

mémoire

31 mai 2018

Document de réflexion de l'UMQ présenté à la Régie de l'énergie du Québec

Dossier R-4008-2017

**« Demande de ÉNERGIR s.e.c. concernant la mise en
place de mesures relatives à l'achat et à la vente de gaz
naturel renouvelable »**



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

TABLE DES MATIÈRES

Contenu

TABLE DES MATIÈRES.....	1
PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC.....	2
1 INTRODUCTION AU DOCUMENT DE RÉFLEXION.....	3
2 COMMENTAIRES SUR LE PORTEFEUILLE D'OPTIONS DE TARIFS ET DE CONDITIONS DE SERVICE POUR LE GNR.....	4
3 COMMENTAIRES SUR LES CARACTÉRISTIQUES DU TARIF GNR SUSCEPTIBLES DE RESPECTER LA LOI.....	6
4 COMMENTAIRES SUR LES ÉLÉMENTS DE COÛTS, DE RÉCIPROCITÉ ET DES CONDITIONS D'ADMISSIBILITÉ DES CLIENTS DU TARIF GNR.....	7
5 CONCLUSION	8

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

Depuis sa fondation en 1919, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) représente les municipalités de toutes tailles dans toutes les régions du Québec. Sa mission est d'exercer, à l'échelle nationale, un leadership pour des gouvernements de proximité efficaces et autonomes et de valoriser le rôle fondamental des élues et élus municipaux.

Ses membres, qui représentent plus de 80 % de la population et du territoire du Québec, sont regroupés en caucus d'affinité : municipalités locales, municipalités de centralité, cités régionales, grandes villes et municipalités de la Métropole.

Les interventions de l'UMQ devant la Régie de l'énergie reposent sur les principes et objectifs suivants :

- représenter les intérêts des différentes catégories de municipalités sur tout dossier énergétique en lien avec la mission de la Régie, et ainsi mieux informer cette dernière de la situation et des intérêts municipaux;
- n'intervenir que lorsque la contribution de l'UMQ peut faire une différence significative à la fois pour ses membres et pour la compréhension de la Régie, et ce, en évitant au maximum toute redondance avec les autres intervenants reconnus par la Régie dans une cause.

1 INTRODUCTION AU DOCUMENT DE RÉFLEXION

Dans sa décision la plus récente sur le dossier déposé par le Distributeur en juillet 2017¹, la Régie énonce, au paragraphe 39, qu'elle « *croit opportun, avant d'examiner précisément la Demande, de bien établir les paramètres et caractéristiques du dossier en étudiant les diverses options de tarifs et de conditions de service relatives à la fourniture, au transport et à la livraison par lesquelles le GNR peut être offert à la clientèle d'Énergir.* »

Par la suite, elle énonce (paragraphe 42) les sujets sur lesquels elle souhaite entendre les intervenants reconnus au dossier, soit :

- le meilleur portefeuille d'options de tarifs et de conditions de service relatifs à la fourniture, au transport et à la livraison par lesquels le GNR peut être offert à la clientèle d'Énergir;
- les éléments ou caractéristiques du tarif GNR proposé qui permettent d'assurer le respect de la Loi;
- les éléments de coûts à être pris en compte pour le prix de fourniture du GNR, les éléments de réciprocité entre un service offert par un courtier et celui offert par Énergir, ainsi que les conditions d'admissibilité des clients au tarif GNR.

L'UMQ entend donc répondre à la demande de la Régie et fournir son point de vue à cette dernière dans les pages qui suivent, en abordant ces sujets qu'elle considère importants pour la suite du dossier.

¹ Décision D-2018-052.

2 COMMENTAIRES SUR LE PORTEFEUILLE D'OPTIONS DE TARIFS ET DE CONDITIONS DE SERVICE POUR LE GNR

Pour l'UMQ, l'approche la plus porteuse pour le développement d'une filière de production de GNR au Québec consiste à établir un environnement propice à l'éclosion de la filière, ce qui comprend à la fois un tarif de rachat garanti au producteur subventionné, un tarif de GNR proprement dit et des conditions de service facilitantes. Toutes ces dispositions sont jugées importantes pour faciliter à la fois la production et la consommation du GNR.

L'UMQ est consciente que l'expression « tarif de rachat garanti » ne constitue pas un véritable tarif au sens de la loi, mais elle soumet que le prix qui serait versé aux producteurs, en respectant une approche basée sur les coûts de production estimés², tiendrait compte de la nature particulière de ces producteurs et inciterait au développement de la filière. Il s'agit en l'occurrence, comme la Régie en est bien informée, d'une partie significative des municipalités du Québec qui, en vertu d'objectifs distincts de celui de produire du GNR (mise en œuvre de la politique québécoise de gestion des matières résiduelles), disposeront au cours des prochaines années de la matière première pour produire du biométhane qui après traitement, pourrait être injecté dans le réseau de distribution gazier. Pour y arriver, les municipalités devront toutefois faire ce choix pour disposer des matières organiques qu'elles cueilleront séparément des autres types de matières résiduelles (matières recyclables et déchets).

Or, l'UMQ a maintes fois fait part à la Régie du caractère aléatoire de la rentabilité d'une telle opération et de l'aversion au risque que les municipalités ou regroupements de municipalités ressentent, malgré leur sensibilité très forte pour les initiatives de développement durable. Selon l'expression définie par l'UMQ, il ne faudrait pas que les municipalités soient amenées à financer par des taxes foncières le caractère déficitaire de l'opération d'injection de gaz naturel renouvelable dans un réseau de distribution.

² Plutôt que sur une variante des coûts évités, par exemple (formule reconnue dans le dossier de la Ville de Saint-Hyacinthe (R-3909-2014)).

D'où la proposition historique de l'UMQ d'isoler les municipalités productrices de GNR de tout déficit de production³. Sous réserve de certaines particularités qu'elle exposera lorsque le dossier aura suffisamment progressé, l'UMQ se rallie donc à l'approche proposée dans le présent dossier par le Distributeur, qui consiste à déterminer une grille de prix de rachat qui s'inspire (et dont il est prévu qu'elle pourra être ajustée par la suite) des coûts de production, afin de susciter un intérêt de la part des producteurs municipaux de GNR.

En ce qui touche au tarif de GNR proprement dit, l'UMQ est d'avis que sa mise en place permettrait de rendre plus fluide le marché pour ce type de fourniture. L'UMQ croit que le fait que le Distributeur rende disponible du GNR fera rapidement croître la demande pour ce type de gaz; certains courtiers semblent d'ailleurs convaincus qu'un marché résidentiel existe pour ce type de fourniture, même si le prix en est légèrement plus élevé. Cela ne ferait qu'étendre au secteur du gaz naturel une tendance de marché qui se développe rapidement, basée sur l'existence de produits différenciés (basé soit sur le luxe, la provenance, le service personnalisé, l'utilité sociale, l'impact sur le développement durable, etc.).

De plus, l'UMQ soumet qu'une production accrue de GNR peut correspondre, à certains égards et évidemment avec des différences de contexte, au défi que représente l'autoproduction d'électricité pour un distributeur électrique vis-à-vis le maintien des coûts fixes de distribution. Le fait pour un client de ne pas pouvoir facilement s'approvisionner en GNR pourrait se transformer en pertes de marché s'il décide de se tourner vers une autre forme d'approvisionnement énergétique « verte », ce dont le Distributeur traite d'ailleurs dans sa preuve⁴.

³ Qu'on retrouve sous diverses déclinaisons dans les preuves déposées par l'UMQ dans les dossiers R-3824-2012 et R-3972-2016.

⁴ Pièce B-0022, GM-1 document 1, page 14, ligne 7 et suivantes.

Enfin, les conditions de service les plus facilitantes devraient être encouragées pour faire lever la filière du GNR et s'exprimer par des contraintes limitées et justifiées (seuil minimum, préavis, combinaison de services, etc.).

Pour répondre globalement à l'interrogation de la Régie sur ce premier point, l'UMQ croit que c'est cette combinaison globale de facteurs qui est requise pour réussir le virage vers une consommation énergétique plus « verte » en faisant lever une nouvelle filière de production, celle du GNR.

3 COMMENTAIRES SUR LES CARACTÉRISTIQUES DU TARIF GNR SUSCEPTIBLES DE RESPECTER LA LOI

Au paragraphe 40 de sa décision, la Régie suggère qu'elle doit s'assurer du respect des éléments de sa loi qui interviennent dans la détermination d'un tarif du type de celui demandé pour le GNR.

En l'occurrence, l'article 31 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* énonce :

La Régie a compétence exclusive pour:

1° fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou distribuée par le distributeur d'électricité ou ceux auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel ou emmagasiné;

(...)

2.1° surveiller les opérations du transporteur d'électricité, du distributeur d'électricité ainsi que celles des distributeurs de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs paient selon un juste tarif;

(...)

L'UMQ comprend de cet article que la Régie détient le pouvoir d'établir des conditions générales (1^{er} alinéa) permettant à un distributeur de gaz naturel d'opérer et, par la suite

(alinéa 2.1), de veiller à ce que les consommateurs soient assurés que dans ses opérations, ledit distributeur respecte au plus près le principe du juste tarif.

Quant à l'article 52, il énonce :

« Dans tout tarif de fourniture de gaz naturel, les taux et autres conditions applicables à un consommateur ou une catégorie de consommateurs doivent refléter le coût réel d'acquisition ou toute autre condition d'approvisionnement consentie à un distributeur par des producteurs de gaz naturel ou leurs représentants en considération de la consommation de ce consommateur ou de cette catégorie de consommateurs.

Un tarif peut également refléter tout autre coût inhérent à l'acquisition du gaz naturel par un distributeur. »

Pour l'UMQ, le deuxième paragraphe de l'article 52 est clair quant à la marge de manœuvre dont dispose la Régie à l'égard de la détermination d'un tarif GNR, puisqu'il évoque « tout autre coût inhérent à l'acquisition du gaz naturel », ce qui de l'avis de l'UMQ doit inclure le surcoût suffisant à intéresser des producteurs de GNR à se lancer dans une telle opération.

Ainsi, en réponse à l'interrogation de la Régie sur la question du respect de la Loi, l'UMQ estime que la Régie est en droit de fixer un tarif GNR qui reflèterait le coût d'achat de cette même fourniture, comme le suggère le Distributeur, même si ce coût d'achat est supérieur à celui du gaz naturel conventionnel.

4 COMMENTAIRES SUR LES ÉLÉMENTS DE COÛTS, DE RÉCIPROCITÉ ET DES CONDITIONS D'ADMISSIBILITÉ DES CLIENTS DU TARIF GNR

Dans sa proposition, le Distributeur fixe déjà un pourcentage minimum de 5 % comme seuil d'adhésion au tarif GNR, avec préavis de 60 jours, et assujettissement aux coûts de transport, d'équilibrage et de distribution en franchise, mais exemption du service du

SPEDE⁵. Il en va de même de la combinaison de services plus flexible proposée par le Distributeur, qui est à la fois facilement applicable et n'engendrerait pas de coût important pour la clientèle⁶. L'UMQ juge que cette proposition est globalement équilibrée et susceptible de faire lever plus rapidement la demande pour du GNR.

Au total, l'UMQ estime que la demande du Distributeur est non seulement recevable, mais que la Régie devrait l'entendre malgré ce qu'elle identifie dans sa décision comme une « anticipation » du cadre réglementaire applicable⁷. Il existe, selon elle, suffisamment d'indices de la part du gouvernement (tant sous forme de politique énergétique que de déclarations d'intention) pour permettre à la Régie d'aller de l'avant avec la demande déposée par le Distributeur.

5 CONCLUSION

L'UMQ appelle de ses vœux la mise en place de conditions incitatives au développement du volet municipal de la filière de production de gaz naturel renouvelable au Québec et souhaite que les observations, commentaires et recommandations produits dans ce document de réflexion se révèlent utiles à la Régie dans son analyse de l'opportunité d'entendre la demande du Distributeur.

⁵ Pièce B-0022, GM-1 document 1, pages 38-39.

⁶ Idem, page 42.

⁷ Décision D-2018-052, paragraphe 38.

