

ROEÉ
Regroupement des organismes environnementaux en énergie

Régie de l'énergie

R-4008-2017

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

Étape B

**Caractéristiques des contrats de fourniture de GNR afin de satisfaire
la quantité minimale de GNR devant être livrée à partir de 2020**

Rapport d'analyse

par

Jean-Pierre Finet, Consultant

avec la participation de

Bertrand Schepper, Consultant

pour le

Regroupement des organismes environnementaux en énergie

(ROEÉ)

DÉPOSÉ SOUS PLI CONFIDENTIEL

Le 14 novembre 2019

ROÉÉ
Regroupement des organismes environnementaux en énergie

Table des matières

PRÉSENTATION DU ROÉÉ	1
INTRODUCTION	3
1.0 LE CADRE RÉGLEMENTAIRE	5
2.0 LE MARCHÉ DU GAZ NATUREL RENOUVELABLE.....	5
3.0 UNE STRATÉGIE D’APPROVISIONNEMENT SUBJECTIVE	6
3.1 LE LANCEMENT D’APPEL D’OFFRES	7
4.0 LA STRATÉGIE DE DISTRIBUTION DU GNR PRIVILÉGIÉE	8
4.1 LE DÉsir DE CARBONEUTRALITÉ DE LA CLIENTÈLE D’ÉNERGIR.....	10
RECOMMANDATIONS.....	11

PRÉSENTATION DU ROÉÉ

Fondé en 1997, le ROÉÉ représente les intérêts de sept groupes environnementaux à but non lucratif, notamment auprès de la Régie de l'énergie. En font partie :

- Nature Québec, un organisme national qui regroupe plus de 5000 membres et sympathisants et 130 organismes affiliés œuvrant à la conservation de la nature, au maintien des écosystèmes essentiels à la vie et à l'utilisation durable des ressources ;
- Fondation Rivières, un organisme œuvrant à la préservation, la restauration et la mise en valeur du caractère naturel des rivières — tout autant que de la qualité de l'eau ;
- La Fédération québécoise du canot et du kayak (FQCK) qui a pour mission de faciliter la pratique des activités de canot et de kayak, rendre accessibles les rivières et autres plans d'eau à tous les pagayeurs et agir pour la préservation des lacs et des rivières dans leur état naturel ;
- Écohabitation qui facilite l'émergence d'habitations saines, économes en ressources et en énergie, abordables, accessibles à tous et caractérisées par leur durabilité. Il réalise sa mission par des activités de promotion, de sensibilisation, de formation et d'accompagnement auprès du grand public, des intervenants du secteur de l'habitation et des décideurs politiques ;
- Le Regroupement pour la surveillance du nucléaire (RSN) qui est voué à l'éducation et à la recherche concernant toutes les questions qui touchent à l'énergie nucléaire ;
- L'Association madelinienne pour la sécurité énergétique et environnementale (AMSÉE) qui fait la promotion de la sécurité énergétique et environnementale aux Îles-de-la-Madeleine ;
- Le Regroupement vigilance hydrocarbure Québec (RHVQ) qui exerce une vigilance sur les projets touchant les hydrocarbures d'origine fossile et à promouvoir auprès du public la nécessité de se tourner vers des énergies vertes et de changer nos comportements.

Les interventions du ROÉÉ reposent sur les principes et objectifs suivants :

- La protection de l'environnement et du patrimoine naturel ainsi que l'entretien responsable des ressources naturelles du Québec ;
- L'équité sociale aux niveaux intra et intergénérationnels ;
- La fourniture de services énergétiques au moindre coût tout en limitant les impacts tant au niveau environnemental que social ;
- La primauté de la conservation et de l'efficacité énergétique sur toute autre forme de production d'énergie afin notamment d'opérer une diminution de l'utilisation de combustible fossile ;
- La réduction de la consommation d'énergie ainsi que des émissions de gaz à effet de serre à travers des choix de consommation plus judicieux ;
- La mise en place au Québec de politiques, de lois et de mesures de régulation qui favorisent des choix d'investissements et de consommation environnementalement judicieux, économiquement et socialement avantageux et permettant la transition du Québec vers une économie durable ;
- La primauté des nouvelles formes d'énergie renouvelable sur les énergies conventionnelles ;
- L'application de mécanismes transparents et démocratiques à l'intérieur des processus de prise de décision ;
- La maximisation de l'éducation et de la participation du public quant aux questions énergétiques et leurs impacts à travers des projets concrets disponibles à l'ensemble de la population du Québec.

INTRODUCTION

Le 7 juillet 2017, Société en commandite Gaz Métro, maintenant nommé Énergir S.E.C., dépose à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande concernant la mise en place de mesures relatives à l'achat et à la vente de gaz naturel renouvelable (GNR). La demande du distributeur a été amendée plusieurs fois entre cette période et aujourd'hui.

Par sa lettre de planification du dossier datée du 7 août 2019, la Régie juge notamment que :

« la prochaine étape (Étape B) devra être l'étude, en vertu de l'article 72 de la Loi, des caractéristiques des contrats de fourniture de GNR qu'Énergir entend conclure afin de satisfaire la quantité minimale de GNR devant être livrée par un distributeur de gaz naturel à partir de 2020. »¹

Le 3 septembre 2019, par sa décision partielle D-2019-107², la Régie fixe de manière provisoire les tarifs de GNR. De plus, elle demande au Distributeur de produire le calcul permettant la détermination du tarif GNR d'application provisoire pour la période allant du 19 juin au 30 septembre 2019, ainsi que pour l'année tarifaire 2019-2020.

Suite à cette décision, aux fins de l'étape B, Énergir, demande à la Régie d'approuver les caractéristiques des contrats de fourniture de GNR qu'elle entend conclure pour les prochaines années suivant la décision provisoire et qui feraient en sorte que les trois critères suivants soient respectés :

- la somme des capacités contractées de GNR inférieure ou égale à 1 % des volumes totaux annuels de gaz naturel dont elle prévoit la distribution ;
- la durée maximale de chaque contrat de 20 ans ;
- le coût moyen de l'ensemble des contrats visés inférieur ou égal à 15 \$/GJ (56,84 ¢/m³), avec indexation du coût moyen.³

Le 30 septembre 2019, par sa décision D-2019-120, la Régie détermine que les enjeux associés à la demande, en ce qui concerne l'étape B, sont les

¹ [A-0051](#), p.2

² [D-2019-107](#)

³ [D-2019-120](#) , par.15

caractéristiques des contrats de GNR qu'Énergir entend conclure de façon générale.⁴

Enfin, le 10 octobre 2019, par sa décision D-2019-125 et suite à la demande de révision en cours, la Régie :

« SUSPEND l'examen de toutes les demandes d'approbation des caractéristiques des contrats d'approvisionnement en GNR par Énergir avec un fournisseur spécifique, jusqu'à ce que la décision soit rendue dans le dossier R-4106-2019;

MAINTIENT l'échéancier pour le traitement de l'Étape B prévu à la section 4 de la décision D-2019-120. »

Le ROEÉ est un intervenant reconnu au dossier par la Régie par les décisions D-2018-0052 et D-2018-109. Le présent mémoire porte donc sur les sujets évoqués par le ROEÉ dans sa demande d'intervention et intégralement retenue par la Régie, ainsi que sur d'autres thèmes du dossier. Ce mémoire fait suite à la participation du ROEÉ aux audiences de l'étape A du dossier ainsi qu'aux réponses aux DDR du ROEÉ⁵ et de d'Énergir⁶ soumises les 31 octobre 2019 et 18 septembre 2019.

Le ROEÉ traitera notamment, aux fins de l'Étape B, du rôle d'Énergir comme distributeur dans le marché du GNR et de la position du ROEÉ en faveur de la socialisation des coûts du GNR.

Enfin, l'intervenant réitère que sa preuve est soumise sous réserve de la position générale de ses groupes membres en ce qui concerne le gaz naturel et tout autre hydrocarbure, incluant le « gaz naturel renouvelable ». À cet effet, nous référons la Régie surtout à l'argumentation du ROEÉ du 23 avril 2019⁷.

Également, puisqu'il priorise la réduction de la consommation et l'efficacité énergétique à toute production d'énergie, même renouvelable, le ROEÉ considère anormal que soit attribuée au GNR une plus grande valeur qu'à un mètre cube de gaz naturel économisé.

⁴ D-2019-120, par. 59

⁵ B-0242

⁶ B-0192 *Gaz Métro-2, Document 9 - Réponse à la demande de renseignements no 3 de la Régie (sous pli confidentiel)*

⁷ C-ROEÉ-0018, sous la rubrique « Le gaz naturel n'est pas une énergie de transition

1.0 LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

Le procureur du ROÉÉ traitera en argumentation des considérations juridiques et réglementaires devant guider la Régie dans le traitement des enjeux de l'Étape B du présent dossier.

Sous réserve de l'éclairage du professionnel de droit, nous notons que le *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrés par un distributeur* établit que tout distributeur de gaz naturel doit livrer annuellement une certaine quantité de gaz naturel renouvelable pour les années tarifaires 2020, 2023 et 2025.⁸

Le règlement n'établit pas d'où devrait provenir ce GNR ni comment les distributeurs doivent se le procurer. En ce sens, rien n'oblige Énergir à élargir son réseau pour aller chercher des producteurs ou même de prôner la vente de GNR via ses propres activités. De plus, rien n'oblige le distributeur à rendre le GNR disponible à des acheteurs volontaires, tant que les quantités prévues au Règlement soient respectées.

Le ROÉÉ considère que ces constats devraient servir de guide dans le traitement des demandes d'Énergir.

2.0 LE MARCHÉ DU GAZ NATUREL RENOUVELABLE

Selon la réponse d'Énergir sous pli confidentiel à une question de la demande de renseignements no.5 de la Régie de l'énergie, le marché du GNR au Canada et aux États-Unis serait de [REDACTED]. La vaste majorité [REDACTED] de ce total, soit [REDACTED] serait accaparée par le marché du transport. À lui seul, le marché du transport de la Californie représenterait [REDACTED] de la demande totale en GNR des deux pays. Ainsi, les distributeurs de gaz naturel ne représentent que [REDACTED] du GNR consommé avec [REDACTED].⁹

Selon le ROÉÉ, cette réalité s'explique par le fait que les émissions et les coûts évités en remplaçant le gaz naturel par du GNR sont moins intéressants que lorsque le GNR est utilisé en substitution du diesel dans le transport lourd.

⁸ <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=69232.pdf>

⁹ B-0237, question

Dans ces conditions, les distributeurs de gaz naturel, sous l'obligation réglementaire de distribuer un minimum de GNR dans leur réseau, se retrouvent contraints à une activité nécessairement non rentable. Cela exercerait inévitablement une pression sur les tarifs. En ce sens, la valorisation du GNR au Québec pourrait s'avérer plus rentable pour d'autres usages que celle d'injection dans les réseaux de distribution en remplacement du gaz naturel non-renouvelable. De plus, d'autres substitutions (par exemple le GNR pour le diesel des camions) peuvent s'avérer plus avantageuses au chapitre des GES que la substitution GNR pour le gaz naturel.

3.0 UNE STRATÉGIE D'APPROVISIONNEMENT SUBJECTIVE

Selon le ROÉÉ, la stratégie d'approvisionnement en GNR préconisée par Énergir repose sur des hypothèses contestables.

Dans un document produit sous pli confidentiel dans le contexte du huis clos du 30 septembre 2019, Énergir justifie sa stratégie d'approvisionnement en GNR, qui consiste à négocier avec les fournisseurs potentiels, par la rareté et des prix élevés de la ressource :

La stratégie proposée par Énergir repose sur un double objectif, soit :

« Premièrement : répondre à l'obligation de livrer du GNR tel que défini par le Règlement. En d'autres mots, il faut trouver des volumes de GNR pour nos clients.

- Deuxième objectif : minimiser l'impact tarifaire. On doit en effet répondre à l'obligation de livrer une quantité minimale de GNR en s'approvisionnant à un coût concurrentiel permettant d'écouler un maximum d'unités auprès de consommateurs volontaires. »¹⁰ [nous soulignons]

Énergir indique aussi que :

« Le gouvernement nous donne comme objectif de nous approvisionner en GNR dans des quantités minimales. Ça peut paraître simple à première vue. En effet, dans un monde idéal, on se tournerait vers les courtiers et on leur demanderait du GNR. La problématique ici, c'est

¹⁰ B-0209, page 1.

qu'ils n'en ont pas de disponible, ou très peu et à des prix très élevés. On se tourne alors vers les producteurs en opération et c'est la même problématique :

soit ils n'en ont pas, ou très peu et à des prix très élevés. Ces volumes sont impossibles à écouler auprès des consommateurs volontaires, ce qui va à l'encontre de notre deuxième objectif : minimiser l'impact tarifaire.

- Donc si je résume : il faut augmenter nos volumes, mais il n'y en a pas suffisamment de disponible et il faut minimiser l'impact tarifaire, mais les prix sont très élevés. »¹¹ [nous soulignons]

Le ROEE s'explique mal cette affirmation et a d'ailleurs tenté de démontrer que du GNR à prix très avantageux était disponible dans la franchise d'Énergir, notamment en faisant part d'une communication avec un représentant de [REDACTED] [REDACTED]¹².

3.1 LE LANCEMENT D'APPEL D'OFFRES

Les réponses sous pli confidentiel d'Énergir à une des questions de la demande de renseignements no.5 de la Régie de l'énergie indiquent aussi qu'Énergir entend lancer un appel d'offres pour la fourniture de GNR sous peu.

Selon le ROEE, les résultats de l'appel d'offres permettront de valider ou d'invalider de façon plus objective les hypothèses retenues par Énergir quant à la disponibilité et au prix de la ressource. À notre avis, Énergir aurait dû débiter son processus d'approvisionnement en laissant s'exprimer les forces du marché dans le cadre d'un tel appel d'offres.

Cependant, le ROEE est d'avis que la durée des contrats proposés devrait faire partie des variables puisque celle-ci peut affecter le prix de la molécule.

Or, Énergir ne semble pas considérer la durée des contrats comme faisant partie des variables qui influencent le prix de marché du GNR :

« Je vous ai parlé plus tôt des variables qui influencent le coût de production d'un projet, je vous parlerai maintenant des variables qui

¹¹ B-0209, page 1

¹² C-ROEE-0044 (sous pli confidentiel)

influencent le prix de marché d'une molécule. Les principaux paramètres qui influenceront le prix du marché sont :

- Le nombre de parties intéressées par la molécule (naturellement, plus il y a d'acheteurs, plus le prix sera haut)
- La présence d'obligation réglementaire (on voit l'effet que ça a sur le prix)
- La fluidité du marché (marché non fluide = opportunités possibles mais incertaines) »¹³

Il est possible d'imaginer que plus la durée d'un contrat sera longue, plus les investisseurs seront rassurés. Ce qui aura pour effet de faciliter la vente de GNR et donc, éventuellement, stabiliser les prix. Selon le ROEE, le prix de vente de la molécule devrait diminuer en fonction d'une durée de contrat plus longue.

De plus, dans le cas d'un appel d'offres, le ROEE est d'avis que la durée du contrat devrait être une variable traitée par les soumissionnaires. Les prix proposés pourraient varier en fonction de la durée des offres. Ainsi, nous sommes d'avis que le marché pourrait révéler des prix du GNR moins élevés qu'estimés par Énergir.

4.0 LA STRATÉGIE DE DISTRIBUTION DU GNR PRIVILÉGIÉE

Énergir compte offrir un tarif de vente distinct pour le GNR du tarif pour le gaz naturel. De cette manière, certains clients pourraient décider de payer plus chère la fourniture de GNR à travers un tarif volontaire. Ce faisant, seule la clientèle « volontaire » connaîtrait une hausse de sa facture. Il ne s'agit pas de la seule approche possible.

Cette proposition s'éloigne de l'approche qui prévaut en général au chapitre du traitement du coût de la fourniture de gaz naturel à la clientèle. En effet, la socialisation des coûts est la norme, ce qui veut dire le partage par l'ensemble de la clientèle de l'achat de fournitures de GNR qui se transige à des coûts plus élevés que le gaz naturel conventionnel et qui pourrait donc avoir un effet à la hausse sur les tarifs de l'ensemble de la clientèle.

¹³ B-0209, page 4.

Par ailleurs, selon le distributeur :

« il serait effectivement plus simple d'un point de vue administratif de socialiser les coûts du GNR mais que cela ne serait cependant pas souhaitable. Énergir estime en effet qu'il est bénéfique de rendre disponible le GNR aux clients volontaires puisque cela permet de minimiser l'impact sur la facture des clients qui ne souhaitent pas en acquérir. De plus, l'offre de GNR lui permet de répondre à la demande des clients volontaires qui désirent diminuer leurs émissions de gaz à effet de serre (GES). De cette façon, Énergir s'assure de maintenir la portion de sa clientèle à risque de quitter le gaz naturel. Si elle n'était pas en mesure de le faire, toute perte de volumes exercerait une pression à la hausse sur les tarifs de distribution des clients. À terme, cela pourrait nuire à la compétitivité du gaz naturel au Québec dans certains marchés, en plus de compromettre la pérennité des activités du distributeur »¹⁴

Énergir justifie la vente de GNR aux seuls acheteurs volontaires sur la base d'un impact tarifaire appréhendé à la hausse sans toutefois quantifier cet impact présumé.

Or, selon le ROÉÉ, l'impact tarifaire serait somme toute minime, tel qu'en fait foi le calcul que nous avons effectué dans le cadre de la phase 2 du dossier du plan d'approvisionnement et tarifaire R-4018-2017 sur le coût évité résultant de l'intégration de 5 % de GNR dans le réseau d'Énergir.¹⁵

En effet, les calculs effectués par le ROÉÉ démontraient une hausse de 2 % seulement du coût évité total du gaz naturel lorsque la cible de 5 % de GNR était prise en compte à un coût avoisinant le coût présentement considéré par Énergir, soit environ 53 cents par mètre cube. Bien évidemment, l'impact serait très modeste (voir négligeable) dans le contexte de la livraison du GNR à la hauteur d'un pourcent en 2020.

De plus, le ROÉÉ remarque que, dans sa décision D-2019-141 rendue le 7 novembre 2019, la Régie vient d'accorder une baisse tarifaire d'environ 15 % des tarifs d'Énergir.

Dans cette perspective, le ROÉÉ considère que la situation concurrentielle d'Énergir est meilleure qu'elle l'estime. C'est pourquoi l'intervenant considère que la Régie ne devrait pas retenir cet argument d'Énergir contre la socialisation des coûts du GNR. Dans ces circonstances, Le ROÉÉ ne peut soutenir la

¹⁴ B-0242, réponse à la question 2.3 du ROÉÉ

¹⁵ R-4018-2018 ph 2, C-ROÉÉ-0024

proposition du distributeur de favoriser le tarif volontaire sur la socialisation des coûts en se basant sur une inquiétude de ne pas maintenir une position concurrentielle du gaz naturel. De plus, Énergir ne considère pas la possibilité que la présence sur le réseau du GNR dont le coût est socialisé pourrait constituer un plus aux yeux de la clientèle existante et potentielle.

Par ailleurs, le ROÉÉ est d'avis aussi que la baisse tarifaire accordée par la Régie améliore davantage la position concurrentielle d'Énergir envers l'électricité. En ce sens, le ROÉÉ ne souscrit pas aux conclusions du distributeur sur cet enjeu.

De plus, le ROÉÉ est d'avis que la stratégie de revente du GNR proposée par Énergir est contraire au principe du « pollueur-payeur » en ce que il ne forcerait pas les consommateurs du gaz naturel d'assumer un plus grand partie du coût des émissions de GES associées à l'heure consommation du gaz naturel..

Enfin, le ROÉÉ est d'avis que l'approche autorisée par la Régie doit être pérenne. Pourtant, le marché que représente l'achat volontaire de GNR demeure relativement restreint. Il en résultera que la socialisation est inévitablement l'approche qui devrait prévaloir en ce qui concerne la majorité des volumes de GNR distribués au Québec.

4.1 LE DÉSIR DE CARBONEUTRALITÉ DE LA CLIENTÈLE D'ÉNERGIR

Pour soutenir sa proposition de tarif volontaire et les conséquences qui en découleraient au chapitre des caractéristiques des contrats du GNR qu'Énergir proposerait, le distributeur invoque la menace que représente la perte de clients qui ne pourraient pas se procurer du GNR auprès d'elle. Selon le distributeur, cela résulterait en un manque à gagner qui devrait être absorbé par l'ensemble de sa clientèle sous forme de hausse tarifaire.

Or, selon le ROÉÉ, cet effritement de la clientèle est au mieux spéculatif. En effet, l'achat de GNR auprès d'Énergir n'est pas la seule option qui s'offre aux entreprises désireuses de s'afficher comme carboneutre.

Entre autres, ces entreprises peuvent compenser leurs émissions de GES en achetant des attributs environnementaux ici au Québec et sur les marchés étrangers. De plus, l'achat de GNR auprès de courtiers indépendants tels que [REDACTED] est une autre possibilité.

Cette possibilité est bien réelle. Ainsi, le 7 novembre dernier, Maple Leaf annonçait être la première grande entreprise alimentaire au monde à devenir carboneutre¹⁶. Or, selon nos recherches, Maple Leaf aurait opté pour l'injection de GNR dans les réseaux gaziers et aucune de ses installations au Québec n'aurait contracté de GNR auprès d'Énergir. En ce sens, il est clair que les entreprises désireuses d'investir dans la carboneutralité ont le savoir-faire et les moyens de passer par d'autre voie qu'Énergir.

Au demeurant, selon le ROÉÉ, la Régie ne devrait pas accorder trop d'importance à cette inquiétude évoquée par Énergir.

RECOMMANDATIONS

Selon le ROÉÉ, le respect du *Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrés par un distributeur* ne doit pas être faire l'objet d'une procédure d'approvisionnement qui relève de l'arbitraire. Dans l'exercice de ses responsabilités, la Régie devrait plutôt se baser sur l'application de sa loi dans le respect de son article 5 et dans une perspective de décarbonisation. Aux fins du présent dossier et son Étape B, ces objectifs ne riment pas avec l'acceptation des préoccupations commerciales d'Énergir en ce qui concerne le GNR. Le ROÉÉ conclut que la stratégie d'achat du GNR proposée par Énergir n'est pas optimale et recommande à la Régie de l'énergie de ne pas approuver les caractéristiques des contrats de fourniture de GNR qu'elle entend conclure pour les prochaines années en fonction des critères proposés.¹⁷ Le ROÉÉ recommande à la Régie d'approuver plutôt le lancement d'un appel d'offres.

Le ROÉÉ recommande donc à la Régie de l'Énergie de favoriser l'approvisionnement en GNR par appel d'offres et que celui-ci utilise la durée des contrats en tant que variable, plutôt que de fixer la durée à 20 ans.
(Recommandation 1)

En ce qui a trait à la distribution et à la commercialisation du GNR, le ROÉÉ est d'avis que le principe du pollueur-payeur devrait primer sur les inquiétudes d'Énergir. Le ROÉÉ est d'avis d'une part qu'Énergir n'a pas la responsabilité de

¹⁶ <https://www.mapleleaffoods.com/fr/stories/les-aliments-maple-leaf-carboneutre-des-maintenant/>

¹⁷ B-0177, par 6 et conclusions

commercialiser la molécule de GNR sur le réseau pour atteindre les cibles du Règlement, mais plutôt de la distribuer.

Le ROÉÉ recommande de socialiser les coûts du GNR acquis par appel d'offres à l'ensemble de la clientèle afin qu'Énergir se conforme à la réglementation québécoise en matière de contenu de GNR dans les réseaux de distribution gaziers au Québec. **(Recommandation 2)**