

Régie de l'énergie

Dossier R-4008-2017

Énergir – Mesures relatives à l'achat et la vente
de gaz naturel renouvelable

Demande d'approbation des caractéristiques de 4 contrats

Preuve de l'ACEF de Québec (ACEFQ)

préparée par

Jean-François Blain, analyste externe

Le 10 mai 2021

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	.....	3
1. Prix, volumes et durée des contrats	.....	5
2. Origine géographique	.....	8
3. Appariement avec la demande des acheteurs volontaires	.....	9
Conclusions et recommandations	.....	11

Introduction

Le 19 février 2021, Énergir a déposé une demande visant l'approbation des caractéristiques de quatre contrats d'achat de gaz naturel renouvelable.

Le 22 février 2021, la Régie a rendu la décision D-2021-018 à laquelle l'ACEFQ a donné suite le 24 février 2021.

Dans ses commentaires préliminaires du 24 février¹, l'ACEFQ soumettait ce qui suit :

« L'ACEFQ constate que ces quatre contrats proviennent tous de l'extérieur du Québec. Il en découle donc que, si les caractéristiques de ces 4 contrats étaient approuvées, la deuxième tranche de 1% des achats de GNR d'Énergir serait entièrement constituée d'achats hors Québec, ce qui représenterait plus de 50% des volumes d'achats de GNR contractés par Énergir. L'ACEFQ s'interroge quant à l'incidence d'une telle approbation sur l'atteinte de l'objectif de supporter le développement de la filière du GNR au Québec tel qu'énoncé dans le Règlement. »

L'ACEFQ s'interrogeait également sur l'opportunité d'approuver les caractéristiques de ces 4 contrats avant même d'avoir examiné les caractéristiques des contrats requises pour les achats de GNR excédant la première tranche de 1%.

« L'ACEFQ est d'avis que l'engagement de volumes d'achats de GNR additionnels, surtout en vertu de contrats à long terme, ne saurait être justifié uniquement si la Régie approuve la demande introduite par Énergir à l'effet que les volumes d'achats de GNR n'auraient plus à être appariés avec la demande avérée des acheteurs volontaires (B-0497, section 4.2). L'ACEFQ est d'avis que, si cet aspect de la présente demande devait être examiné et a fortiori approuvé, cela court-circuiterait un débat qui devrait plutôt avoir lieu dans les phases C ou D du dossier R-4008-2017. »

L'étape C du dossier R-4008-2017 s'est poursuivie depuis, l'ACEFQ ayant déposé sa preuve² le 13 avril 2021. L'ACEFQ y aborde notamment la question du respect de l'obligation de « livrer » au sens de « la remise matérielle d'un bien à un destinataire qui l'accepte ».

L'origine géographique du GNR soulève des questions d'interprétation déterminantes³ à cet égard que l'ACEFQ a demandé à la Régie de clarifier dans le cadre de l'étape C. Les conclusions

¹ C-ACEFQ-0094.

² C-ACEFQ-0104.

de l'ACEFQ relatives à la présente demande d'approbation de 4 contrats sont donc soumises sous réserve des enjeux dont la Régie aura à disposer dans le cadre de l'Étape C du dossier.

L'ACEFQ a retenu les services de M. Jean-François Blain, à titre d'analyste externe, pour l'assister aux fins de l'examen de la présente demande.

³ Voir C-ACEFQ-0104, p. 4 à 8.

1. Prix, volumes et durée des contrats

Prix

L'ACEFQ a pris connaissance des prix prévus à chacun des 4 contrats et des dispositions relatives à l'indexation de ces prix.

L'ACEFQ constate que l'incidence des prix de ces contrats sur le coût moyen de l'ensemble des approvisionnements en GNR est limitée, faisant passer ce coût moyen de 13,82 \$/GJ à 14,60 \$/GJ.

L'ACEFQ considère que cette incidence sur le coût moyen des contrats est acceptable, d'une part parce qu'elle maintient le coût moyen sous la valeur de 15 \$/GJ déjà reconnue à l'Étape B et, d'autre part, parce que le prix prévu au contrat de Petawawa diminuera à compter de la 5^e année de livraison apportant un effet baissier au coût moyen à compter de 2025.

D'autre part, l'ACEFQ n'est pas convaincue du motif invoqué par Énergir pour justifier la priorisation de contrats d'achat de GNR provenant de l'extérieur du Québec, à savoir que « *L'approvisionnement hors Québec permet de stabiliser le coût d'approvisionnement en GNR, ce qui permet à des projets plus coûteux de voir le jour au Québec.* »

Questionnée par l'ACEFQ concernant les raisons qui l'amènent à prévoir que les prix futurs du GNR produit au Québec seront nécessairement plus élevés que ceux de ces 4 contrats, Énergir répond :

« L'affirmation du préambule i) explique que les quatre contrats permettraient, grâce à leur prix compétitif, d'acquérir des volumes de GNR produits au Québec à un niveau de prix plus élevé, tout en maintenant le prix moyen d'approvisionnement de GNR à un niveau acceptable, ce qui permettrait d'accélérer la production de GNR au Québec. Cette affirmation n'implique pas nécessairement que les projets québécois seront nécessairement plus chers, mais tout simplement que les contrats de la présente demande d'approbation permettront de donner un meilleur prix aux producteurs québécois.

Ceci étant, Énergir observe effectivement que les projets de productions de GNR au Québec sont plus coûteux qu'à l'extérieur de la province. La réponse à la question 5.5.1

de la demande de renseignement no 5 de SÉ-AQLPA-GIRAM, à la pièce Gaz Métro-2, Document 52, donne des pistes sur les raisons de ces surcoûts. ⁴»

(nous soulignons)

Quant aux « pistes » d'explication fournies en réponse à la question 5.5.1 de SÉ-AQLPA, l'ACEFQ constate qu'il ne s'agit, selon les termes-mêmes d'Énergir, que de « suppositions ».

L'ACEFQ s'interroge également quant aux véritables raisons des prix plus élevés prévalant au Québec : résultent-ils véritablement de coûts de production plus élevés, d'une disponibilité insuffisante de matières premières ou, plutôt, de la disposition d'Énergir à offrir un prix plus élevé au Québec pour stimuler le développement de cette filière, même dans le cas de projets bénéficiant de subventions.

Volumes

L'ACEFQ constate que les quatre contrats visés par cette demande représenteraient au total des livraisons annuelles équivalant à un peu plus de 1% des volumes livrés annuellement par Énergir (61,7 Mm₃), ce qui ferait passer la somme des achats de GNR contractés à près de 2% des volumes livrés annuellement par le Distributeur (110 Mm₃).

Il en découle que, si les caractéristiques de ces 4 contrats étaient approuvées, elles constitueraient *de facto* les caractéristiques de la deuxième tranche de 1% des contrats de GNR engagés par Énergir et ce, sans que les caractéristiques des contrats excédant le premier 1% d'approvisionnements en GNR aient été examinées et approuvées préalablement. Autrement dit, la demande d'approbation des caractéristiques de ces quatre contrats s'apparente à une demande pour la détermination des caractéristiques des contrats d'achat de GNR excédant le premier 1% et, au minimum, jusqu'à concurrence des premiers 2% des volumes livrés annuellement par Énergir.

L'ACEFQ considère donc que l'approbation des caractéristiques de ces contrats court-circuiterait un examen et une détermination qui sont prévus être effectués à l'étape D du présent dossier.

Une telle approbation aurait également pour effet de permettre à Énergir d'engager des achats excédant la demande avérée des acheteurs volontaires (environ 72 Mm₃/an au 31 janvier 2021). L'ACEFQ soumet qu'une telle approbation ne pourrait être accordée par la Régie que si elle relève Énergir de son obligation d'appariement de ses achats avec la demande provenant des acheteurs volontaires.

⁴ B-0519, GM-2 doc 47, p. 6.

Durée

Trois des quatre contrats ont une durée de 20 ans et l'un des quatre a une durée de 10 ans.

Énergir affirme que ces contrats de long terme « *permettront plus de prévisibilité du prix de GNR pour la clientèle volontaire d'Énergir.*⁵ » Questionnée par l'ACEFQ à savoir si ces contrats ne comportent pas également un risque d'être lié à des approvisionnements trop coûteux advenant une baisse future des prix du GNR au Québec, Énergir répond :

« Les contrats longs termes sont nécessaires afin de développer de nouveaux projets de GNR. Ils permettent également de sécuriser, dans la plupart des cas, un prix plus avantageux que le prix spot puisque ceux-ci ne sont pas soumis à la concurrence.

« Considérant les conditions actuelles, Énergir ne prévoit pas que le prix du GNR va diminuer de manière significative à travers les années comme l'ont fait l'éolien et le solaire. Les raccordements, infrastructures de production et/ou purification, ainsi que les coûts d'opération resteront élevés pour les années à venir. »⁶

(nous soulignons)

L'ACEFQ retient donc de ces affirmations que, selon Énergir, le développement de la production de GNR (hors Québec tout autant qu'au Québec) doit être supporté par des contrats d'approvisionnement à long terme et que le prix du GNR n'est pas susceptible de diminuer dans les prochaines années.

Cette affirmation est surprenante, d'autant que, au Québec, la disponibilité de la matière première devrait augmenter et son offre devrait se structurer au cours des prochaines années, permettant le développement de projet de production plus substantiels bénéficiant d'économies d'échelle.

L'ACEFQ en conclut donc qu'il n'est pas improbable que les coûts de production du GNR diminuent au cours des prochaines années au Québec, contrairement à ce qu'affirme Énergir. L'engagement de volumes d'achat importants à long terme comportant des prix initialement avantageux comporte tout de même un risque d'être lié pour plusieurs années par des achats de GNR importants, excédant la demande actuelle des acheteurs volontaires, et qui pourraient s'avérer trop coûteux à l'avenir.

⁵ B-0497, GM-1 doc 30, p. 5, lignes 4 et 5.

⁶ B-0519, GM-2 doc 47, p. 7, réponse 2.3.

2. Origine géographique du GNR

L'ACEFQ est d'avis que l'origine géographique des 4 contrats constitue une caractéristique que la Régie doit examiner et qui est soumise à son approbation.

Le fait que le GNR de ces 4 contrats d'achat soit produit hors Québec soulève les enjeux suivants :

- L'achat de GNR hors Québec permet-il de respecter l'obligation de « *livrer* » en vertu du Règlement, telle que l'a déterminée la Régie dans sa décision D-2020-057, à savoir « la remise matérielle d'un bien à un destinataire qui l'accepte » ?
- L'achat de GNR hors Québec peut-il contribuer à l'atteinte des objectifs énoncés dans la Politique énergétique du Québec, soit augmenter la production et la consommation de GNR au Québec ?

(nous soulignons)

L'ACEFQ soumet que la réponse à ces deux questions est non.

L'ACEFQ soumet également que ces deux questions ne peuvent être éludées et que la Régie doit en disposer préalablement à la demande d'approbation des caractéristiques des quatre contrats

Si la Régie partage le point de vue de l'ACEFQ à l'effet que ces questions doivent être clarifiées préalablement, différentes options s'offrent à elle :

- Sursoir à sa décision quant à l'approbation des caractéristiques de ces quatre contrats jusqu'à ce qu'elle ait disposé de ces questions dans le cadre des étapes C ou D du présent dossier (R-4008-2017);
- Faire usage, de sa propre initiative, de son pouvoir d'avis au Ministre des Ressources naturelles et demander au Gouvernement du Québec de préciser la portée de son Règlement ou de l'amender.

Dans l'état actuel du Règlement, et compte tenu des objectifs poursuivis tels qu'énoncés dans la Politique énergétique et dans le Plan d'action, l'ACEFQ soumet que la Régie doit refuser d'approuver les caractéristiques des quatre contrats soumis sur la base de leur origine géographique et de leur incompatibilité avec les objectifs de la Politique énergétique et avec la notion de « remise matérielle d'un bien » (soit l'obligation de « livrer » au sens du Règlement).

3. Appariement avec la demande des acheteurs volontaires

Demande des acheteurs volontaires

La demande des acheteurs volontaires au 31 janvier 2021 était estimée à 72 Mm₃/an par Énergir. Cette demande provient de 37 clients ou regroupements de clients et est répartie entre 777 points de mesurage⁷.

Selon Énergir, compte tenu des résultats de l'étude menée par SOM⁸ concernant l'intérêt de la clientèle pour du GNR, le potentiel de vente à des acheteurs volontaires serait de l'ordre de 292 Mm₃ à un prix de 15 \$/GJ⁹.

Cette estimation correspond à 4,9 % de la clientèle d'Énergir (client moyen) consommant 100 % de GNR, ou encore à 9,8 % des clients consommant 50 % de GNR, ou 19,6 % des clients consommant 25 % de GNR, etc.¹⁰

L'ACEFQ est d'avis que cette estimation de la demande potentielle provenant d'acheteurs volontaires est très optimiste puisque le nombre de clients (ou regroupements) consommant actuellement du GNR ne représente que 0,02 % des clients d'Énergir et, d'autre part, compte tenu du surcoût important résultant de l'introduction d'une part de GNR dans la consommation d'un client.¹¹

Obligation d'appariement

Par ailleurs, s'appuyant notamment sur la décision D-2020-166 rendue dans le dossier R-4122-2020, Énergir soumet que « *les « besoins de la clientèle » ne doivent plus être limités aux besoins de sa clientèle volontaire et de ses clients en achat direct, et que ceux-ci doivent désormais couvrir l'ensemble des volumes requis pour atteindre les cibles prévues au Règlement.* » En conséquence, Énergir soumet que l'exigence d'un appariement des achats de GNR avec la demande des acheteurs volontaires n'est plus requise.¹²

⁷ B-0513, GM-6 doc 2, p. 16, réponse 3.3.

⁸ B-0313, GM-5 doc 2.

⁹ B-0497, GM-1 doc 30, p. 14, Tableau 8.

¹⁰ B-0540, GM-6 doc 6, p. 21, réponse 7.1.

¹¹ B-0497, GM-1 doc 30, p. 15, Tableau 9.

¹² B-0497, GM-1 doc 30, section 4.2.

Dans le cadre de l'étape C du dossier R-4008-2017, l'ACEFQ a adopté une position à l'effet que Énergir ne devrait pas être autorisée à engager des achats de GNR au-delà de son obligation réglementaire sauf si elle est en mesure de démontrer l'existence d'une demande volontaire excédant les seuils prévus au Règlement.

Présentement, la demande avérée ne correspond qu'à 1,2 % des volumes totaux livrés. De plus, l'échéance prévue au Règlement pour l'atteinte du seuil de 2% de GNR ne sera effective qu'à compter de l'année financière 2023-2024¹³.

L'ACEFQ soumet qu'il n'y a pas d'urgence à relever Énergir de son obligation d'appariement des achats de GNR avec la demande des acheteurs volontaires et que, si la Régie devait envisager de reconsidérer l'obligation d'appariement, cette question devrait être examinée et déterminée dans le cadre de l'étape C ou D du dossier R-4008-2017.

En conséquence, l'ACEFQ demande à la Régie de sursoir à sa décision relative à cette demande et de disposer de cette question dans le cadre de l'étape C ou D du dossier R-4008-2017.

¹³ B-0497, GM-1 doc 30, p. 5, lignes 7 à 9.

Conclusions et recommandations

Concernant le prix des contrats,

L'ACEFQ considère acceptable l'incidence du prix des quatre contrats sur le coût moyen des approvisionnements en GNR.

L'ACEFQ ne partage pas la prétention d'Énergir à l'effet que les prix des approvisionnements futurs en GNR au Québec seraient nécessairement plus élevés.

Concernant le volume des contrats,

L'ACEFQ constate que les quatre contrats visés par cette demande représenteraient au total des livraisons annuelles équivalant à un peu plus de 1% des volumes livrés annuellement par Énergir (61,7 Mm₃), ce qui ferait passer la somme des achats de GNR contractés à près de 2% des volumes livrés annuellement par le Distributeur (110 Mm₃).

L'ACEFQ considère que l'approbation des caractéristiques de ces contrats, dont les volumes visés, court-circuiterait un examen et une détermination qui sont prévus être effectués à l'étape D du présent dossier, soit la détermination des caractéristiques des contrats excédant la première tranche de 1% de GNR.

Concernant le terme des contrats,

L'ACEFQ est d'avis que les prix du GNR au Québec pourraient diminuer dans les prochaines années et que l'engagement de volumes importants à long terme comporte un risque d'être éventuellement liés par des approvisionnements trop coûteux.

Concernant l'origine géographique du GNR,

L'ACEFQ est d'avis que l'origine géographique des 4 contrats constitue une caractéristique que la Régie doit examiner et qui est soumise à son approbation.

L'ACEFQ soumet que les questions liées à l'origine géographique du GNR ne peuvent être éludées et que la Régie doit en disposer préalablement dans le cadre des étapes C ou D du dossier R-4008-2017.

Dans l'état actuel du Règlement, et compte tenu des objectifs poursuivis tels qu'énoncés dans la Politique énergétique et dans le Plan d'action, l'ACEFQ soumet que la Régie doit refuser d'approuver les caractéristiques des quatre contrats soumis sur la base de leur origine géographique et de leur incompatibilité avec les objectifs de la Politique énergétique et avec la notion de « remise matérielle d'un bien » (soit l'obligation de « livrer » au sens du Règlement).

Concernant la demande de GNR anticipée des acheteurs volontaires,

L'ACEFQ est d'avis que l'estimation d'Énergir de la demande potentielle provenant d'acheteurs volontaires (292 Mm₃ @ 15 \$/GJ) est très optimiste.

Concernant l'obligation d'appariement des achats de GNR avec la demande des acheteurs volontaires,

L'ACEFQ soumet qu'il n'y a pas d'urgence à relever Énergir de son obligation d'appariement des achats de GNR avec la demande des acheteurs volontaires et que, si la Régie devait envisager de reconsidérer l'obligation d'appariement, cette question devrait être examinée et déterminée dans le cadre de l'étape C ou D du dossier R-4008-2017.

En conséquence, l'ACEFQ demande à la Régie de sursoir à sa décision relative à cette demande et de disposer de cette question dans le cadre de l'étape C ou D du dossier R-4008-2017.