ce dernier ou lorsque la demande est faite par un courtier en gaz naturel agissant en son nom propre, celui d'un producteur ou d'un consommateur.

42. Les articles 63 et 77 sont particulièrement instructifs parce que le législateur y a utilisé le mot *livrer* en opposition ou en complément des actions de *transporter* et *fournir*.

43. Non seulement la *LRE* identifie-t-elle de manière bien distincte les actions de *livrer*, *fournir*, *transporter*, *acheter*, *vendre* et *emmagasiner* le gaz naturel mais ces actions sont chacune traitées distinctement en ce que les droits et obligations qui en découlent sont traités distinctement.

44. L'ACEFQ soumet respectueusement que l'utilisation du mot *livrer* dans le règlement doit s'interpréter selon son utilisation dans la *LRE* et donc restrictivement.

45. Q.1.b. Si l'obligation prévue au Règlement est uniquement celle d'offrir le service de distribution, est-ce que le Règlement prévoit l'obligation d'acquérir la fourniture et, dans l'affirmative, à qui incombe cette obligation ?

Réponse 1.b.

46. Le règlement prévoit uniquement l'obligation de livrer, i.e. offrir le service de distribution et offrir d'acheminer le gaz à un consommateur ou un client.

47. Le règlement est silencieux en ce qui concerne l'obligation d'acquérir la fourniture. Il n'y a personne en particulier de désigné pour assumer l'obligation spécifique d'acquérir la fourniture.

48. Toutefois, bien que le gouvernement ne l'ait nullement spécifié dans le règlement, il transparait de la politique énergétique, du Plan d'action et de l'Avis rendu par la Régie dans le dossier R-3972-2016 que des acheteurs volontaires pourraient acquérir soit du distributeur, soit de tiers (courtiers ou producteurs), les volumes de GNR qu'ils désireraient consommer.

49. En effet, dans la politique énergétique 2016-2030, le gouvernement indique vouloir proposer une offre énergétique renouvelée et diversifiée aux consommateurs¹⁰.

50. Le gouvernement précise que « Le gouvernement rend publique sa politique de transition énergétique à l'horizon 2030, une politique qui place le consommateur au centre des actions à venir.»¹¹

51. Dans son Plan d'action, il indique placer le consommateur au centre des initiatives. Il s'engage à proposer des choix énergétique modèles en privilégiant l'exemplarité de ses établissements.¹²

Dans son Analyse d'Impact réglementaire, il précise :

¹⁰ Politique Énergétique 2016-2030, page 14;

¹¹ Politique Énergétique 2016-2030, page 11;

¹² Politique Énergétique 2016-2030, page 15;

«Si le coût d'acquisition du GNR devait se maintenir à un niveau supérieur à celui du gaz naturel d'origine fossile, cette mesure pourrait constituer une contrainte à la compétitivité des entreprises québécoises. Toutefois, une hausse des droits d'émission du SPEDE et du gaz naturel contribuerait à réduire le surcoût d'achat du GNR et l'écart tarifaire entre les deux types de fournitures.»¹³ (nos soulignés)

Les deux distributeurs devront obtenir l'autorisation de la Régie de l'énergie (Régie) pour mettre en place des mesures relatives à l'achat et à la vente du GNR qui porteront notamment sur le suivi des ventes de GNR, les modifications des conditions de services et la méthode de calcul du prix d'acquisition du GNR. Le coût de cette demande non récurrente est estimé à 180 000 \$ pour chaque distributeur.

Par la suite, les distributeurs de gaz naturel qui sont déjà dans l'obligation de présenter annuellement un plan d'approvisionnement à la Régie devront faire rapport des volumes de GNR livrés et du respect des exigences déterminées par le règlement. Cette information est facile à colliger et à intégrer au plan d'approvisionnement pour les distributeurs. Le coût lié à cette exigence est estimé à 500 \$/an par distributeur.

D'autre part, le projet de règlement n'engendrera aucun coût direct lié aux formalités administratives pour les producteurs de GNR et les utilisateurs de gaz naturel. »¹⁴

52. L'ACEFQ soumet que ces textes indiquent clairement que le gouvernement voulait, pour le moment, s'assurer que les consommateurs aient un choix «vert» et qu'ils pourraient exercer volontairement s'ils voulaient prendre action et réduire leur empreinte carbone.

53. Selon l'ACEFQ, il se dégage clairement de ces textes que le gouvernement ne voulait pas imposer un choix mais s'assurer que ce choix était disponible.

54. Selon l'ACEFQ, ces extraits indiquent une volonté d'avoir un tarif pour le GNR auquel souscriraient les clients qui désirent s'approvisionner auprès du distributeur pour obtenir du GNR, ceux-ci pouvant également acheter le GNR d'une autre source.

55. Dans son argumentation, le procureur d'Énergir a soutenu que d'exclure la fourniture de l'obligation de livrer aurait pour conséquence de ne donner aucun sens au règlement.

«...de l'interpréter de cette manière-là viendrait complètement vider de sens parce que l'obligation dont vous parlez de livrer à nos achats directs et nos volontaires, c'est une obligation qu'on a déjà et qu'on faisait déjà.

Donc, moi, je considère que ça viendrait complètement vider le sens du nouveau règlement qui a été dicté en grande pompe en disant : « Énergir doit simplement continuer de faire ce qu'elle faisait déjà. »¹⁵

56. L'ACEFQ est en désaccord avec cette position d'Énergir. En effet, Énergir se doit d'être plus proactive afin d'intéresser des clients volontaires à l'achat de GNR.

57. Dans les faits, Énergir devrait faire plus que ce qu'elle ne fait déjà

58. Énergir ne doit pas simplement attendre que la demande se concrétise pour livrer les volumes prescrits au règlement.

¹³ Analyse d'impact réglementaire, pièce B-0297, page 3;

¹⁴ Analyse d'impact réglementaire, pièce B-0297, page 9;

¹⁵ Notes Sténographiques du 17 janvier 2020, Volume 13, page 118;

59. Selon l'ACEFQ, Énergir doit être proactive dans ses conditions de services et sur le terrain avec ses clients afin de les informer de la disponibilité du GNR et de solliciter sa clientèle afin que celle-ci adhère aux achats volontaires de GNR.

60. Énergir devrait également mettre en place rapidement toutes les mesures utiles et nécessaires, y compris les conditions de services, afin d'identifier les clients en achat direct qui acquièrent et /ou veulent acquérir du GNR.

61. Q.2.a. Qu'est-ce qu'un volume livré au sens du Règlement ? Plus précisément, en raison du principe de la cohérence des décisions, en vertu des Conditions de service et Tarif d'Énergir en vigueur au 1er décembre 2018, est-ce que le volume de GNR injecté sur le réseau du Distributeur, mais livré à une interconnexion pour une consommation hors franchise, doit être comptabilisé aux fins du Règlement ?

Réponse 2.a.

62. Le règlement ne prévoit pas de conditions et modalités relativement au destinataire des livraisons ou à la destination géographique des dites livraisons.

63. Dans le contexte des conditions de services, et considérant que le distributeur peut livrer de la production québécoise pour une consommation hors franchise, il serait raisonnable de comprendre que les livraisons destinées à une consommation hors franchise devraient être comptabilisées dans la cible.

64. Toutefois, l'ACEFQ note que si l'on se réfère à la Politique Énergétique 2030, au Plan d'Action et à l'analyse d'impact réglementaire pour évaluer et comprendre l'intention du gouvernement, on constate qu'à cet égard l'intention ne peut s'évaluer clairement.

65. Dans son Plan d'action de mise en œuvre de la Politique énergétique 2030, le gouvernement souligne vouloir :

«Augmenter la production et la consommation de gaz naturel renouvelable au Québec »¹⁶

66. L'action 37 du dit Plan d'action prévoyait adopter un règlement établissant à 5% la proportion minimale de gaz naturel renouvelable que les distributeurs québécois de gaz naturel doivent injecter dans leur réseau de distribution pour les clients du Québec.

67. Ces énoncés pourraient nous faire penser que l'intention était de faire livrer au Québec pour les Québécois.

68. Par contre, dans sa Politique Énergétique 2030, le gouvernement annonce vouloir faire du Québec, à l'horizon 2030, un chef de file nord-américain dans les domaines de l'énergie renouvelable et de l'efficacité énergétique et bâtir ainsi une économie nouvelle, forte et à faible empreinte de carbone.¹⁷

69. Quant à l'analyse réglementaire, elle indique dans un premier temps que :

«Actuellement, malgré une production abondante de biogaz au Québec, l'injection de

¹⁶ Voir note de bas de page 5;

¹⁷ Politique énergétique 2030, page 11;

GNR dans le réseau de distribution de gaz naturel demeure faible. Plusieurs producteurs québécois privilégient le marché californien(..) »¹⁸

70. Cette analyse réglementaire laisse percevoir que le gouvernement craint que le consommateur québécois n'aurait pas accès à une production québécoise suffisante de GNR, celle-ci étant exportée, mais il est ajouté plus loin que :

« Par ailleurs, en l'absence d'un marché prévisible et stable pour le GNR au Québec et en considérant que le prix du gaz naturel demeure faible depuis plusieurs années, il est possible que des projets de production (captage dans des lieux d'enfouissement, biométhanisation des matières organiques et conversion thermochimique de biomasse forestière résiduelle) ne soient jamais mis en chantier. Certains projets pourraient se rentabiliser par la vente de leur production hors Québec sans qu'elle soit injectée dans le réseau de distribution au Québec.»

71. On constate donc que l'exportation ou la livraison pour une consommation hors Québec n'est pas à proscrire si elle peut aider au développement de la filière GNR au Québec.

72. L'ACEFQ souligne que cette interprétation est raisonnable malgré l'énoncé suivant que l'on retrouve à l'étude d'impact :

« La Loi concernant la mise en oeuvre de la PE 2030 et modifiant diverses dispositions législatives (2016, chapitre 35) a été sanctionnée le 10 décembre 2016. Cette loi est notamment venue modifier l'article 72 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01) afin de prévoir que le plan d'approvisionnement d'un titulaire d'un droit exclusif de distribution de gaz naturel doit tenir compte de la quantité de GNR déterminée par règlement en vertu du paragraphe 4° du premier alinéa de l'article 112. Cette modification a pour but de favoriser une utilisation accrue de GNR au Québec.

Par ailleurs, l'action 37 du Plan d'action 2017-2020 de la PE 2030, rendu public le 26 juin 2017, prévoit l'adoption d'un règlement qui établit à 5 % la proportion minimale de GNR que les distributeurs québécois de gaz naturel doivent injecter dans le réseau de distribution pour les clients du Québec.»

73. En effet, favoriser une utilisation accrue de GNR au Québec ou injecter dans le réseau de distribution du GNR pour les clients du Québec n'implique pas une exclusivité pour le Québec et n'exclue nullement la livraison de GNR pour exportation ou hors franchise.

74. Une interprétation pragmatique des textes qui précèdent doit être faite afin de leur conserver tout leur sens et donner la place qui lui revient à l'intention première du gouvernement qui était bien exprimée au préambule du Décret 1012-2014, aux politiques énergétiques et au plan d'action soit :

- bannir les matières organiques des centres d'enfouissements;
- remplacer le gaz naturel présentement importé par du GNR produit par des projets de biométhanisation;
- accroître la sécurité et la diversité des approvisionnement;
- offrir aux distributeurs de gaz naturel et à leur clientèle une source de gaz naturel produit localement;
- augmenter la production et la consommation de GNR au Québec;

75. Selon l'ACEFQ, une telle interprétation permettrait de prendre en considération dans la cible du décret le GNR injecté qui serait livré pour une consommation hors franchise.

¹⁸ Analyse d'impact réglementaire pièce B-297 page 4;

76. En effet, ceci permettrait aux producteurs qui le désirent de vendre et faire transporter leurs molécules de GNR auprès de tous les acheteurs potentiels et ceci permettrait ainsi au marché de se développer librement en ayant accès au maximum de débouchés.

77. Q.2.b. Par l'effet de l'article 63 de la Loi concernant la mise en oeuvre de la stratégie énergétique du Québec et modifiant diverses dispositions législatives, est-ce que la Régie doit reconnaître le gaz de réseau dédié de Sainte-Sophie-Saint-Jérôme comme du GNR aux fins de l'atteinte des objectifs du Règlement?

Réponse 2.b.

78. L'ACEFQ soumet que ce gaz devrait être comptabilisé aux fins de l'atteinte des objectifs du règlement pour les motifs suivants.

79. Dans un premier temps, l'ACEFQ ne croit pas que de comptabiliser ainsi ce gaz serait de l'écoblanchiment, terme qui est ainsi défini par l'Office québécois de la langue française :

Opération de relations publiques menée par une organisation, une entreprise pour masquer ses activités polluantes et tenter de présenter un caractère écoresponsable.

80. Dans un second temps, l'article 63 de la Loi concernant la mise en oeuvre de la stratégie énergétique du Québec et modifiant diverses dispositions législatives a été adopté en 2006 et se lit :

63. Un distributeur de biogaz provenant d'un lieu d'enfouissement, dans le cadre d'un projet dont la réalisation a été autorisée par la Régie avant le 13 décembre 2006, conserve son droit exclusif de distribution accordé en vertu de l'article 63 de la Loi sur la Régie de l'énergie.

Aux fins de l'application des dispositions de cette loi relatives à la fixation des tarifs et des conditions auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel, le biogaz visé par le présent article est réputé être du gaz naturel.

81. L'adoption de ce texte a eu lieu préalablement à l'adoption des définitions de gaz naturel et de gaz naturel renouvelable que l'on retrouve à l'article 2 de la *LRE* :

«gaz naturel» : le méthane à l'état gazeux ou liquide, à l'exception des gaz de synthèse et des biogaz autres que le gaz naturel renouvelable;

«gaz naturel renouvelable» : méthane de source renouvelable ayant les propriétés d'interchangeabilité lui permettant d'être livré par un réseau de distribution de gaz naturel;

82. Le projet de Sainte-Sophie-St-Jérôme a été autorisé en 2004 par la décision D-2004-128. Ce projet permettait à SCGM (Gaz Métro/Énergir) de construire un réseau dédié afin de desservir l'usine en « en gaz naturel provenant du site d'enfouissement technique de Sainte-Sophie.»¹⁹

83. Le projet est décrit comme suit :

« La réalisation du projet Sainte-Sophie/Saint-Jérôme a également un impact environnemental positif puisqu'il permet la valorisation du méthane émanant d'un site

¹⁹ D-2004-128, page 5;

d'enfouissement. Le site d'enfouissement de Sainte-Sophie reçoit des déchets municipaux depuis 1964. Le site contient plus de neuf millions de tonnes de matières résiduelles avec une possibilité de huit millions de tonnes additionnelles jusqu'en 2012.»²⁰ (nos soulignés)

84. Dans sa décision, la Régie a analysé la portée des termes « gaz naturel » en vertu desquels SCGM disposait d'un droit exclusif de distribution. La Régie constate :

« Cependant, la Régie retient l'argument du distributeur voulant que le législateur n'a pas établi de limite minimale de proportion de méthane pour qu'un gaz acheminé par canalisation soit considéré comme du gaz naturel au sens de la Loi, ni précisé de conditions quant à son origine.

(...)

La Régie est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'interpréter l'expression gaz naturel, à l'article 2 de la Loi, par référence à une distinction quant à la proportion ou à l'origine du méthane que le législateur n'a pas jugé opportun d'y incorporer. La Régie juge cette approche compatible et cohérente avec les objectifs poursuivis par le législateur lorsqu'il a décidé que seuls les détenteurs d'un droit exclusif auraient le droit de distribuer par canalisation le gaz naturel et en définissant cette expression par référence au méthane à l'état gazeux ou liquide, sans autre précision.»²¹ (nos soulignés)

85. Il est donc incontestable que le biogaz produit par les installations de Sainte Sophie est du gaz naturel selon la loi.

86. De plus, ce gaz est du méthane de source renouvelable qui est livré via un réseau de distribution de gaz naturel.

87. Afin de déterminer si ce gaz est bien du GNR au sens des définitions contenues dans la *LRE*, la Régie doit déterminer s'il a des propriétés d'interchangeabilité avec le gaz naturel traditionnel.

88. L'usine papier Rolland qui consomme ce gaz, consomme également du gaz naturel de réseau qui lui est acheminé séparément lorsque nécessaire :

«Deuxièmement, ce qu'on sait, c'est que lorsque l'usine ne fournit pas suffisamment de biogaz, le client consomme du gaz naturel conventionnel. Donc, j'imagine là qu'il pourrait s'approvisionner, en grande partie, mais je ne peux pas vous le confirmer là, les équipements du client...

Q. [210] Mais il peut fonctionner au gaz naturel puisqu'il fonctionne, en partie, avec ça?

R. Oui. Exactement, c'est un client en gaz naturel conventionnel là.»²²

89. De plus, selon Mr Johnson, la conversion des équipements pour cette consommation se fait assez facilement.²³

90. La consommation de ce «biogaz», qui est par l'effet de la loi du gaz naturel, est donc interchangeable avec celle du gaz naturel de réseau.

91. L'ACEFQ soumet que cette livraison de gaz naturel devrait être considérée comme une livraison de GNR et être prise en compte dans l'atteinte des cibles.

²⁰ D-2004-128, page 5;

²¹ D-2004-128, page 14;

²² Notes sténographiques du 14 janvier 2020, volume 10, page 135;

²³ Notes sténographiques du 15 janvier 2020, volume 11, page 53;

92. L'ACEFQ souligne que, dans son plan d'action établi en 2017 la cible de GNR que devait livrer le distributeur gazier pour 2020 était de 5% (action 37).

93. Le fait que le gouvernement ait choisi une cible aussi importante, considérant entre autres la production limitée de GNR alors établie au Québec, nous porte à croire que dès le départ il avait pris en considération la production de Sainte Sophie.

94. Le fait que le gouvernement ait révisé en mars 2019 sa cible à la baisse, passant de 5% à 1%, ne peut signifier qu'il voulait exclure St-Sophie ou tout autre producteur de GNR qui livrait déjà des volumes de GNR.

95. L'ACEFQ soumet que, face à la réalité du marché (quantité de GNR disponible et prix), le gouvernement a réduit sa cible mais a définitivement pris en considération les installations existantes dans la détermination de cette cible car il aurait été contre-productif de fixer une cible impossible à atteindre.

96. Q.3. *Compte tenu de la Politique énergétique 2030 qui vise l'accroissement de la production de GNR au Québec et de l'article 5 de Loi sur la Régie de l'énergie (la Loi), est-ce que le pouvoir de surveillance de la Régie sur les opérations des titulaires d'un droit exclusif de distribution afin de s'assurer que les consommateurs québécois aient des approvisionnements suffisants et paient selon un juste tarif (article 31 de la Loi) lui donne compétence afin de prioriser le développement ou l'achat de la production de GNR au Québec ?*

Réponse 3.

97. En ce qui concerne cette question, l'ACEFQ fait sienne les explications et conclusions présentées par Énergir dans son argumentation écrite et en audience.

98. L'ACEFQ croit qu'il est possible de favoriser l'accroissement de la production de GNR au Québec avec des cibles flexibles qui n'excluent pas la production hors Québec et permettraient de s'assurer que les clients GNR paient selon un juste tarif.

99. L'ACEFQ souligne que la Régie a la compétence nécessaire pour prioriser le développement de la filière GNR au Québec, ce qui, dans le cadre de ses compétences, peut inclure de favoriser l'achat de la production de GNR Québécois.

100. L'ACEFQ soumet toutefois que la Régie ne peut favoriser cette production locale au détriment des consommateurs québécois, i.e. en imposant des contrats qui auraient un impact déraisonnable sur le tarif de GNR.

101. L'ACEFQ souligne d'ailleurs que, dans ses décisions D-2019-123 et D-2019-179, la Régie a pris en compte la Politique énergétique et a décidé d'approuver les caractéristiques d'un contrat qui favorisait l'accroissement de la production de GNR au Québec tout en prenant en considération l'impact tarifaire.

[58] Dans le cadre de la décision D-2019-123, la preuve selon laquelle l'absence de contrat avec Énergir pouvait résulter en un abandon du projet de production de GNR, en plus de nuire à l'essor de la production de GNR au Québec, a été jugée prépondérante. De plus, en raison des faibles volumes prévus à ce contrat, il a été jugé qu'il n'y avait pas d'impact significatif préjudiciable à long terme.

102. Q.3.a) Est-ce qu'il y a d'autres éléments de la Politique énergétique 2030 ou d'autres politiques dont la Régie devrait tenir compte aux fins de l'Étape B ?

103. Le décret 1012-2014 prévoit que du GNR de production québécoise remplacera le GN importé, accroîtra la diversité et la sécurité des approvisionnements et sera exclu de l'application du système de plafonnement et d'échange des droits d'émission de gaz à effet de serre.

104. Ce décret donne en vertu de 49;10° les indications suivantes à la Régie, dont elle doit tenir compte : celle de percevoir favorablement la production locale et de prendre en considération dans l'établissement du prix les coûts évités relatifs à la compression, au transport, et à l'exclusion des coûts relatifs au SPDE.

105. Ce décret indique à la Régie que, lorsqu'elle compare les coûts de la production locale avec les coûts de la production hors Québec, elle doit prendre en considération les coûts qui seront évités par Énergir.

106. L'ACEFQ soumet en conséquence qu'il faut procéder à une comparaison des coûts et favoriser la production québécoise si la comparaison coûts lui est favorable.

107. Q.4. Est-ce que la fixation ou la détermination, par la Régie, d'un prix maximum, d'un prix moyen, d'un tarif ou de tous seuils et balises, qui pourraient influencer sur le prix ou avoir pour effet d'émettre un signal de prix pour acquérir du GNR, fait partie de sa compétence, considérant qu'elle affecterait potentiellement le processus transactionnel et le rapport de force entre les négociants dans le secteur non réglementé de la production de GNR ?

108. L'ACEFQ soumet que la Régie a cette compétence.

109. La Régie doit entre autres protéger les consommateurs. Elle doit donc s'assurer que ceux-ci paient selon un juste tarif.

110. Or, la production de GNR est une industrie émergente où, selon le témoignage d'Énergir, la demande est plus importante que l'offre. Les producteurs pourraient donc être tentés d'offrir des prix sans commune mesure avec la réalité de leurs coûts.

111. Dans ce contexte de marché émergent, il est donc essentiel que la Régie exerce la juridiction qui lui est confiée par les articles 72 et 31 et se réserve le droit d'approuver à la pièce des contrats qui ne rencontreraient pas les caractéristiques qu'elle aurait préalablement approuvées.

112. Ces caractéristiques devraient être suffisamment contraignantes afin d'éviter que le tarif GNR ne subisse de choc tarifaire important, ce qui entraînerait un retrait des clients volontaires, mais suffisamment larges pour permettre à Énergir de conclure les contrats nécessaires.

113. En ce sens la proposition d'Énergir évaluée de manière pragmatique par l'analyste de l'ACEFQ, M. Blain semble répondre adéquatement à ces exigences.

114. Il demeure toutefois, que selon l'ACEFQ Énergir devra s'assurer de l'existence de besoins dans le marché de sa clientèle GNR avant de conclure quelque contrat.

115. Selon l'ACEFQ, la démonstration par Énergir des besoins en GNR et des risques qui découleraient des approvisionnements choisis ou des caractéristiques à être approuvées est au cœur de l'approbation par la Régie de la portion GNR du plan d'approvisionnement.

116. Q.5 *Est-ce que la fixation ou la détermination, par la Régie, d'un prix maximum, d'un prix moyen, d'un tarif ou de tous seuils et balises, qui pourraient influencer sur le prix ou avoir pour effet d'émettre un signal de prix pour acquérir du GNR, fait partie de sa compétence, considérant la prétention mise de l'avant que cela constituerait potentiellement une forme d'ingérence dans l'exploitation de l'entreprise d'Énergir ?*

117. L'ACEFQ est d'avis que la Régie a cette compétence puisque la Régie demeure libre d'examiner et d'approuver si elle le juge adéquat tout contrat dont les caractéristiques ne respecteraient pas les balises établies par la Régie.

118. L'ACEFQ soumet toutefois que l'approbation d'une caractéristique visant un prix moyen devrait permettre à Énergir de disposer d'une plus grande flexibilité que celle résultant d'un prix fixe.

119. L'approbation des approvisionnements en fonction d'un indicateur de prix moyen conférerait à Énergir une latitude suffisante tout en évitant quelque ingérence dans le marché du GNR.

120. Q.6 *Est-ce que la Régie est compétente, en vertu de l'article 72 de la Loi, pour approuver l'ensemble des caractéristiques des contrats qu'Énergir entend conclure avec des fournisseurs de GNR pour satisfaire les besoins du marché québécois en GNR, incluant le pouvoir de déterminer le prix d'achat du GNR ?*
6.a) *Plus précisément, est-ce que le prix, les volumes et la durée des contrats constituent les seules caractéristiques des contrats d'acquisition de GNR que la Régie doit approuver ?*

121. L'ACEFQ appuie globalement les représentations faites par Énergir en réponse à cette question.

122. Toutefois, préalablement à l'approbation de caractéristiques, l'ACEFQ soumet qu'Énergir devrait faire la démonstration des besoins en GNR et des risques qui découleraient puisqu'il s'agit de caractéristiques de contrat conclus dans le cadre de son Plan d'approvisionnement GNR.

123. À cet effet, pour les premiers 60Mm³ et tel que soumis par Énergir, la Régie devrait se prononcer relativement à sa satisfaction ou non quant à la démonstration faite des besoins et des risques

124. En effet, les contrats qui seront conclus par Énergir suite à l'approbation par la Régie des caractéristiques doivent avoir pour but de satisfaire les besoins des marchés québécois.

125. S'il n'y a pas de besoins de fourniture de GNR, il ne devrait pas y avoir de contrats engagés.

126. Or, le volume des besoins sera directement affecté par le tarif GNR qui lui est lié au prix de la fourniture.

127. Pour cette raison, il serait souhaitable que le prix cible se rapproche le plus possible du prix que les clients sont prêts à payer pour se procurer du GNR.

128. Cette approche est incontournable si la Régie veut s'assurer de minimiser les risques tant pour Énergir que pour sa clientèle.

4. PREUVE ET CONCLUSIONS DE L'ACEFQ SUR LA DEMANDE D'ÉNERGIR

129. Lors de la présentation de la preuve orale de l'ACEFQ, le 16 janvier 2020, son témoin, M. Jean-François Blain, a révisé dans l'ordre les différentes conclusions et recommandations formulées initialement dans la preuve écrite de l'ACEFQ déposée le 15 novembre 2019 sous la cote C-ACEFQ-0035.

130. Le témoin de l'ACEFQ a donc nuancé, amendé dans certains cas et complété les conclusions et recommandations originales de l'ACEFQ en poursuivant et complétant son analyse sur la base des informations additionnelles mises en preuve par Énergir subséquemment au dépôt des preuves écrites des intervenants, dont celles présentées et débattues au cours de l'audience des 14 au 17 janvier 2020.

131. En réponse à une question de l'un des membres de la formation²⁴, M. Blain a d'ailleurs précisé que les conclusions et recommandations présentées dans le cadre de sa preuve orale devaient être jugées prépondérantes par rapport à celles formulées initialement dans la preuve écrite de l'ACEFQ.

132. Les conclusions additionnelles énoncées par M. Blain au terme de l'audience sont nécessairement plus élaborées et complètent les positions de l'ACEFQ du fait qu'elles tiennent compte de l'ensemble des éléments mis en preuve par le Distributeur.

133. Les positions finales de l'ACEFQ relatives à la proposition du Distributeur et à ses implications sont résumées ci-dessous selon leur ordre de présentation lors de la preuve orale de M. Blain.

4.1 Première des recommandations originales de l'ACEFQ²⁵

134. En ce qui concerne le critère relatif aux capacités contractées proposé par Énergir,

l'ACEFQ réserve ses droits de soumettre un complément de preuve sur cette question subséquemment à « l'officialisation » de la liste d'attente par Énergir;

l'ACEFQ recommande à la Régie de considérer avec la plus grande réserve l'approbation de la stratégie d'achat proposée et de sursoir à sa décision en attente de la démonstration d'une demande de GNR suffisante provenant des acheteurs volontaires.

135. La liste d'attente des clients désirant se procurer du GNR en achat volontaire a été produite par Énergir le 9 décembre 2019 dans ses réponses aux DDR No 6 de la Régie²⁶. À cette date, 19 clients, organisations ou regroupements de clients détenant un total de 619

²⁴ Notes sténographiques, volume 12, audience du 16 janvier 2020, page 93, lignes 11 à 17.

²⁵ C-ACEFQ-0035, p. 16.

²⁶ B-0265, GM-2 doc 25, réponse 1.1 et Annexe 1.

comptes avaient signifié leur intérêt pour acquérir des volumes totaux de GNR de l'ordre de 61,9 Mm³.

136. Ces clients auraient signifié leur intérêt en connaissance du tarif provisoire de GNR en vigueur et du prix cible de 15 \$/GJ prévu par Énergir.

137. L'ACEFQ constate qu'il y a maintenant une démonstration confirmant l'existence - non pas certaine mais probable - d'une demande provenant d'acheteurs volontaires pour les premiers 60 Mm³ de GNR correspondant à 1% des volumes totaux de gaz naturel distribués annuellement par Énergir.

138. L'ACEFQ note cependant que, si une partie de ces acheteurs volontaires devait choisir d'acquérir plutôt le GNR en achat direct, les volumes que Énergir aurait besoin de contracter devraient être ajustés en conséquence. Cette réserve est d'autant plus importante que la [REDACTED] détient à elle seule environ 200 des quelque 600 comptes constituant la liste d'attente.

139. Par ailleurs, l'ACEFQ réitère son désaccord avec la position énoncée par Énergir à l'effet que son obligation en vertu du Règlement doit être respectée « nonobstant la demande de GNR ²⁷ », c'est-à-dire quelle que soit la demande de GNR ou même en absence de demande.

140. À plus long terme, selon l'évaluation du potentiel d'achat de GNR effectué par Énergir²⁸, il ressort que la demande pour du GNR serait de l'ordre de 308 Mm³ à un prix de 15 \$/GJ (56,8 ¢/m³), soit équivalente à la cible de 5% (2025-2026), mais qu'elle n'atteindrait que 176 Mm³ à un prix de 18 \$/GJ (68,2 ¢/m³), soit 57 % de son niveau pour un prix de 15 \$/GJ.

141. L'ACEFQ en conclut que, si le prix du GNR devait atteindre ou dépasser les 18 \$/GJ, environ 43 % des volumes contractés par Énergir seraient susceptibles de rester invendus et les coûts associés à ces achats deviendraient des coûts échoués.

142. L'ACEFQ conclut néanmoins que le volet de la proposition du Distributeur relatif à la capacité contractée est acceptable dans la mesure où la demande soumise par Énergir à l'Étape B concerne les caractéristiques des contrats uniquement pour les premiers 60 Mm³ contractés et que le coût moyen de ces volumes se situe à un maximum de 15 \$/GJ.

4.2 Deuxième des recommandations originales de l'ACEFQ

143. En ce qui concerne le critère relatif à la durée des contrats proposé par Énergir,

l'ACEFQ recommande à la Régie d'énoncer un tel critère en fonction de la recherche et du maintien d'une diversification maximale de la durée des différents contrats d'achat de GNR faisant partie du portefeuille du distributeur.

144. Lors de sa preuve orale, l'ACEFQ a présenté à titre illustratif²⁹ un portefeuille d'approvisionnement constitué de quatre contrats totalisant 60 Mm³, dont deux contrats d'une durée de 20 ans et deux contrats de court terme (3 ans et 5 ans respectivement). Ces contrats comportaient des volumes et des prix distincts.

²⁷ B-0292, GM-2 doc 30, réponse 3.1, p.7, premier paragraphe.

²⁸ B-0279, GM-1 doc 25, p.5.

²⁹ C-ACEFQ-0043, sous pli confidentiel.

145. Cette simulation visait à mettre à l'épreuve la recommandation de l'ACEFQ à l'effet qu'une diversification de la durée des contrats faisant partie du portefeuille d'approvisionnement constituerait un critère relatif à la durée des contrats préférable au critère de durée maximale (20 ans) proposé par Énergir.

146. Le Distributeur reconnaît d'ailleurs que la présence de contrats de court terme dans le portefeuille d'approvisionnement permettrait de diversifier le risque et de contrôler la volatilité du coût moyen des approvisionnements à long terme.

« La variation subie par le coût moyen du GNR peut paraître importante lorsque l'effet d'un seul contrat de court terme est pris en compte, mais dans les faits il y aura des besoins continus en approvisionnements de courte durée. L'approche à envisager, du point de vue d'Énergir, est de considérer l'ensemble du portefeuille de contrats détenus par le distributeur, et le poids respectif de ceux-ci dans la balance. Les dates d'entrée et les échéances des contrats de court terme s'entrecouperont au fil des années tarifaires, ce qui contribuera à stabiliser le coût moyen dans le temps. Diversifier le risque et pratiquer une saine gestion de ces nouveaux contrats permettront de contrôler la volatilité du coût moyen à long terme. »³⁰

147. Énergir mentionne par ailleurs que la disponibilité des approvisionnements de court terme est très limitée et que le recours à de tels approvisionnements l'obligerait, dans le contexte actuel, à retenir certains soumissionnaires sans égard au prix offert.

« (...) Énergir estime que l'offre de GNR n'est pas encore suffisamment grande pour lui permettre d'imposer des critères encore plus contraignants que ceux proposés. Énergir rappelle que dans les 14 soumissions reçues au cours de l'appel d'offres, seulement deux ont soumis des offres à court terme. Ainsi, une diversification maximale de la durée de contrat contraindrait Énergir à sélectionner les soumissionnaires et ce, sans égard aux prix offerts. La proposition de l'ACEFQ ainsi que celle de la FCEI pourraient être étudiées au moment de l'étape D et pourraient être applicables à plus long terme, quand il y aurait une plus grande offre sur le marché du GNR. (...) »³¹

148. Enfin, Énergir souligne que le prix demandé pour des approvisionnements de plus courte durée est généralement plus élevé.

« Plusieurs facteurs peuvent influencer la relation prix-durée. Toutefois, selon les estimations d'Énergir et les discussions qu'elle a avec les fournisseurs, elle estime que le prix d'un projet financé sur 20 ans à la place de 15 ans ou 10 ans aura un prix inférieur d'environ 10% par rapport à une durée de 15 ans et 30% par rapport à une durée de 10 ans. (...) Une durée moyenne pondérée inférieure ou égale à 15 ans aura nécessairement un effet à la hausse sur le prix d'approvisionnement. (...) »³²

149. La simulation d'un portefeuille de 4 contrats effectuée par l'ACEFQ a permis de démontrer que, si la diversification des durées de contrats comporte des avantages (notamment contribuer à contrôler la volatilité du coût moyen), elle comporte aussi le risque d'occasionner des variations significatives du coût moyen si l'on n'est pas en mesure de

³⁰ B-0238, GM-2 doc 20, p. 11, réponse 5.1.

³¹ B-0292, GM-2 doc 30, p. 10, réponse 5.1.

³² B-0292, GM-2 doc 30, p. 11, réponses 5.3 et 5.4 (extraits).

remplacer les approvisionnements de court terme par des volumes équivalents à des prix comparables lorsqu'ils arrivent à échéance.

150. La disponibilité d'approvisionnements de court terme semble effectivement assez limitée compte tenu, notamment [REDACTED]. L'ACEFQ a également souligné que le seul contrat de court terme du portefeuille actuel³³ d'Énergir, celui de [REDACTED] et que, à partir de cette date, il ne restera que des approvisionnements d'une durée de 20 ans.

151. L'ACEFQ note par ailleurs que les seuls approvisionnements de court terme qui pourraient être offerts à des prix avantageux sont ceux constitués de capacités résiduelles de production provenant d'installations existantes.

152. Or, de telles quantités marginales à bas coût sont rares du fait qu'elles sont attrayantes pour n'importe quel acheteur désireux de compléter son portefeuille d'approvisionnement pour une durée limitée afin de diversifier ses risques sans engager de nouvelles capacités contractées à long terme.

153. L'ACEFQ conclut donc de ce qui précède que sa recommandation à l'effet de diversifier la durée des contrats demeure valable et souhaitable mais reconnaît qu'elle peut difficilement trouver application de façon immédiate dans le contexte actuel d'offre limitée.

154. L'ACEFQ maintient par ailleurs sa préoccupation, énoncée dans sa preuve écrite³⁴, à l'effet que, advenant une progression des prix du GNR plus lente que prévu – et *a fortiori* si ces prix devaient diminuer – un distributeur qui aurait « sécurisé » initialement une forte proportion de ses achats de GNR en vertu de contrats à long terme (par exemple 20 ans) mais à des prix plus élevés risquerait de se retrouver avec davantage d'unités invendues, les acheteurs volontaires ayant la possibilité de se procurer leur GNR à des prix plus bas en achat direct.

155. En conséquence, **dans l'éventualité où Énergir devait se procurer des approvisionnements additionnels pour disposer de volumes plus importants livrables dès 2020-2021, l'ACEFQ soumet que la Régie devrait demander au Distributeur de prendre tous les moyens nécessaires pour vérifier la disponibilité d'approvisionnements de court terme, par exemple en tenant un appel d'offres pour ce produit spécifiquement.**

4.3. Troisième des recommandations originales de l'ACEFQ

156. En ce qui concerne le critère relatif au coût moyen de l'ensemble des contrats proposé par Énergir,

l'ACEFQ recommande à la Régie d'instaurer une mise à jour périodique dans laquelle le distributeur serait tenu d'indiquer :

³³ Le portefeuille d'approvisionnement auquel l'ACEFQ faisait référence dans sa preuve orale est celui constitué des contrats approuvés, des contrats signés mais pas encore approuvés et des autres contrats actuellement en négociation dont les offres 2, 6, 7 et 9. Ces contrats sont également identifiés à la pièce B-0295, GM-3 doc 3, p.3 et totalisent [REDACTED] à un coût moyen de [REDACTED] GJ en 2020-2021.

³⁴ C-ACEFQ-0035, p. 13, 2^e paragraphe.

- **le coût moyen des approvisionnements en GNR qu'elle a acquis (ou avait la possibilité d'acquérir) au cours des mois précédents;**
- **l'évolution courante et anticipée de la demande additionnelle de GNR signifiée par engagement par des acheteurs volontaires et justifiant l'engagement d'achats additionnels de la part d'Énergir.**

157. Dans sa preuve écrite, l'ACEFQ soumettait que de telles modalités assureraient, par ces mises à jour, plus de flexibilité au distributeur en ce qui concerne le respect du critère de coût des nouveaux contrats selon l'évolution réelle des prix et, d'autre part, une meilleure protection de l'ensemble de la clientèle face au risque d'accumuler des unités de GNR invendues suite à l'engagement de volumes d'achats additionnels en absence de démonstration d'une demande suffisante provenant des acheteurs volontaires.

158. Lors de sa preuve orale, l'ACEFQ a présenté un plan d'approvisionnement détaillé³⁵ constitué de tous les contrats actuellement envisagés³⁶ par Énergir et couvrant les années tarifaires 2020-2021 à 2029-2030.

159. Cet exercice, basé sur le prix réel des contrats à la signature indexé de 2% par an et sur les volumes réels livrables pour chaque contrat d'année en année, a permis de déterminer avec exactitude quel serait l'évolution du coût moyen pondéré de l'ensemble de ces contrats et de comparer ce coût moyen au prix cible de 15 \$/GJ, lui-même indexé de 2 % par an.

160. Le résultat de cet exercice démontre que le coût moyen de ce portefeuille de contrat serait de [REDACTED] \$/GJ en 2020-2021 mais diminuerait par la suite pour s'établir à [REDACTED] \$/GJ en 2021-2022, [REDACTED] \$/GJ en 2022-2023, et [REDACTED] \$/GJ en 2023-2024 et 2024-2025, puis augmenterait progressivement à compter de 2025-2026 pour atteindre [REDACTED] \$/GJ en 2029-2030. Ce prix moyen des approvisionnements serait inférieur au prix cible de 15 \$/GJ (2019, indexé de 2 % par an) à compter de 2025-2026 jusqu'en 2029-2030.

161. L'ACEFQ recommande d'approuver l'approche proposée par le distributeur concernant la cible de 15 \$/GJ utilisée comme critère de coût moyen (valeur 2019) pour les premiers 60 Mm³ contractés.

162. La simulation réalisé par Mr Blain sur l'évolution du coût moyen basée sur les valeurs réelles des contrats fournit divers enseignements dont:

- les contrats dont le prix est inférieur au coût moyen ont un effet à la baisse d'autant plus important qu'ils représentent des volumes proportionnellement significatifs;
- ces mêmes contrats ont pour effet de limiter davantage la progression du coût moyen à plus long terme lorsqu'ils comportent un prix uniforme sur toute leur durée (offres # 6, 7 et 9).

163. Parmi tous ces contrats faisant partie du portefeuille, l'offre # 7 comporte chacune des trois caractéristiques les plus favorables : [REDACTED]

³⁵ C-ACEFQ-0044, déposée sous pli confidentiel.

³⁶ Nous faisons toujours référence au même portefeuille de contrats d'approvisionnement de GNR, constitué des contrats signés et approuvés, des contrats signés mais non approuvés à ce jour et des contrats en négociation dont les offres 2, 6, 7 et 9, totalisant [REDACTED] GJ en 2020-2021.

164. Cette simulation nous démontre surtout pourquoi il serait préférable d'apprécier l'impact d'un nouveau contrat sur le coût moyen du portefeuille d'approvisionnement en fonction d'une vision prospective de moyen ou de long terme.

165. Une telle approche réglementaire comporterait des avantages indéniables à tous points de vues :

- elle accorderait un peu plus de flexibilité au Distributeur dans la recherche des meilleurs contrats d'approvisionnement requis pour compléter son portefeuille dans la mesure où l'on tiendrait compte de leur incidence sur le coût moyen à plus long terme (et non pas sur un horizon annuel);
- elle assurerait une meilleure prévisibilité des prix pour les acheteurs volontaires et une meilleure stabilité du coût moyen des approvisionnements sur une plus longue période;
- elle limiterait le nombre d'approbations de contrats requises et la fréquence des interventions du régulateur.

166. Pour qu'une telle approche puisse être mise en œuvre, un dispositif de suivi approprié devrait être mis en place et, une fois les caractéristiques des contrats déterminées (prix cible, justification des volumes en fonction de la demande, diversification des risques), répété sur une base semestrielle.

167. L'ACEFQ maintient donc sa recommandation à l'effet d'instaurer une mise à jour périodique afin que le distributeur fasse, sur une base davantage prospective, la démonstration de la demande de GNR réelle (actuelle) et prévue ainsi que l'identification des contrats d'approvisionnements qu'il propose de conclure et respectant les caractéristiques recherchées, dont une incidence sur le coût moyen favorable au respect du prix cible.

Le tout respectueusement soumis,
MONTRÉAL, ce 20 JANVIER 2020
(s)

Me Hélène Sicard,
procureur de ACEFQ