

**Mémoire de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante  
(« FCEI »)**

**VERSION CAVIARDÉE**

**Portant sur la  
Demande visant l'approbation des caractéristiques de contrats d'achat de gaz naturel  
renouvelable  
(Contrats Access RNG, Waga, et Carbonaxion)**

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

**Par  
Antoine Gosselin, économiste**

**Montréal, le 9 mars 2022**

## 1. INTRODUCTION

Énergir demande à la Régie de l'énergie (la « **Régie** ») d'approuver les caractéristiques de trois contrats d'approvisionnement en gaz naturel renouvelable (« **GNR** ») avec les producteurs Waga (le « **Contrat Waga** »), Carbonaxion (le « **Contrat Carbonaxion** ») et Access RNG (le « **Contrat Access RNG** »)<sup>1</sup>.

## 2. CONTEXTE

### 2.1 État des besoins d'approvisionnement en GNR

La demande d'Énergir s'inscrit dans le cadre d'une série de demandes d'approbations spécifiques des caractéristiques de contrat d'approvisionnement en GNR visant à répondre aux besoins en approvisionnement en GNR d'Énergir, conformément aux exigences du *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur* (RLRQ, c. R-6.01, r. 4.3, le « **Règlement** »).

Conformément aux instructions de la Régie (décision D-2021-158), Énergir doit appairier ses approvisionnements en GNR selon le plus élevé des volumes suivants, soit la demande volontaire, soit le seuil prévu au Règlement<sup>2</sup>. Par conséquent, bien que ce soit présentement la demande volontaire qui définit les besoins pour l'année 2022-2023, ce sont les exigences du Règlement qui définissent les besoins d'Énergir à partir de 2023-2024, la demande volontaire pour cette période étant présentement évaluée comme étant inférieure à l'exigence réglementaire<sup>3</sup>. Ainsi les besoins en GNR sont de 120 Mm<sup>3</sup> (2 %) pour les années 2023-2024 et 2024-2025 et de 300 Mm<sup>3</sup> (5 %) pour les années 2025-2026 et suivantes. Le Gouvernement du Québec a également exprimé son intention de porter l'exigence à 10 % des volumes de GNR injectés en 2030<sup>4</sup>.

À ce jour, les contrats dont les caractéristiques ont été approuvées par la Régie permettent de rencontrer les besoins d'Énergir pour l'année 2022-2023. Ils sont toutefois insuffisants pour rencontrer les exigences des années 2023-2024 et 2024-2025, de même que celles des années 2025-2026 et suivantes. La FCEI a préparé le tableau suivant sur la base des volumes de GNR dont dispose présentement Énergir:

---

<sup>1</sup> B-0673, Annexe 1 (version caviardée).

<sup>2</sup> D-2021-158, para. 498.

<sup>3</sup> B-0666, p.2, réponse 1.1

<sup>4</sup> Plan pour une économie verte 2030 – Politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements climatiques, p. 73

[REDACTED]

[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	5	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

[REDACTED]

De nouveaux approvisionnements sont donc nécessaires à partir de l'année 2023-2024.

## 2.2 Décisions antérieures de la Régie

Dans la cadre de ses décisions antérieures, la Régie a énoncé certains nombres de considérations relatives aux caractéristiques des contrats d'approvisionnement en GNR. L'une de ces considérations réfère à la nature holistique de l'appréciation des caractéristiques des contrats.

« [93] En premier lieu, comme le fait remarquer Énergir, les caractéristiques du Contrat doivent être considérées dans leur ensemble, puisqu'elles s'influencent les unes par rapport aux autres, par exemple le prix étant influencé par la durée. Ces caractéristiques doivent également s'apprécier dans leur globalité, en ce que les impacts d'une caractéristique du Contrat sur la clientèle peuvent être atténués ou amplifiés par une autre caractéristique.

[...]

[101] Toutefois, la part relativement faible des volumes prévus au Contrat, dans l'atteinte des objectifs à court et à long terme, induit un impact marginal sur le coût d'acquisition de l'ensemble des volumes contractés.

[102] Aussi, la Régie estime qu'il est peu probable que le Contrat pèse significativement sur les coûts d'approvisionnement en GNR ou sur les revenus requis d'Énergir. En effet, les volumes contractés étant relativement faibles [note de bas de page omise], ils contrebalancent et atténuent les facteurs défavorables que sont le prix et la durée du Contrat. »<sup>6</sup>

[Références omises.]

La Régie a également énoncé des considérations spécifiques en ce qui a trait aux caractéristiques individuelles que sont notamment le prix, le volume, la durée et la

---

5



6 D-2019-123 (Motifs), para. 93 et 101 et 102

provenance géographique. La FCEI reprend ci-dessous les principales considérations retenues par la Régie.

### *Caractéristique de prix*

En ce qui a trait à la caractéristique de prix, les principales considérations énoncées par la Régie portent sur les comparatifs appropriés pour juger des prix et l'impact des contrats sur le coût moyen d'approvisionnement.

Relativement aux comparatifs, la Régie n'a pas retenu la comparaison avec le prix sur les marchés cotés et celle basée sur le coût de revient du producteur. Elle y préfère plutôt la comparaison avec les autres contrats de GNR actuels et potentiels sur le marché nord-américain.

« [96] En ce qui a trait au prix du Contrat, la Régie ne retient pas les méthodes proposées par Énergir, tant la méthode de comparaison avec le marché du carburant de la Californie que celle du coût de revient du producteur, afin de déterminer si le prix est avantageux pour sa clientèle.

[97] D'une part, comme les intervenants l'ont fait remarquer, la preuve est à l'effet que le prix du marché américain du carburant en est un de court terme.  
\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*. Ainsi, si la Coop ne peut participer à ce marché, le point de comparaison ne peut être retenu pour évaluer le caractère avantageux du Contrat.

[98] D'autre part, la méthode de l'évaluation du coût de revient du producteur comporte également son lot d'inconvénients. L'un d'eux est sans contredit le fait que la méthodologie requiert que la Régie examine l'évaluation d'Énergir quant au rendement raisonnable que doit faire le producteur de GNR, puis l'approuve. Par cette méthodologie, la Régie viendrait réglementer, de manière indirecte, le rendement auquel les producteurs de GNR, qui choisiraient de vendre leur GNR à Énergir, auraient droit.

[99] La Régie est d'avis que la comparaison avec les autres contrats de GNR, actuels et potentiels, qu'Énergir envisage de conclure, est, d'ici la fin de l'Étape B, la manière la plus appropriée de juger du caractère avantageux du prix du Contrat »<sup>7</sup>.

[Références omises.]

« [444] Il n'y a pas à ce jour d'indice de marché, ou de substitut à celui-ci, sur le marché nord-américain représentant la valeur du GNR à long terme. Toutefois, l'appel d'offres effectué par Énergir, à la fin de l'année 2019, permet d'obtenir un aperçu des fourchettes de prix selon diverses circonstances, comme la durée

---

<sup>7</sup> D-2019-123, para 96 à 99, 444 et 460. Voir aussi, D-2021-132, para 87

du contrat, la date de la première livraison et le volume offert. Les prix obtenus à la suite de cet appel d'offres sont un instantané et ne peuvent, à eux seuls, servir à établir une stratégie d'approvisionnement. Ils constituent toutefois, pris dans leur ensemble, un excellent aperçu des opportunités qui s'offrent à Énergir.

[...]

[460] La Régie ne retient pas ces arguments parce que, d'une part, comme mentionné à la section 4.8 de la présente décision, elle effectue ses déterminations en fonction du marché nord-américain et non du marché québécois. »<sup>8</sup>

[Références omises.]

Elle évoque également le maintien du prix moyen sous la cible autorisée par la décision D-2020-057.

« [89] Ainsi, bien que l'ajout du Contrat ait un léger impact à la hausse sur le coût moyen d'acquisition des volumes de GNR, la Régie considère que, en fonction des évaluations réalisées par le Distributeur, l'inclusion du prix associé au Contrat permet à Énergir de maintenir le coût moyen prévu pour le GNR livré à partir de l'année 2021-2022 sous la cible du coût moyen de 15 \$CA/GJ indexé à partir de 2019, autorisée à titre de caractéristique par la décision D-2020-057. »<sup>9</sup>

Enfin, la Régie rappelle que le marché du GNR est un marché libre et que son prix est déterminé en fonction de l'offre et de la demande.

« [278] D'autre part, comme la Régie le rappelle dans sa décision D-2019-0311, la production de gaz naturel et de GNR est un marché libre, non réglementé par la LRÉ. Les prix de marchandises sont déterminés en fonction de l'offre et de la demande. »<sup>10</sup>

### *Caractéristique de volume*

Eu égard aux volumes, la Régie a pris en compte le besoin de répondre à la demande volontaire immédiate.

« [84] En ce qui a trait à l'appariement entre l'offre et la demande pour l'année tarifaire 2020-2021, la Régie note qu'un écart défavorable significatif demeure entre la demande actuelle et la prévision des volumes de GNR qui sont prévus être injectés pour la clientèle volontaire, même en incluant les volumes injectés en vertu du Contrat. Dans ce contexte, la Régie remarque que les volumes en GNR prévus au Contrat contribuent à réduire cet écart et à accroître l'offre

---

<sup>8</sup> D-2020-057, para 444 et 460

<sup>9</sup> D-2021-132. Voir également D-2020-160 (para 81) et D-2022-018 (para 76, 77 et 92)

<sup>10</sup> D-2020-057, para 278

globale d'Énergir pour répondre à la demande en GNR de la clientèle volontaire. »<sup>11</sup>

[Références omises.]

« [166] Quoique ces contrats semblent comporter un risque de change, la Régie en approuve la caractéristique de coûts en raison des avantages que la clientèle retire de ces contrats, tout en précisant que cette autorisation est exceptionnelle. Ainsi, pour le contrat avec EDL, la Régie tient compte de la preuve d'Énergir qui fait état de la réception imminente de ces volumes de GNR, ce qui lui permettra de fournir rapidement du GNR à la clientèle présentement en attente. Pour le contrat avec GIGME, la Régie note que ce contrat vise un volume modeste et qu'il a une durée de dix ans. »<sup>12</sup>

### *Caractéristique de durée*

Eu égard à la durée des contrats, la Régie s'est prononcée en faveur d'une diversification des durées/échéances des contrats.

« [480] La Régie est d'avis qu'un portefeuille comportant une variété de contrats à durée fixe ou variable est préférable à un portefeuille composé principalement de contrats de long terme. Une telle diversification permettrait à Énergir de s'ajuster plus rapidement à l'évolution du marché du GNR, qui risque d'évoluer significativement dans le temps au fur et à mesure de sa maturation. Enfin, une telle diversification pourrait faciliter la prise en compte de la montée en charge de la production de GNR au Québec, répondant ainsi à l'un des principaux objectifs de la Politique énergétique en ce qui a trait au GNR.

[481] Toutefois, la Régie note le manque d'opportunités d'achats de court terme de GNR, étant donné l'éventail limité des fournisseurs sur le marché. »<sup>13</sup>

« [80] À l'égard de la caractéristique de durée, la Régie constate que les prestations de service prévues aux Contrats sont de cinq ans pour ADM et de trois ans pour Tidal, ce qui permet une diversification du portefeuille de contrats. Elle est d'avis que la durée prévue aux Contrats permet à Énergir de mieux arrimer son offre de GNR avec une demande des clients en achat volontaire appelée à fluctuer. »<sup>14</sup>

### *Provenance du GNR*

Quant à la provenance du GNR, la Régie a observé que le Règlement n'imposait aucune exigence quant à la provenance du GNR et a jugé qu'elle interférerait avec le bon

---

<sup>11</sup> D-2020-160. Voir également D-2021-132 (para 94) et D-2021-096 (para 89)

<sup>12</sup> D-2021-096, para 166

<sup>13</sup> D-2020-057, para 480 et 481

<sup>14</sup> D-2022-018, para 80

fonctionnement du marché si elle imposait la provenance du GNR comme condition contractuelle. La Régie ne s'est pas désintéressée de cette question pour autant.

« [141] La Politique énergétique mentionne seulement une augmentation souhaitée de la production de GNR au Québec, sans préciser la proportion de GNR qui devrait être livrée par les distributeurs gaziers. Ce n'est que dans le plan d'action découlant de cette politique qu'un pourcentage est proposé, pourcentage qui sera par la suite prescrit au Règlement. Tel que mentionné précédemment, le Règlement ne prévoit pas de modalité quant à la provenance du GNR.

[142] Cette absence d'exigence de la provenance du GNR ne signifie pas pour autant que la Régie se désintéresse de celle-ci. Au contraire, elle lui accorde une attention particulière, conformément à l'article 5 de la Loi: [...]

[147] La Régie est d'avis qu'il lui faut tenir compte de la volonté gouvernementale exprimée dans la Politique énergétique, telle que complémentée par le PEV, de susciter l'émergence d'une filière de production de GNR au Québec. Toutefois, la Régie réitère que le simple fait qu'Énergir contracte du GNR avec des producteurs hors-Québec ne va pas, en soi, à l'encontre de ces politiques énergétiques. C'est pourquoi la Régie souligne à nouveau qu'elle demeure attentive à l'évolution de l'approvisionnement en GNR provenant de producteurs québécois tel que le démontrent les extraits de la décision D-2021-006 cités auparavant.

[148] Par ailleurs, la Régie est d'avis que les caractéristiques de durée et de volume des contrats autorisés par la présente décision ne devraient pas nuire au développement parallèle de la filière de production de GNR au Québec. En effet, la majorité des projets québécois en pourparlers devraient débiter leur injection après 2023, ce qui laisse deux ans à Énergir pour poursuivre ses efforts afin d'obtenir des contrats d'approvisionnements québécois. »<sup>15</sup>

« [486] Comme mentionné à la section 4.8 de la présente décision, la Régie estime qu'elle interférerait dans le bon fonctionnement du marché québécois si elle exigeait, de la part du distributeur gazier, un apport obligatoire de GNR produit au Québec, qui se refléterait dans l'une ou l'autre des caractéristiques de coût, de volume ou de durée des contrats d'approvisionnement en GNR, dans le cadre de son plan d'approvisionnement. C'est pourquoi la Régie n'impose aucune caractéristique contractuelle particulière selon la source de la production du GNR. »<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> D-2021-096, para 141 à 142 et 147 à 148. Voir également D-2020-160 (para 85) et D-2022-018 (para 91)

<sup>16</sup> D-2020-057, para 486

## 2.3 Commentaires généraux de la FCEI

La FCEI prend acte des considérations énoncées précédemment par la Régie.

Quant au prix, en réponse à une question de la FCEI, Énergir mentionne que « la caractéristique associée au coût cible est caduque et ne devrait pas constituer un élément probant dans l'évaluation des contrats d'acquisition de GNR par la Régie »<sup>17</sup>. La FCEI souligne cependant que la Régie a malgré tout invoqué cet argument à quelques reprises postérieurement à celle-ci<sup>18</sup>. La FCEI ajoute que, selon elle, dans un contexte où des alternatives connues à un contrat dont Énergir demande l'approbation existent, comme c'est le cas en l'instance, l'impact sur le coût moyen d'approvisionnement en GNR devrait être évalué par rapport à celui de ces alternatives.

Quant à la provenance géographique, la FCEI soumet que le Règlement et la *Politique pour une économie verte 2030* ne font pas de la provenance québécoise une condition nécessaire à l'approbation des caractéristiques d'un contrat.

Finalement, la FCEI rappelle qu'au-delà du Règlement et des politiques énergétiques, la Régie doit s'assurer de la protection des consommateurs et que les tarifs soient justes et raisonnables (article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*).

## 3. CARACTÉRISTIQUES DES CONTRATS

### 3.1 Prix

Afin d'apprécier les caractéristiques des contrats et conformément aux indications de la Régie, la FCEI a préparé le Tableau 2, lequel présente le prix pour des contrats actuels et potentiels de durée comparable aux contrats visés par la demande pour l'année 2023-2024.

---

<sup>17</sup> B-0666, p. 7 réponse 1.12

<sup>18</sup> Voir note de bas de page 12

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

### 3.2 Durée

Les trois contrats visés par la demande portent sur des horizons de long terme. Malgré que ces durées n'amènent pas de diversification notable aux échéances du portefeuille de contrats d'Énergir, la FCEI estime que ces durées sont souhaitables dans les circonstances actuelles considérant que l'obligation réglementaire demeurera selon toute vraisemblance présente à long terme et que la possibilité que la demande volontaire augmente au cours des prochaines années.

### 3.3 Volume

[Redacted]

[Redacted]

[Redacted]

[REDACTED]

### 3.4 Provenance québécoise

La FCEI note que les Contrats Waga et Carbonaxion participent à favoriser la production québécoise de GNR alors que le Contrat Access RNG n’y contribue pas.

## 4. RECOMMANDATIONS DE LA FCEI

Pour les motifs détaillés dans les sous-sections suivantes, la FCEI recommande à la Régie d’approuver les caractéristiques du Contrat Access RNG, mais de refuser les caractéristiques des Contrats Waga et Carbonaxion, et plus spécifiquement la caractéristique relative au prix.

### 4.1 Projet Access RNG

La FCEI recommande à la Régie d’approuver les caractéristiques du Contrat Access RNG. Ce projet présente un prix très concurrentiel [REDACTED]

[REDACTED] Il présente également un prix plus faible que la plupart des contrats actuels. De plus, il porte sur des volumes non négligeables et stabilise les approvisionnements à long terme. Finalement, tel qu’indiqué précédemment, la FCEI estime que ce projet ne nuit pas à la conclusion éventuelle de contrats avec des producteurs québécois.

### 4.2 Contrats Waga et Carbonaxion

Malgré que les Contrats Waga et Carbonaxion sont des projets de provenance québécoise et qu’ils répondent à un besoin en termes de volumes, la FCEI ne peut recommander l’approbation de la caractéristique de prix des contrats Waga et Carbonaxion.

[REDACTED]

[REDACTED] Par conséquent, la FCEI soumet que l’approbation de ces caractéristiques de prix serait contraire à l’intérêt des consommateurs et ne produirait pas des tarifs justes et raisonnables.

Énergir soutient qu’elle n’aura probablement pas le luxe de choisir des projets pour atteindre les cibles réglementaires considérant le déséquilibre croissance entre l’offre et la demande.

« Par ailleurs, les cibles réglementaires fixées par le gouvernement du Québec sont ambitieuses en termes de volumes de GNR, bien qu’Énergir soit convaincue qu’elle les atteindra. Comme il sera plus amplement expliqué prochainement dans le cadre de l’étape D, le déséquilibre croissant entre l’offre et la demande de GNR fait en sorte qu’Énergir n’aura probablement pas le luxe de choisir des projets pour atteindre ces cibles. En l’absence de transparence du marché de la vente du GNR, Énergir s’est rabattue sur la méthode du « livre

ouvert » qui lui semble la plus appropriée dans les circonstances malgré les réticences de la Régie.»<sup>20</sup>

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Par ailleurs, la FCEI réitère que le fait qu'un contrat soit d'origine québécoise n'est pas une condition suffisante à l'approbation de ses caractéristiques. Dans l'ensemble, il ne fait aucun doute que les décisions rendues par la Régie dans ce dossier ont favorisé la production

---

<sup>20</sup> B-0666, pp. 13 et 14, réponse 2.5

québécoise de GNR tel que recherché par les politiques énergétiques. Toutefois, cet objectif ne devrait pas être interprété par la Régie comme une obligation d'autoriser les caractéristiques de tout contrat relatif à un projet québécois qui lui est présenté.

Comme mentionné par la Régie dans ses décisions antérieures, les caractéristiques des contrats doivent être analysées comme un tout et la FCEI est d'avis qu'il doit y avoir un équilibre raisonnable entre l'objectif visant à favoriser les contrats québécois et la prise en compte des intérêts des consommateurs. Dans le cas des Contrats Waga et Carbonaxion, la FCEI soumet que cet équilibre n'est pas atteint, ni pour les acheteurs volontaires, ni pour les clients qui se verront imputer les coûts de la socialisation du GNR invendu.

La FCEI soumet également que dans l'optique de l'atteinte de cet équilibre, l'acceptabilité du prix payé doit être évaluée du point de vue des consommateurs de GNR et non du point de vue des producteurs.

Qui plus est, la FCEI soumet qu'en cas de refus par la Régie d'approuver les caractéristiques des Contrats Waga et Carbonaxion, Énergir et les producteurs pourraient théoriquement reprendre leurs discussions pour réévaluer les caractéristiques des contrats en espérant que ceux-ci puissent présenter une offre plus compétitive.

**ANNEXE A**

