

Mémoire de la Fédération Canadienne de l'Entreprise Indépendante (FCEI)

**Portant sur la
Demande concernant la mise en place de mesures relatives à l'achat et la vente de gaz naturel
renouvelable**

**Préparé dans le cadre du dossier
R-4008-2017
de la Régie de l'énergie du Québec**

**Par
Antoine Gosselin, économiste**

Montréal, le 26 septembre 2019

Révisé le 1^{er} octobre 2019

1. Introduction

Énergir demande à la Régie d'approuver un contrat d'approvisionnement en GNR d'une durée de [REDACTED] et d'un prix de [REDACTED] (CAD 2019) [REDACTED] (le « **Contrat** ») avec la Coop Agri-Énergie Warwick (« la **Coop** »).

La FCEI évalue ci-après le bien-fondé de cette demande et le caractère juste et raisonnable des termes du Contrat.

2. Justification du Contrat

Il y a deux motivations qui peuvent justifier l'achat de GNR : respecter le *Règlement concernant la quantité de GNR devant être livrée par un distributeur* (le « **Règlement** ») et répondre aux besoins en GNR de la clientèle.

L'évaluation de la demande en provenance des clients n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation par la Régie à ce jour et ne devant être traitée qu'à l'étape C, toute justification en faveur de l'approbation du Contrat sur la base de cette motivation devrait être rejetée à ce stade-ci du dossier.

Considérant ce qui précède, la FCEI soumet que les trois questions suivantes se posent pour déterminer le bien-fondé de la demande visant à signer un nouveau contrat d'approvisionnement en GNR:

- Est-ce que le contrat contribue à l'atteinte de la cible 2020-2021 du Règlement?
- Est-ce que le contrat est nécessaire à l'atteinte de la cible 2020-2021 du Règlement?
- Est-ce que le contrat permet de répondre aux besoins identifiés au moindre coût?

Nonobstant ce qui précède, la FCEI calcule que la cible de 5% des volumes livrés en 2025 implique une hausse de [REDACTED] du prix moyen du gaz réseau¹. À ce niveau et considérant la possibilité pour les clients de s'approvisionner en achat direct, la FCEI estime que le problème auquel Énergir risque de faire face à moyen et long terme n'est pas la difficulté de trouver suffisamment d'approvisionnement pour répondre à la demande des clients en GNR, mais bien la difficulté à écouler volontairement, à un prix [REDACTED] supérieur à la fourniture régulière, les quantités exigées par le Règlement à l'horizon 2025.

La FCEI ajoute que l'écoulement volontaire est important non seulement du point de vue de l'intérêt des clients, mais aussi qu'advenant que les achats de GNR ne puissent être écoulés volontairement, l'imposition forcée de GNR dans la composition du service de fourniture de base pourrait engendrer une situation incompatible avec la Loi sur la Régie de l'énergie. Elle estime que tous les efforts devraient être mis en place pour éviter une telle situation.

Par conséquent, il est essentiel que le prix des contrats de GNR que signera Énergir soit raisonnable, concurrentiel face aux autres sources potentielles de GNR et aussi faible que possible afin qu'il favorise au maximum l'achat volontaire de la plus grande quantité de GNR possible dans le futur². C'est notamment le cas du Contrat.

Une fois l'étape C complétée, une quatrième question s'ajoutera aux trois précédentes :

¹ La FCEI calcule que la cible de 5% des volumes livrés en 2025 implique une hausse de [REDACTED] du prix moyen du gaz réseau (sur la base d'un prix du GNR [REDACTED] plus élevé que le gaz réseau et d'une proportion de gaz réseau de 40% dans l'ensemble des volumes livrés).

² La FCEI note que seuls [REDACTED] ont fait l'objet d'une validation d'intention au prix de [REDACTED] (B-0183-4, p. 25).

- Est-ce que le contrat est nécessaire pour répondre aux besoins des clients?

Bien que la Régie ait reporté à l'étape C du dossier l'évaluation de la demande en GNR de la clientèle, la FCEI abordera tout de même brièvement cette dernière question.

2.1. Un contrat contributif à l'atteinte de la cible 2020-2021?

La FCEI utilise comme base de travail la cible 2020-2021 selon laquelle les livraisons de GNR doivent représenter un pour cent (1%) de la moyenne des volumes livrés des trois dernières années. Afin de simplifier l'analyse, la FCEI évalue cette moyenne à environ $6\,000\,10^6\text{ m}^3$, bien que les volumes prévus pour les prochaines années soient légèrement supérieurs.³ Ainsi, les volumes de GNR livrés devraient être de l'ordre de $60\,10^6\text{ m}^3$.

Certaines questions préalables se posent pour pouvoir déterminer si ce Contrat contribue à l'atteinte du seuil de 1%. D'abord, il importe de définir ce qu'est un volume livré au sens du Règlement. La FCEI note que selon le texte des tarifs les volumes de GNR injectés dans le réseau peuvent être livrés en franchise ou hors franchise⁴. Donc, selon le texte des tarifs, le fait qu'un volume de gaz soit livré n'implique pas que son utilisateur final se situe en franchise. Si on retient cette même interprétation dans le contexte du Règlement, le Contrat ne contribuerait à l'atteinte de la cible 2020-2021 que s'il est une condition nécessaire à la réalisation du projet. Si l'on croit que la Coop serait effectivement en mesure d'obtenir les prix mis en preuve par Énergir et selon lesquelles la valeur du GNR sur le marché américain est supérieure au prix du Contrat, on peut penser que le projet irait de l'avant de toute manière et contribuerait à l'atteinte de la cible par la livraison de GNR hors franchise. (...) Ainsi, l'achat par Énergir de la production de la Coop n'aurait aucune incidence sur la réalisation du projet et sur l'atteinte de la cible.

En l'absence de démonstration à l'effet que le projet dépend du Contrat pour voir le jour et d'indication à l'effet que les livraisons hors franchises ne contribueraient pas à l'atteinte de la cible fixée établie par le Règlement pour 2020-2021, la FCEI prend pour acquis que le Contrat ne contribue pas à l'atteinte (...) des cibles de 2% et 5% fixées par le Règlement, bien qu'il semble contribuer marginalement à l'atteinte de la cible de 1%.

La contribution du Contrat à l'atteinte de la cible soulève également la question de la traçabilité. À cet égard, la FCEI estime qu'Énergir doit être en mesure de démontrer que le caractère renouvelable du GNR qu'elle acquière ne fait pas l'objet d'une double comptabilisation. Cette information est absente de la preuve à ce jour.

2.2. Un contrat nécessaire à l'atteinte de la cible 2020-2021?

Advenant, que la Régie juge que le Contrat, s'il était conclu, contribuerait à l'atteinte de la cible de 1%, la démonstration doit être faite que celui-ci y est également nécessaire. [REDACTED]

³ La demande atteint $6\,150\,10^6\text{ m}^3$ en 2023 selon le plus récent plan d'approvisionnement d'Énergir.

⁴ Voir les Conditions de service et Tarif d'Énergir en vigueur au premier décembre 2018, article 15.5.2.2.

⁵ B-0184, annexe 1.

[REDACTED]

Par ailleurs, Énergir ne présente pas le niveau de livraison de GNR pour les clients en achats directs. Elle ne présente pas non plus le niveau de livraison hors Québec par des producteurs locaux. Le Règlement ne spécifiant pas que les livraisons doivent correspondre à de la fourniture vendue par Énergir elle-même, cette information est essentielle pour juger de l'atteinte ou non de la cible fixée par le Règlement.

[REDACTED]

2.3. Une demande des clients non démontrée

Tel que mentionné en introduction, la FCEI estime qu'à ce stade-ci, l'évaluation du bien-fondé du Contrat ne doit s'évaluer que de la perspective du respect de l'objectif fixé par le Règlement.

Cela dit, la FCEI note que seuls $4,6 \cdot 10^6 \text{ m}^3$ de ventes de GNR sont confirmées par contrat avec sept clients à ce jour. Bien qu'Énergir indique un intérêt pouvant aller jusqu'à $60 \cdot 10^6 \text{ m}^3$, il n'y a aucune indication du prix que seraient prêts à payer ces autres clients dans la preuve.

Dans ce contexte, la FCEI soumet qu'il est d'autant plus important d'agir avec prudence et de s'assurer que le prix payé pour le GNR est aussi bas que possible.

2.4. Un prix d'achat déraisonnable pour les clients

Le Contrat prévoit un prix d'achat de [REDACTED] (CAD 2019) [REDACTED]. Afin de démontrer le caractère avantageux de ce prix, Énergir utilise une estimation de la valeur sur le marché américain du GNR qui serait produit à Warwick. Elle évalue ce prix à 170 ¢/m^3 .

En réponse à une question de la Régie demandant de justifier un prix plus élevé que d'autres sources d'approvisionnement alternatives, Énergir indique que que l'intensité en carbone d'un projet de site d'enfouissement est plus faible que celle d'un projet combinant des matières organiques et agricoles, comme c'est le cas pour la Coop.⁷ Cette intensité plus faible s'accompagne d'une valeur moins élevée sur le marché américain ce qui explique qu'un projet d'enfouissement commande un prix moins élevé.

La FCEI comprend de la réponse d'Énergir qu'elle semble aborder la négociation des contrats d'approvisionnement en GNR dans une perspective de compétition avec des acheteurs américains. Selon la FCEI cette perspective n'est pas justifiée à ce stade-ci. Dans l'objectif d'assurer l'atteinte de la cible, Énergir devrait être indifférente à ce que la production soit acquise par elle où par un autre acheteur puisque dans les deux cas, les volumes contribuent l'atteinte de la cible.

La conclusion du Contrat par Énergir n'a de pertinence que si elle est déterminante à la réalisation du projet. Si le projet dépend effectivement de la signature du Contrat, cela implique qu'Énergir n'est pas en

⁶ B-0181, p. 13, tableau 6.

⁷ B-0192, p. 3.

compétition avec d'autres acheteurs pour obtenir la production et que par conséquent, la valeur de cette production aux États-Unis est sans importance du point de vue de la fixation du prix payé.

Si le projet dépend du Contrat pour sa réalisation, les deux éléments qui sont pertinents à l'établissement d'un juste prix sont, la nécessité du projet pour atteindre la cible, la rentabilité du projet et le prix des sources d'approvisionnements alternatives. À cet égard, la FCEI rappelle que le Règlement, contrairement au marché américain, ne fait pas de distinction entre le biométhane de source agricole et celui provenant des sites d'enfouissement. Il ne fait qu'exiger qu'une certaine quantité de gaz naturel renouvelable soit livrée. Les deux modes de production devraient donc avoir la même valeur du point de vue d'Énergir et elle devrait favoriser la source de GNR la moins chère indépendamment du mode de production plutôt que de calquer ses ententes sur des valeurs de marché aux États-Unis. Autrement dit, le mode de production devrait être sans pertinence du point de vue d'Énergir si l'atteinte de la cible ne dépend pas du projet. Si elle en dépend, il ne devrait être pertinent que de la seule perspective de la rentabilité du projet.

(...) [REDACTED]⁸ et que d'autres possibilités pourraient s'ajouter d'ici 2020-2021.

La FCEI rappelle qu'il est essentiel que le prix du service de fourniture de GNR demeure aussi faible que possible afin qu'il favorise au maximum l'achat volontaire de la plus grande quantité de GNR possible dans le futur⁹. Elle estime donc que l'approvisionnement à partir d'un mode de production plus couteux, tel que celui prévu au projet, ne devrait être envisagé qu'en dernier recours d'autant plus que ce mode de production présente une valeur importante sur le marché américain et est donc susceptible d'aller de l'avant indépendamment du contrat.

3. Conclusion

L'analyse de la FCEI l'amène aux conclusions suivantes :

- Énergir n'a pas démontré que le Contrat contribue à l'atteinte des cibles de 2% et 5% fixées par le Règlement, bien qu'il semble contribuer marginalement à l'atteinte de la cible de 1%. Les informations au dossier suggèrent que la réalisation du projet ne dépend pas du Contrat.
- Énergir n'a pas démontré que le Contrat est nécessaire à l'atteinte de la cible de 1% fixée par le Règlement.
- Si la réalisation du projet dépend du Contrat, il n'y a pas lieu d'utiliser la valeur de marché de ce type de GNR pour évaluer le caractère juste et raisonnable du prix payé.
- (...)
- La signature du Contrat pourrait nuire à l'écoulement volontaire de la plus grande quantité possible de GNR dans le futur.

Conséquemment, la FCEI recommande à la Régie de ne pas approuver le Contrat et d'exiger d'Énergir qu'elle fasse les démonstrations suivantes pour les prochains contrats dont elle demandera l'approbation d'ici à ce que la Régie ait rendu sa décision sur l'étape C du dossier.

- 1) Démontrer que le projet dépend de la signature d'un contrat avec Énergir.

⁸ B-0184, annexe 1.

⁹ La FCEI note que seuls 4,6 Mm³/an ont fait l'objet d'une validation d'intention au prix de 56,84 ¢/m³. (B-0184-5, p. 25).

- 2) Démontrer que le projet est nécessaire à l'atteinte de la cible fixée par le Règlement. Cette démonstration devrait inclure un inventaire complet des volumes de GNR livrés au service de fourniture d'Énergie, en achat direct et en livraison par des producteurs à l'extérieur du Québec.
- 3) Une démonstration que le projet offre l'option la plus économique pour atteindre la cible fixée par le Règlement.

La FCEI rappelle que bien qu'elle soit favorable aux moyens qui permettant aux clients qui le souhaitent d'obtenir du GNR, elle s'attend à ce que le prix offert soit le plus intéressant possible. Elle n'est pas convaincue que ce soit le cas en l'instance.