

Mémoire de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

(« FCEI »)

Portant sur la

**Demande visant l'approbation des caractéristiques de contrats d'achat de gaz naturel
renouvelable**

(Étape D)

Préparé dans le cadre du dossier

R-4008-2017

de la Régie de l'énergie du Québec

Par

Antoine Gosselin, économiste

Montréal, le 17 août 2022

1. INTRODUCTION

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) est le plus grand regroupement de petites et moyennes entreprises (PME) comptant 95 000 membres au pays et 20 000 au Québec. Notre organisation est interpellée par le développement et l'essor des petites entreprises. C'est ainsi qu'elle réunit et qu'elle représente des entrepreneurs œuvrant dans tous les secteurs d'activité. Lorsqu'interrogées sur leurs principales préoccupations pour 2022, ce sont 74 % des PME québécoises qui identifient l'augmentation des prix (carburant, produits alimentaires, assurances, autres intrants d'entreprise, etc.) comme étant le plus grand défi en 2022¹. Par ailleurs, 85%² des PME québécoises se disent négativement impacté par l'inflation et selon le Baromètre des affaires de la FCEI, ce sont les prix des carburants et de l'énergie qui exercent la pression la plus forte en termes de coûts, affectant la majorité des PME (76 %)³. Dans ce contexte, toute décision ayant le potentiel d'influencer cette variable interpelle notre organisation.

En vertu du *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur* (le « **Règlement** »)⁴, les livraisons de gaz naturel d'Énergir doivent comporter au moins 2 % de gaz naturel renouvelable (du « **GNR** ») à partir de l'année 2023-2024 et 5% de GNR à partir de l'année 2025-2026. Des modifications annoncées récemment porteront vraisemblablement cette cible à 10% à l'horizon 2030. Il semble probable que cette cible sera réhaussée encore davantage par la suite pour rencontrer les objectifs de carboneutralité de 2050⁵.

À l'image de l'autorisation accordée par la Régie dans la cadre de l'Étape B du présent dossier, l'Étape D porte en premier lieu sur l'établissement de paramètres à l'intérieur desquels Énergir pourrait conclure des contrats d'approvisionnement en GNR sans autorisation spécifique de la Régie dans la perspective de rencontrer les cibles prévues au Règlement à compter de l'année 2023-2024 et de répondre à la demande des clients.

« Par la suite, la Régie procédera dans une Étape D, à l'examen au fond, en vertu de l'article 72 de la Loi, des caractéristiques des contrats de GNR qu'Énergir entend conclure afin de satisfaire la quantité minimale de GNR devant être livrée par un distributeur de gaz naturel à partir de 2023. »⁶

Énergir demande donc à la Régie dans le cadre de l'Étape D de lui permettre de conclure les contrats respectant les caractéristiques suivantes sans avoir à obtenir une approbation distincte :

- Durée maximale de 20 ans;

¹ FCEI, sondage *Votre Voix*, mené du 18 au 27 janvier 2022, résultats finaux n = 882 répondants, marge d'erreur : +/- 3,3 %

² FCEI, sondage *Votre Voix*, mené du 9 au 25 février 2022, résultats finaux, n = 671 répondants, marge d'erreur +/- 3,8%

³ FCEI, *Baromètre des Affaires*, juillet 2022, (en ligne), <https://www.cfib-fcei.ca/fr/rapports-de-recherche/barometre-des-affaires-2022-07>

⁴ A-0345.

⁵ Plan pour une économie verte 2030 (le « PEV »).

⁶ A-0051.

- Coût moyen d'acquisition inférieur ou égal à 25 \$2022/GJ (94,725 ¢/m³), indexé au 1^{er} octobre de chaque année selon l'indice des prix à la consommation présenté à la cause tarifaire;
- Prix maximal d'un contrat de GNR de 45 \$2022/GJ (170,505 ¢/m³), indexé au 1^{er} octobre de chaque année selon l'indice des prix à la consommation présenté à la cause tarifaire.

Énergir demande également l'approbation par la Régie des mécanismes de suivi des approvisionnements en GNR, la stratégie de couverture de risque de change, la comptabilisation des coûts d'audit et de suivis dans un compte de frais reportés (« **CFR** »), leur intégration au coût du GNR et leur fonctionnalisation, de même que des modifications aux articles 10.2 et 11.1.3.5 des Conditions de service et Tarif d'Énergir (« **CST** »).

Par ailleurs, la Régie a retenu dans le cadre de la présente Étape D plusieurs enjeux additionnels mis de l'avant par les intervenants dont la prise en compte de l'intensité carbone et des attributs environnementaux eu égard à la sélection des contrats et la gestion des inventaires de GNR, le suivi des efforts de commercialisation du GNR et l'application rétroactive de l'article 13.2.2.2 des CST⁷.

Finale­ment, dans sa décision D-2022-054, la Régie reportait à la présente Étape D sa décision relativement à l'approbation des contrats d'approvisionnement pour les projets Waga et Carbonaxion.

Le présent mémoire porte notamment sur les enjeux suivants, lesquels ont dûment été approuvés par la Régie dans sa décision D-2022-067 :

- les caractéristiques de prix;
- le suivi des efforts de commercialisation, notamment auprès de la clientèle à fort volume;
- l'application rétroactive de l'article 13.2.2.2 des CST.

2. CARACTÉRISTIQUE DE PRIX CONTRATS D'APPROVISIONNEMENTS EN GNR

2.1 Demande d'Énergir

Comme mentionné ci-dessus, Énergir demande à la Régie d'autoriser trois caractéristiques pour encadrer ses approvisionnements futurs en GNR sans requérir une approbation distincte.

Tout contrat qui ne satisferait pas à l'une ou l'autre de ces caractéristiques devrait faire l'objet d'une approbation spécifique de ces caractéristiques par la Régie.

2.2 Contexte

2.2.1 Préoccupation des clients pour les coûts

⁷ D-2022-067.

Le 11 juillet 2022, Énergir a déposé un complément de preuve portant sur l'intérêt de la clientèle pour le GNR⁸. Ce complément présente les résultats d'une étude réalisée en collaboration avec la firme de recherche SOM (l'« **Analyse SOM 2022** »).

Il ressort notamment de l'Analyse SOM 2022 que le coût est déterminant dans le choix énergétique des clients et ce pour tous les segments de marché.

« Les résultats de ce sondage sont indéniables et permettent à Énergir de constater le rôle crucial du critère du coût de l'énergie lors de la prise de décision d'une source d'énergie de ses clients. »⁹

La FCEI estime également important de souligner les enjeux financiers majeurs qui se rattachent à l'approbation des caractéristiques des contrats d'approvisionnement en GNR dans le présent dossier, lesquels enjeux financiers doivent guider la Régie dans son analyse des demandes formulées par Énergir. En effet, ces caractéristiques pourraient en effet encadrer les prochaines augmentations du ratio de livraison de GNR, et donc le prix d'achat de GNR entre les contrats actuels et ceux qui seront conclus afin de satisfaire la cible de 10% en 2030, voire au-delà. Étant donné les volumes de vente actuels, 8% de GNR de plus (soit l'écart entre la cible actuelle de 2% et la cible de 10% en 2030) représente près de 500 Mm³ par année. En fonction du prix moyen de 30\$ par GJ (114 ¢/m³) évalué par Énergir pour les achats futurs, ce volume représente des coûts annuels d'environ 550 M\$₂₀₂₂. Sur la base d'un coût de fourniture de gaz réseau de 5\$/GJ (19 ¢/m³), ces achats représentent environ 455 M\$₂₀₂₂ par année de surcoût par rapport à gaz naturel fossile. La FCEI rappelle que le coût total de la fourniture au dossier tarifaire 2022-2023 est de près de 1 MM\$ et que le revenu requis total est inférieur à 2,5 MM\$¹⁰. Le surcoût des achats de GNR entraîne donc un impact très important sur le revenu requis.

Sur la base des hypothèses retenues par le Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles¹¹ quant à l'évolution des composantes tarifaires, la FCEI évalue que le surcoût global en 2030 serait de 40% sur la fourniture, de 20% sur les composantes fourniture + SPEDE¹² et de 11% sur la facture globale. Il va donc sans dire que les enjeux financiers associés à l'approbation des caractéristiques demandées par Énergir sont non-négligeables et sont susceptibles d'entraîner des impacts significatifs sur la clientèle dont les entreprises que représente la FCEI. Ils seraient évidemment plus importants si le prix moyen des achats additionnels se révélait supérieur à 30\$/GJ.

Ainsi, les achats de GNR qui seront encadrés par les caractéristiques à être approuvées par la Régie, auront des impacts très importants, tant en termes absolus que relatifs. De plus ces coûts s'inscrivent dans un contexte plus général de hausse du revenu requis liée au SPEDE de sorte que, entre maintenant et 2030, le revenu requis total d'Énergir aura augmenté d'environ 60% (1,3 MM\$) avant la prise en compte de l'inflation (incluant l'effet du GNR et du SPEDE).

⁸ B-0742.

⁹ B-0742, page 5.

¹⁰ Sur la base de R-4177-2021, B-0140, p. 60, lignes 41 et 43 et B-0096, colonne 1, ligne 14.

¹¹ A-347, p. 19, Tableau 11.

¹² Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission.

Dans ce contexte, la FCEI soumet qu'il est primordial que les caractéristiques qui seront approuvées par la Régie dans le cadre de la présente Étape D devront favoriser la minimisation des coûts des approvisionnements futurs en GNR.

La FCEI aborde dans les prochaines sous-sections les constats et préoccupations qu'elle a été en mesure de tirer de la preuve versée au dossier par Énergir à l'égard des caractéristiques de prix proposées par Énergir et de la stratégie d'approvisionnement adoptée par cette dernière.

2.2.2 Incertitude sur la valorisation et la disponibilité des attributs environnementaux

Le Règlement, exige des distributeurs gaziers qu'une certaine proportion du gaz naturel qu'ils livrent soit de source renouvelable. Toutefois, le Règlement ne fait pas de distinction entre les modes de production de GNR et leurs attributs environnementaux respectifs dont leur intensité carbone. Énergir indique qu'elle demande aux producteurs d'indiquer l'intensité carbone du GNR dans le cadre de ses appels d'offres et qu'elle entend le demander dans le cadre de ses autres mécanismes d'approvisionnement, mais ajoute que cette information est offerte à titre indicatif et qu'elle ne compte pas s'y fier¹³. De plus, les protocoles de certification utilisés par Énergir ne permettent pas de faire reconnaître cet attribut¹⁴. Outre son caractère renouvelable, les attributs environnementaux, et notamment l'intensité carbone du GNR, n'ont donc aucune valeur aux fins du Règlement.

Cela dit, au moins deux pistes de valorisation des attributs environnementaux du GNR extérieurs au cadre du Règlement semblent plus susceptibles de se réaliser à ce jour. La valorisation dans le cadre du *Règlement sur les combustibles propres*¹⁵ (le « RCP ») dont la version finale a récemment été publiée par le gouvernement fédéral et la valorisation de la valeur pouvant être accordée aux attributs environnementaux par le biais d'un tarif GNR calibré sur l'intensité carbone, lequel sera plus amplement étudié par la Régie dans le cadre de l'Étape E du présent dossier¹⁶.

Toutefois, l'entrée en vigueur de certaines dispositions du RCP, notamment celles relatives à la réduction de l'intensité carbone n'entreront en vigueur que le 1^{er} juillet 2023 et la valeur qui pourra être tirée des attributs environnementaux dans le cadre du système demeure par conséquent inconnue à ce jour. De plus, bien que la clientèle industrielle ait manifesté un intérêt pour un tarif calibré sur l'intensité carbone du GNR, aucune proposition formelle en ce sens n'a été présentée à ce jour. Un tarif basé sur l'intensité carbone demeure donc entièrement théorique et à définir.

Par ailleurs, Énergir ne peut garantir qu'elle sera en mesure d'obtenir les attributs environnementaux associés aux futurs contrats de fourniture de GNR.

Dans ce contexte d'incertitude, la FCEI soumet que la Régie devrait faire preuve de prudence dans le cadre de l'approbation des caractéristiques de prix des contrats d'approvisionnement en GNR, lesquels devraient être déterminées de manière à éviter qu'une préférence ne soit

¹³ B-0710, page 16.

¹⁴ B-0756, réponses 3.2 et 3.3

¹⁵ DORS/2022-140.

¹⁶ D-2022-057.

accordée à des approvisionnements procurant des attributs environnementaux dont la valeur n'est pas démontrée.

En parallèle, la FCEI estime prioritaire qu'Énergir déploie tous les efforts afin de minimiser cette incertitude et développer le plus d'avenues possible pour valoriser les attributs environnementaux de sorte que sa clientèle et les producteurs de GNR à faible intensité carbone puissent bénéficier de la valeur qu'ils recèlent. En plus de la mise en place d'un tarif basé sur l'intensité carbone, ces efforts pourraient inclure la promotion auprès des autorités de des modifications à la réglementation en vigueur au Québec afin de faire reconnaître l'intensité carbone des différentes formes de GNR.

2.2.3 Priorité accordée aux approvisionnements d'origine québécoise

Dans son complément de preuve du 13 juin 2022, Énergir souligne son engagement sans ambiguïté envers le développement de la production de GNR au Québec. Elle mentionne l'accompagnement offert aux projets québécois, les efforts mis dans le développement du cadre réglementaire et le traitement favorable des projets québécois dans le cadre de l'appel d'offres conclut en janvier 2022¹⁷.

Elle ajoute ce qui suit :

« Par ailleurs, la stratégie d'Énergir en termes d'approvisionnement en GNR favorise indéniablement les projets du Québec. On se souviendra que le premier mécanisme présenté à la section 2.2.1 de la pièce B-0718 est de supporter et d'accompagner les projets qui se développent sur un cycle de quatre années. Or, ces projets sont des projets québécois. Quand arrive le temps de lancer un appel d'offres, qui constitue le second mécanisme, les volumes des projets en développement – donc les volumes des projets québécois – sont estimés afin d'établir les volumes requis. Donc nécessairement, les projets québécois sont considérés et favorisés dans la stratégie d'Énergir. »¹⁸

De toute évidence, Énergir attribue une valeur importante au caractère québécois du GNR. Selon la lecture qu'en fait la FCEI, ce dernier passage suggère même que tous les projets québécois permettant de respecter les caractéristiques proposées seront acceptés par Énergir et que les appels d'offres ne serviront qu'à combler l'écart entre les volumes requis et la production attendue des producteurs québécois.

Comme mentionné à de nombreuses reprises, la FCEI réitère que le Règlement et le PEV ne font pas de la provenance québécoise du GNR une condition nécessaire à l'atteinte des exigences du Règlement. Elle n'impose pas non plus à Énergir d'acquérir l'ensemble de la production québécoise qui s'offre à elle. Pourtant c'est la stratégie qu'Énergir semble vouloir volontairement mettre en place et cette posture comporte des risques financiers importants pour sa clientèle.

¹⁷ B-0764, pp. 22 et 23.

¹⁸ B-0733, p. 23.

Cela dit, lorsque questionnée sur la valeur accordée au caractère québécois du GNR, Énergir indique qu'elle n'a pas été établie, mais qu'elle est au moins égale au coût fonctionnalisé en transport (tarif de TCPL DAWN- GMIT EDA)¹⁹. Les caractéristiques de prix proposées par Énergir n'imposent aucun maximum à cette valeur. Cette réponse est donc peu informative sur la valeur que pourrait accorder Énergir au caractère québécois du GNR si la Régie devait approuver les caractéristiques qu'elle propose.

Des décisions d'approvisionnement récentes offrent toutefois des indications sur la valeur attribuée au caractère québécois par Énergir. À la question 7.3 de la demande de renseignement no 10 de la FCEI, la FCEI demandait à Énergir de faire le point sur le statut de certaines offres reçues dans le cadre de l'appel d'offres conclut en janvier 2022. [REDACTED]

Parallèlement, Énergir indique maintenir sa demande d'approbation pour les projets Waga et Carbonaxion²¹.

La FCEI est étonnée par ces choix considérant que les projets Waga et Carbonaxion exigent des prix [REDACTED] Le Tableau 1 ci-dessous présente l'information principale relative à ces projets :

Tableau 1 : Information relative à certains projets

[REDACTED]

| |
|------------|
| [REDACTED] |
| [REDACTED] |
| [REDACTED] |
| [REDACTED] |
| [REDACTED] |
| [REDACTED] |
| [REDACTED] |
| [REDACTED] |
| [REDACTED] |
| [REDACTED] |
| [REDACTED] |

Toutefois, compte tenu de la décision D-2022-054, [REDACTED] il est de la compréhension de la FCEI que les livraisons des projets Waga et Carbonaxion ne

¹⁹ B-0756, réponse à la DDR no 10 de la FCEI, p. 30, réponse 6.17 et D-2021-158, paragraphe 203.

²⁰ B-0756, réponse à la DDR no 10 de la FCEI, p. 36, réponse 7.3.

²¹ B-0697.

²² [REDACTED]

²³ B-0760, p. 36, réponse 7.3.

débuteront pas avant 2024²⁴. La FCEI s'interroge sur la validité des motifs invoqués par Énergir pour écarter le projet 16, notamment étant donné qu'un délai de deux trimestres du début des livraisons d'un contrat d'une durée de 20 ans a des impacts mineurs dans le contexte de marché actuel. De surcroît ce choix paraît incohérent avec la perception d'Énergir à l'égard du marché :

« Face à cette analyse, le débat entourant la priorité à accorder aux projets de production de GNR au Québec apparaît être un faux débat. En effet, tous les projets, petits et grands, contribueront à l'atteinte des seuils et Énergir n'aura pas le luxe de les ignorer pour privilégier des projets au Québec ou hors-Québec. »²⁵

Le type des projets 10 et 16 ne suggère pas *a priori* non plus des attributs environnementaux valorisables inférieurs à ceux du projet Waga. Bien que le projet Carbonaxion soit de source agricole et présente potentiellement une meilleure intensité carbone, Énergir indique que l'information demandée à cet égard l'est à titre informatif et que les protocoles de certification en place ne permettent pas de faire reconnaître cet attribut²⁶.

Outre la provenance géographique, la FCEI a donc de la difficulté à voir ce qui pourrait justifier de préférer les projets Waga et Carbonaxion en particulier au projet 16 et dans une moindre mesure au projet 10. Par conséquent, la FCEI ne peut écarter la possibilité que l'écart de prix qu'Énergir accepte de payer pour les contrats Waga et Carbonaxion plutôt que pour les projets 16 et 10 reflète son appréciation de la valeur du caractère québécois. La FCEI note en particulier que l'écart de prix entre le projet 16 et le contrat Waga avoisine [REDACTED] sans compter que le prix du projet Waga pourrait potentiellement être revu à la hausse²⁷.

Considérant ce constat et l'ampleur des achats de GNR à venir afin de se conformer au Règlement, la FCEI est très préoccupée par la stratégie d'approvisionnement en GNR d'Énergir et ce que cette stratégie pourrait impliquer si Énergir dispose la pleine latitude de déterminer la valeur qui doit être attribuée au caractère québécois des approvisionnements en GNR.

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*, RLRQ, c. R-6.01).

Il est possible que dans les années à venir, la volonté de favoriser le développement de la production de GNR au Québec et l'objectif de minimisation des coûts se trouvent en opposition. **La FCEI est d'avis qu'un équilibre doit donc être trouvé pour favoriser le développement de la production de GNR québécois sans imposer un surcoût démesuré à la clientèle d'Énergir.** La FCEI estime que la décision d'écarter le projet 16 de l'appel d'offres et potentiellement le projet 10 au profit des projets Waga et Carbonaxion ne rencontre pas cet équilibre. À la lumière des propos d'Énergir et de ces décisions d'approvisionnements, la FCEI estime qu'Énergir attribue une valeur difficilement justifiable au caractère québécois du GNR dans l'appréciation des possibilités qui s'offrent à elle et ce,

²⁴ B-0697, pp 4 et 6 de 8.

²⁵ B-0732, p. 20.

²⁶ B-0756, réponse à la DDR no 10 de la FCEI, p. 15, réponses 3.2 et 3.3.

²⁷ B-0697.

au détriment de sa clientèle. Cette approche, si elle est approuvée, privera potentiellement la clientèle d'Énergir d'opportunités beaucoup plus économiques émanant d'autres juridictions, dont notamment celles provenant d'autres provinces canadiennes qui pourraient dans le futur devenir des marchés d'exportation pour le GNR québécois.

La FCEI soumet que les caractéristiques à être approuvées par la Régie doivent baliser la valeur accordée par Énergir au caractère québécois des approvisionnements en GNR.

La FCEI note à cet égard que, selon l'Analyse SOM 2022, la provenance géographique du GNR se place relativement loin dans la liste des considérations des clients actuels et potentiels d'Énergir. En effet, lorsqu'interrogés sur les critères qui influenceraient leur choix de source d'énergie, seulement 15% des répondants ont identifiés la provenance locale parmi les trois critères les plus importants à leurs yeux, alors que 70% ont mentionné le coût²⁸. De plus, seulement 6% des répondants ont identifié la provenance québécoise parmi les deux principales raisons qui les inciteraient à acheter du GNR contre 42% pour le prix²⁹.

2.2.4 Processus de sélection d'Énergir des contrats d'approvisionnement en GNR

La FCEI est préoccupée par le manque de transparence du processus de sélection des contrats d'approvisionnement en GNR d'Énergir.

(a) Critères imprécis

Le choix de contrats d'approvisionnement (gré à gré et appels d'offres) en GNR par Énergir fait intervenir plusieurs paramètres³⁰.

Les caractéristiques qu'Énergir demande à la Régie d'approuver lui laissent une très grande latitude quant à l'importance relative accordée aux différents paramètres des approvisionnements. Par exemple, en fonction de ces caractéristiques, Énergir pourrait très bien préférer un approvisionnement à 45\$/GJ à un autre à 20\$/GJ sur la base d'une préférence pour le type de production, la provenance géographique ou d'autres caractéristiques qu'Énergir pourrait unilatéralement décider de considérer.

La Régie et plusieurs intervenants, parmi lesquels la FCEI, ont tenté par leurs questions de faire préciser les règles de sélection des contrats qu'entend utiliser Énergir. En réponse à l'une de ces questions, Énergir a produit la grille de pointage posée pour l'analyse des offres de l'appel d'offres de novembre 2021 :

« 7.1 Dans le cadre du mécanisme d'approvisionnement décrit en préambule, veuillez fournir les critères utilisés par Énergir pour classer les projets qui lui sont soumis dans le cadre des appels d'offres ainsi que le nombre de points associés à chacun de ces critères.

²⁸ B-0786, Annexe 1, p. 7.

²⁹ B-0786, Annexe 1, p. 9.

³⁰ B-0767, réponse à la DDR no 27 de la Régie, p. 16, réponse 7.1

Réponse : Les documents de l'appel d'offres de novembre 2021 décrivent les critères retenus. La grille de pointage posée pour l'analyse des offres a été répartie ainsi sur un total de 100 points :

- Profil du soumissionnaire (dont expérience, capacité financière, localisation...) :
- Avancement du projet (dont échéancier, date d'injection, ...) :
- Prix (dont source des intrants, point de livraison, durée, volumes, ...) :
- Acceptabilité (dont sociale, environnementale...) :
- Approvisionnement responsable :

Le pointage associé à chacun des critères évoluera lors des futurs appels d'offres pour s'adapter au marché, pour aider à discriminer des projets trop similaires ou pour intégrer de nouveaux critères qui pourraient être requis dans les futurs appels d'offres. »³¹

Pour des raisons de confidentialité, le pointage associé aux cinq caractéristiques ne sont pas reproduits, mais cette réponse laisse beaucoup de questions sans réponses eu égard au mécanisme d'attribution des points et sur l'importance accordée à plusieurs paramètres. Par exemple, il semble que le prix subisse une calibration en fonction de plusieurs paramètres, mais celle-ci n'est pas précisée. Est-ce qu'un contrat plus long ou pour un volume plus élevé justifie un prix plus élevé ou l'inverse? Comment la source des intrants affecte-t-elle le prix payé et pourquoi? L'impact de la provenance québécoise du GNR n'est pas non plus précisé. De plus, Énergir indique qu'elle pourrait modifier ces pondérations dans le futur. Bref, la Régie et la clientèle n'ont qu'une idée très vague de l'appréciation qu'Énergir fait et fera, à son entière discrétion, des différentes offres et de l'importance relative qu'elle accordera à plusieurs paramètres. Ces décisions sur le choix et l'importance relative à accorder à ces paramètres peuvent affecter de manière significative les approvisionnements retenus.

Énergir mentionne également que les pondérations associées aux différents paramètres n'ont pas été communiquées aux soumissionnaires avec les documents d'appel d'offres³². La FCEI est étonnée par cette pratique qui ne semble pas favoriser l'obtention d'offres concurrentielles les unes par rapport aux autres, adaptées aux besoins spécifiques d'Énergir et de sa clientèle.

2.2.5 Déterminations antérieures de la Régie

Énergir prévoit établir le prix de ses contrats avec les producteurs québécois sur la base d'ententes de gré à gré. Pour juger du bien-fondé des prix ainsi négociés Énergir, prévoit s'appuyer sur sa connaissance des coûts des projets de GNR³³.

³¹ B-0749, réponse à la DDR no 27 de la Régie, p. 16.

³² B-0757, réponse à la DDR no 6 du GRAME, p.14, réponse 2.2.

³³ B-0756, réponse à la DDR no 10 de la FCEI, p. 29, réponse 6.11.

Dans les décisions antérieures rendues par la Régie dans le cadre du présent dossier, la Régie a énoncé un certain nombre de constats en lien avec ce qui précède.

En ce qui a trait à la caractéristique de prix, les principales considérations retenues par la Régie portent sur les comparatifs appropriés pour juger des prix et l'impact des contrats sur le coût moyen d'approvisionnement³⁴.

Relativement aux comparatifs que pourrait faire Énergir, 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 »³⁵.

[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 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

³⁴ Voir C-FCEI-0151, pp 3 à 5, section 2.2.

³⁵ D-2019-123, para 96 à 99, 444 et 460. Voir aussi, D-2021-132, para 87.

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. »³⁶

[Références omises.]

La FCEI estime que ces constats demeurent pertinents dans le cadre de l'Étape D et doivent être appliqués par la Régie dans son évaluation des demandes formulées par Énergir.

2.3 Proposition de la FCEI

Considérant les préoccupations énoncées à la section 2.2 et afin de protéger les intérêts de la clientèle qui devra assumer les charges très significatives qui seront induites par les achats de GNR d'ici 2030 et au-delà, la FCEI soumet que les caractéristiques de prix qui seront approuvées par la Régie doivent permettre de rencontrer trois objectifs :

- Premièrement, ils doivent favoriser des approvisionnements au meilleur coût possible.
- Deuxièmement, ils doivent éviter qu'Énergir ne paie pour des attributs environnementaux qui n'ont pas de valeur du point de vue de l'atteinte des cibles du Règlement.
- Troisièmement, ils doivent baliser l'importance relative accordée à la provenance géographique du GNR.

La FCEI soumet que la proposition d'Énergir dans le cadre de l'Étape D ne rencontre pas ces objectifs.

2.3.1 Favoriser les approvisionnements au meilleur coût possible

La FCEI estime qu'une structure de prix basée sur un prix moyen et un prix maximal est raisonnable. Toutefois, elle estime que le prix moyen basé sur le coût moyen de l'ensemble des approvisionnements existants d'Énergir en GNR ne procure pas d'incitatif suffisant à rechercher des contrats à prix avantageux. Comme Énergir dispose déjà d'un bassin significatif de contrats représentant environ 2% de ses approvisionnements à un coût moyen d'environ 15\$/GJ³⁷, l'utilisation d'un coût d'approvisionnement moyen basé sur l'ensemble des approvisionnements en GNR ouvre la porte à une quantité importante de contrats à prix élevé avant que la limite prévue par la caractéristique de prix moyen demandée par Énergir ne soit atteinte.

³⁶ D-2020-057, para 444 et 460.

³⁷ R-4177-2021, B-0048, p. 1, ligne 14; $58,58 \text{ ¢/m}^3 = 15,46\text{\$/GJ}$.

Par exemple, dans le présent dossier, Énergir propose un coût moyen de 25\$/GJ sur la base d'un coût des nouveaux approvisionnements d'environ 30\$/GJ³⁸. Si la Régie retenait la recommandation d'Énergir d'approuver un coût moyen de 25\$/GJ, cette dernière pourrait acquérir jusqu'à 1% additionnel de GNR à 45\$/GJ avant que le coût moyen de 25\$/GJ ne soit atteint. Alternativement, elle pourrait acquérir jusqu'à 2% additionnels de GNR à 35\$/GJ avant que le coût moyen de 25\$ ne soit atteint. Il importe à cet égard de noter que rien dans le modèle proposé par Énergir ne l'incite à atteindre le seuil de 5% de GNR livré prévu au Règlement avant que le prix moyen de 25\$/GJ ne soit atteint.

La FCEI recommande plutôt à la Régie de retenir une caractéristique de coût moyen limitée aux nouveaux approvisionnements, donc qui s'appliquerait indépendamment des approvisionnements en GNR déjà contractés par Énergir. La FCEI soumet qu'une telle caractéristique inciterait davantage Énergir à acquérir des contrats à faible coût de manière à pouvoir contracter des contrats à prix plus élevé assurant un équilibre du coût de contrats tout au long de la période d'acquisition. Par exemple, si la Régie imposait à Énergir un coût moyen des nouveaux approvisionnements de 30\$/GJ, la signature de contrats à prix supérieurs à ce niveau devrait être associée à la signature d'autres contrats à prix moindre dès le départ, réduisant ainsi le risque d'une croissance trop rapide du coût d'approvisionnement GNR et d'atteindre, sous l'hypothèse que la proposition d'Énergir soit acceptée, le seuil de coût moyen de 25\$/GJ avant que les approvisionnements en GNR n'atteignent 5% tel qu'illustré précédemment.

De plus, la FCEI recommande à la Régie d'imposer que tous les contrats d'approvisionnement en GNR d'une durée supérieure à deux ans soient sélectionnés dans le cadre d'un appel de proposition. La FCEI voit favorablement l'accompagnement qu'offre Énergir aux producteurs québécois afin de les aider à concrétiser leurs projets. Toutefois, cela n'implique nullement que les ententes avec ces producteurs doivent résulter d'une négociation de gré à gré à tous coups. Il ne fait nul doute que les promoteurs de ces projets sont parfaitement en mesure de participer, comme les autres producteurs, à un processus d'appel d'offres propre au marché non réglementé dans lequel ils évoluent. Cela servirait de surcroît à la compétitivité des offres reçues par Énergir et ainsi permettrait une saine concurrence entre les projets.

Par ailleurs, la FCEI rappelle que la Régie a rejeté l'approche à livre ouvert comme moyen adéquat de juger d'une proposition. Or, la proposition d'Énergir repose en bonne partie sur cette approche pour ce qui est des contrats de gré à gré.

En plus de ce qui précède, les appels d'offres devraient être ouverts à tous et la grille d'évaluation des soumissions, incluant la pondération des critères de la grille, devrait être transmise à tous les participants en temps utile pour la préparation des propositions.

La FCEI soumet que ces deux caractéristiques, incluant leurs modalités d'application, favorisent la minimisation des coûts d'approvisionnement en GNR.

³⁸ Coût moyen pondéré des offres reçues dans le dernier appel d'offres de 29,83\$/GJ (voir B-0732, p. 31).

2.3.2 Éviter de payer pour des attributs environnementaux et autres attributs qui n'ont pas de valeur du point de vue de l'atteinte des cibles réglementaires

Le Règlement établit une exigence de livraison de gaz naturel renouvelable. Il ne fait notamment pas de distinction entre les modes de production et n'accorde aucune valeur au GNR présentant une intensité carbone plus faible. La FCEI soumet par conséquent qu'Énergir ne devrait pas accepter de payer plus cher pour un approvisionnement présentant des attributs environnementaux potentiellement plus intéressants qu'elle ne serait pas en mesure de valoriser. La FCEI note que la proposition d'Énergir ne comporte aucune exigence ou garantie à cet égard. Ainsi, Énergir pourrait choisir de favoriser certains types de production à faible intensité carbone malgré des coûts plus élevés bien qu'ils n'apportent pas de bénéfices additionnels eu égard aux exigences réglementaires, ce qui serait contraire aux intérêts économiques de la clientèle.

La FCEI soumet que le processus de sélection des contrats de GNR par Énergir ne devrait accorder de valeur additionnelle à une source d'approvisionnement présentant des attributs qu'Énergir pourrait considérer favorables qu'à la hauteur de la valeur qui peut être raisonnablement attendue de ceux-ci sur la durée du contrat et qui devrait être justifiée lors des suivis au rapport annuel. Cette valeur pourrait par exemple provenir du RCP ou de la revente à la clientèle d'Énergir par le biais d'un tarif reflétant l'intensité carbone tel qu'il sera discuté à l'Étape E.

La FCEI recommande par conséquent que, dans le cadre du processus de sélection des approvisionnements en GNR, la reconnaissance de la valeur des attributs environnementaux devrait être prise en compte exclusivement par une modulation du prix associé à la soumission. Par exemple si un projet propose un prix du GNR (fonctionnalisé à Dawn) de 120 ¢/m³, et qu'une valeur moyenne de 30 ¢/m³ peut raisonnablement être espérer des attributs environnementaux sur la durée de vie du projet, le prix considéré pour fin de comparaison avec les propositions concurrentes serait ramené à 90 ¢/m³. Ce même prix ajusté serait également considéré aux fins du respect des critères de prix établis par la Régie.

La taille d'un projet ne constitue pas une caractéristique ou un attribut utile du point de vue du respect des cibles du Règlement. **Ainsi, aucune valeur ne devrait être accordée à cette caractéristique dans le cadre de l'analyse des projets ni par le biais d'une modulation du prix, ni autrement.**

2.3.3 Encadrer l'importance relative accordée à la provenance géographique du GNR

Tel que mentionné précédemment, la FCEI est très préoccupée par l'importance démesurée et non fondée qu'Énergir semble vouloir accorder au caractère québécois des approvisionnements et estime que celle-ci doit être encadrée par la Régie. La FCEI n'est pas opposée à ce qu'une valeur puisse être accordée au caractère québécois du GNR dans l'esprit du PEV. Toutefois, elle estime que celle-ci doit être raisonnable et encadrée.

Tel que soulevé par Énergir, les producteurs québécois bénéficient au départ d'un avantage naturel sur leurs compétiteurs dû au fait qu'ils livrent en franchise. Leur production n'a ainsi

pas à être transportée ni de Dawn vers la franchise, ni du site de production vers Dawn. Cet avantage est capté en partie par la fonctionnalisation du coût de la fourniture à Dawn.

La FCEI estime que la modulation du prix découlant de la valeur accordée au caractère québécois des approvisionnements du GNR devrait être d'au plus 10 ¢/m³, incluant l'effet de la fonctionnalisation à Dawn ou environ 7 ¢/m³ avant la fonctionnalisation. La FCEI soumet qu'il s'agit là d'un appui considérable pour les projets québécois, lequel représente près de 10% du coût moyen des approvisionnements additionnels de 30\$/GJ (ou 114 ¢/m³) postulé par Énergir pour établir le coût moyen de 25\$/GJ. Cet appui représente également un coût additionnel potentiel de plusieurs millions de dollars annuellement qui devra être supporté par les clients d'Énergir. Par exemple, si 80% (400 Mm³) des nouveaux approvisionnements de GNR d'ici 2030 proviennent de fournisseurs québécois et que cette modulation entraîne un surcoût moyen de 5¢/m³, les clients d'Énergir devront déboursier 20 M\$ de plus par année. Sur la durée des contrats, ce surcoût se traduit en centaines de millions de dollars.

Afin d'assurer un encadrement rigoureux de la reconnaissance du caractère québécois du GNR, la FCEI est d'avis que la modulation du prix ci-haut proposé devrait être la seule forme de reconnaissance de cette caractéristique dans l'évaluation des offres reçues par Énergir. La FCEI soumet qu'il s'agirait là d'une contribution plus que louable de la part de la clientèle en faveur de la production québécoise de GNR et que toute modulation supérieure à ce niveau deviendrait déraisonnable et excessive et ne respecterait pas un équilibre raisonnable entre les efforts pour favoriser le développement de GNR au Québec et la protection des intérêts des clients qui s'ajouterait à l'impact très important qu'ils subiront suite à l'augmentation de la part de GNR dans les approvisionnements d'Énergir.

2.3.4 Calibration des caractéristiques de prix

Avant d'exposer de manière spécifique la calibration qu'elle recommande, la FCEI juge nécessaire de définir l'objectif visé par cette proposition. L'approbation de caractéristiques pour les approvisionnements en GNR vise à éviter que la Régie n'ait à se prononcer à la pièce sur chaque nouveau contrat et à donner à Énergir suffisamment de flexibilité pour opérer dans un contexte réglementaire allégé lors de la négociation de contrats d'approvisionnement en GNR, sans, toutefois, dispenser Énergir de se présenter devant la Régie à l'occasion pour faire approuver certaines caractéristiques de contrats. Qu'Énergir doive se présenter devant la Régie pour une approbation spécifique à l'occasion n'est en rien problématique.

La calibration proposée par la FCEI repose sur les résultats de l'appel d'offres conclut en janvier 2022 auquel les ajustements (retraits ou modification de l'offre) mentionnés par Énergir en réponse à la question 7.3 de la demande de renseignements no 10 de la FCEI ont été apportés. La FCEI retire également de son analyse les offres dont la durée est de moins de 5 ans. [REDACTED]

La FCEI ne croit pas par ailleurs que le prix moyen des offres d'un appel offre soit nécessairement un bon reflet du marché. Certaines offres peuvent être aux extrêmes, et en

particulier à l'extrême élevé. La FCEI observe d'ailleurs certaines offres qui entrent selon elle dans cette catégorie parmi les offres reçues dans le cadre de l'appel d'offres conclut en janvier 2022.

La FCEI base par conséquent ses calculs des caractéristiques de prix sur les offres [REDACTED] tel qu'illustré au tableau 2.

Enfin, la FCEI tient compte du fait que les prix présentés ne tiennent pas compte du potentiel de modulation pour les attributs environnementaux. [REDACTED]

Certaines des offres présentent des prix croissants et d'autres plus stables sur la durée du contrat. Afin d'uniformiser les offres et de les rendre comparables aux caractéristiques de prix sur lesquelles l'inflation sera appliquée, la FCEI convertit les prix de l'an 1 des contrats à prix stable sur la base d'une croissance annuelle de 2% de manière à obtenir un prix moyen équivalent sur la durée du contrat. Ainsi, pour une offre fixe de 23,00\$/GJ, le prix considéré à l'an 1 serait de 18,94\$/GJ et le prix à l'an 20 de 27,91\$/GJ pour une moyenne de 23,00\$/GJ.

Tableau 2 : Évaluation des caractéristiques de prix



3. SUIVI DES CONTRATS

Énergir propose à la section 5 de sa preuve un processus de suivi et d'approbation réglementaire.

La FCEI est satisfaite des suivis proposés par Énergir eu égard aux contrats d'approvisionnement en GNR au dossier tarifaire et au rapport annuel.

Afin d'exercer un suivi sur le traitement des résultats des appels d'offres, elle recommande toutefois d'exiger également qu'Énergir produise au rapport annuel lesdits résultats pour les appels d'offres ayant été tenus durant l'année, incluant la liste des offres reçues et leurs principales caractéristiques et le pointage attribué. Lorsqu'applicable, ce suivi devrait inclure le pointage attribué à chaque contrat et, pour les contrats où cela s'applique, la valeur accordée aux attributs environnementaux et le justificatif appuyant cette valeur.

4. EFFORTS DE COMMERCIALISATION DU GNR

Dans sa décision D-2021-158, la Régie a ordonné à Énergir de produire un suivi semestriel sur l'état d'avancement et les résultats de sa stratégie de commercialisation. Énergir a déposé le suivi demandé à la pièce B-0695 de même qu'à la pièce B-0048 du dossier R-4177-2021.

La FCEI a cherché à obtenir des précisions sur les activités de commercialisation d'Énergir, toutefois plusieurs questions demeurent. La FCEI estime, à la lumière de l'information reçue d'Énergir, que l'information disponible est insuffisante pour exercer un suivi rigoureux des activités de commercialisation. Considérant l'importance des coûts associés au GNR et le

risque financier considérable que la socialisation du GNR représente pour les clients, la FCEI soumet qu'un suivi plus détaillé est requis relativement à la clientèle à fort volume.

Notamment, en plus de l'information qualitative générale sur l'évolution de la stratégie de commercialisation et les ventes de GNR, la FCEI estime nécessaire que le suivi d'Énergir soit élargi pour permettre une appréciation quantitative des efforts déployés par Énergir dans ces marchés.

En particulier, Énergir devrait présenter un portrait plus détaillé de sa clientèle à fort volume distinguant les clients en fonction notamment de leur type (institutionnels soumis à l'exemplarité, autres institutionnels et industriels), de leur taille, de l'organisation de laquelle ils relèvent, si possible, de leur potentiel de consommation de GNR, et de toute caractéristique à partir de laquelle Énergir cible le potentiel de conversion.

Un plan d'action et un échéancier devraient également être présentés qui détailleraient la ou les moyens envisagés et utilisés par Énergir pour rejoindre les différents groupes de clients, les objectifs visés et qui permettrait d'en suivre le déploiement de manière quantitative.

La FCEI est consciente que cette demande représente un effort additionnel de la part d'Énergir et ne remet aucunement en cause les moyens mis en œuvre par Énergir, mais, considérant les enjeux financiers considérables associés au GNR, elle estime que sa demande est justifiée, raisonnable dans les circonstances et surtout nécessaire.

5. APPLICATION RÉTROACTIVE DE L'ARTICLE 13.2.2.2 DES CST

L'article 13.2.2.2 des CST prévoit des pénalités pour les clients du tarif de réception qui présentent des écarts entre les volumes nominées et les volumes injectés.

Entre juin 2020 et décembre 2021, Énergir a, de sa propre initiative, exempté la ville de Saint-Hyacinthe de l'application de cet article. Énergir explique cette décision par le fait qu'elle avait demandé à la Régie de modifier les CST dès le 7 juillet 2017 et par l'absence de préjudice pour le reste de la clientèle. Elle invoque également le caractère de pionnier du client.

Bien que la FCEI comprenne les explications économiques fournies par Énergir et les motifs de sa position, elle estime que cette position pourrait soulever des enjeux juridiques qu'elle entend discuter lors de sa plaidoirie, le cas échéant.

6. APPROBATION DES CONTRATS WAGA ET CARBONAXION

Dans sa décision D-2022-054, la Régie reportait à la présente étape sa décision relativement à l'approbation des contrats d'approvisionnement Waga et Carbonaxion. Dans sa correspondance du 9 mai 2022, Énergir a confirmé à la Régie qu'elle maintenait sa demande. Elle a du même coup annoncé que les caractéristiques des contrats pourraient toutefois être amenées à changer suite aux délais induits par la décision D-2022-054 en s'appuyant sur des lettres des promoteurs des deux projets.

À ce jour la FCEI n'a noté aucune modification à la demande d'Énergir eu égard à ces deux contrats et maintien par conséquent la position formulée dans sa preuve déposée le 9 mars 2022 (C-FCEI-0151). Elle réserve son droit de faire des représentations si Énergir devait apporter des modifications à sa demande.

7. SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Eu égard à la caractéristique de prix relative aux achats de GNR, la proposition de la FCEI peut se résumer ainsi. Pour pouvoir être conclus sans approbation spécifique de la Régie, les contrats d'approvisionnement en GNR devraient rencontrer les conditions suivantes :

- 1) Le coût moyen devrait être limité aux nouveaux approvisionnements, donc qui s'appliquerait indépendamment des approvisionnements en GNR déjà contractés par Énergir;
- 2) Pour les contrats d'approvisionnement en GNR d'une durée supérieure à deux ans, avoir été conclus dans le cadre d'un processus d'appels d'offres;
- 3) Les attributs environnementaux ne sont valorisés que par une modulation du paramètre de prix qui ne peut excéder la valeur moyenne qu'il est raisonnable d'espérer obtenir pour ces attributs sur la durée de vie du contrat;
- 4) Le caractère québécois des projets n'est valorisé que par une modulation du paramètre de prix et ne peut excéder 10 ¢/m³ incluant l'effet de la fonctionnalisation à Dawn;
- 5) Aucune valeur ne peut être accordée en lien avec la taille d'un projet;
- 6) Le prix moyen des nouveaux contrats demeure inférieur ou égal à 26\$/GJ
- 7) Le prix du contrat est inférieur ou égal à 33\$/GJ.

La FCEI recommande également à la Régie d'exiger un rapport sur les résultats des appels d'offres ayant été tenus durant l'année incluant la liste des offres reçues, leurs principales caractéristiques (incluant, le cas échéant, la valeur accordée aux attributs environnementaux et le justificatif associé) et le score attribué à chacune. Ce rapport serait produit dans le cadre du rapport annuel.

Eu égard à la commercialisation du GNR, la FCEI recommande à la Régie d'exiger que le suivi semestriel soit bonifié pour inclure les éléments mentionnés à la section 4 du présent mémoire.

Eu égard à l'application rétroactive de l'article 13.2.2.2, la FCEI traitera cette question dans le cadre de sa plaidoirie, le cas échéant.

Eu égard aux contrats Waga et Carbonaxion, la FCEI réserve droit de questionner et commenter les modifications éventuelles qu'Énergir pourrait demander, tout en réitérant les arguments formulés au cours du présent dossier.