

DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS N° 1 DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE (LA RÉGIE) RELATIVE À LA DEMANDE D'AVIS À LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE SUR LES MODALITÉS RÉGLEMENTAIRES QUI POURRAIENT ÊTRE MISES EN PLACE AFIN DE RÉDUIRE LES IMPACTS TARIFAIRES POUR LES CONSOMMATEURS TOUT EN MAXIMISANT LE DÉVELOPPEMENT ET L'UTILISATION DU GSR PRODUIT AU QUÉBEC

1. Référence : Pièce A-0051 p. 2.

Demande :

1. Veuillez commenter l'opportunité que soit remplacée l'obligation de distribuer du GSR prévue au Règlement concernant le gaz de source renouvelable (le Règlement) par une obligation, pour les distributeurs gaziers, de recevoir du GSR produit au Québec. À cet égard, veuillez commenter l'opportunité, dans un tel scénario, que soit modifié l'article 77 de la Loi sur la Régie de l'énergie (la Loi), afin qu'une telle obligation y soit prévue, selon des modalités établies par la Régie. Veuillez également commenter le fait que dans un tel scénario, l'obligation pour les distributeurs gaziers de recevoir du GSR produit au Québec soit limitée aux projets retenus à la suite d'un appel de propositions du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie, tels que ceux ayant bénéficié du Programme de soutien à la production de gaz naturel renouvelable (PSPGNR).

Réponse :

L'ACIG partage la volonté de rechercher un cadre qui favorise le développement de la filière québécoise tout en réduisant les coûts supportés par les consommateurs. Elle reconnaît, à cet égard, l'intérêt d'examiner les différentes avenues permettant de sortir des difficultés du régime actuel. Cette réflexion doit toutefois demeurer guidée par la nécessité de mieux arrimer la production aux besoins réels du marché. C'est sous cet angle que l'ACIG formule des réserves à l'égard du remplacement proposé, puisqu'une obligation de réception fondée sur l'origine québécoise du GSR ne résout pas, à elle seule, la question des débouchés ni celle de la responsabilité des coûts.

L'ACIG reconnaît l'intérêt de développer une filière québécoise économiquement viable. Ce développement suppose toutefois que le produit offert, son prix, ses caractéristiques environnementales, son usage et ses conditions contractuelles répondent à une demande identifiable et à l'atteinte d'objectifs de réduction des émissions de GES de la province de manière ordonnée, pertinente et qui maintiendrait la capacité de l'économie à s'approvisionner en énergie à un coût raisonnable. La capacité de produire ne suffit pas à établir la pertinence économique de la production. De même, son origine québécoise ne permet pas, à elle seule, de conclure qu'elle constitue la solution de décarbonation la mieux adaptée aux besoins de l'économie.

Il convient donc de distinguer l'accès au réseau de la garantie d'un débouché commercial. Un producteur doit pouvoir rejoindre des acheteurs volontaires selon des conditions techniques et financières appropriées. Cette possibilité ne devrait toutefois pas entraîner l'obligation, pour le distributeur, d'acquiescer les volumes qui ne trouvent pas preneur. Si la réception obligatoire devait produire cet effet, les engagements d'approvisionnement seraient déterminés par les capacités de production plutôt que par les besoins de la clientèle. Le changement proposé risquerait alors de reconduire le déséquilibre du régime actuel.

Une garantie d'écoulement pourrait également atténuer la nécessité, pour les producteurs, d'adapter leur offre aux attentes des acheteurs. Or, la pérennité de la filière dépend précisément de sa capacité à proposer un produit dont la valeur justifie le coût. Le soutien public peut contribuer à améliorer cette compétitivité, mais il ne devrait pas dispenser les projets de démontrer la pertinence de leurs débouchés.

L'ACIG insiste, dans ce contexte, sur la nécessité de prévenir tout transfert vers la clientèle des coûts et des risques liés au soutien de la production. Cette protection doit couvrir aussi bien la socialisation des volumes invendus que la récupération, dans les tarifs de distribution, des dépenses engagées pour les recevoir et les acheminer. Une modification du traitement tarifaire ne réduit pas nécessairement le coût du GSR. Elle peut simplement le rendre moins apparent en le répartissant entre des consommateurs qui n'ont pas choisi ce produit.

La même prudence s'impose à l'égard des infrastructures. Engager des dépenses durables sans débouchés suffisamment établis exposerait la clientèle à des coûts qui pourraient subsister longtemps après la décision d'investir. Si les volumes distribués diminuaient, leur récupération reposerait sur une assiette plus étroite et pèserait davantage sur les consommateurs demeurés captifs du réseau. L'équité commande donc de considérer également la facture laissée aux clients futurs.

L'ACIG privilégie ainsi un cadre qui facilite les transactions volontaires et améliore les conditions de développement des projets, tout en préservant la responsabilité économique de ceux qui prennent les décisions de production et d'investissement.

L'ACIG n'est pas favorable à la modification envisagée de l'article 77. Cette disposition prévoit déjà que le distributeur est « tenu de fournir et de distribuer » le gaz naturel et qu'il doit, dans les situations précisées au deuxième alinéa, « recevoir et distribuer » le gaz acquis auprès d'un tiers. Elle vise également certaines demandes présentées par un courtier, notamment pour le compte d'un producteur.

Ce cadre organise la prestation du service et permet l'accès au réseau pour des approvisionnements provenant de tiers. Avant d'y ajouter une obligation particulière envers les producteurs québécois, il faudrait démontrer quelle lacune empêche la réalisation de transactions répondant aux besoins des parties. L'absence d'un acheteur disposé à payer le prix demandé ne constitue pas, en elle-même, une insuffisance du droit d'accès au réseau.

L'article 79 permet par ailleurs à la Régie de dispenser le distributeur de donner suite à certaines demandes, notamment lorsque les « coûts inhérents au service demandé » ne seront pas supportés par le demandeur. Cette disposition rappelle que l'obligation de service doit être appréciée avec ses conséquences économiques. L'ACIG estime qu'il convient de préserver cet équilibre plutôt que d'introduire une obligation dont les coûts pourraient ultimement être reportés sur des tiers.

Le droit exclusif de distribution justifie que l'accès au réseau soit encadré et que le distributeur assume des obligations de service. Il ne devrait pas, pour autant, faire de la clientèle captive le garant financier du développement d'une filière de production. Le distributeur peut contribuer à l'organisation des approvisionnements et regrouper les besoins de ses clients, mais ses engagements devraient demeurer arrimés à ces besoins.

L'ACIG considère donc qu'une modification de l'article 77 dans le sens proposé n'est pas justifiée à ce stade. Les objectifs de développement économique poursuivis par le gouvernement doivent être accompagnés de moyens de soutien explicites, sans élargir indirectement les engagements financiers imposés aux consommateurs de gaz naturel.

En ce qui a trait à la sous question portant sur «...l'obligation pour les distributeurs gaziers de recevoir du GSR produit au Québec soit limitée aux projets retenus à la suite d'un appel de propositions du ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie...» Sans souscrire au à la réforme proposée, l'ACIG estime que, quelle que soit l'orientation retenue, l'accès au réseau et la liberté d'approvisionnement doivent être préservés. Limiter une nouvelle obligation de réception à certains projets ne signifie pas nécessairement exclure les autres du marché. Il faudrait néanmoins s'assurer qu'une telle distinction ne restreigne ni leurs possibilités d'accès ni les choix des consommateurs et des distributeurs.

La sélection ministérielle répond aux objectifs, aux critères et aux ressources d'un programme de soutien. Elle ne démontre pas, à elle seule, qu'un projet offre le produit le plus compétitif ou qu'une demande existe aux conditions proposées. Elle ne devrait donc conférer aucune garantie d'achat ni justifier la prise en charge de coûts résiduels par la clientèle.

Inversement, un projet capable de trouver ses acheteurs sans aide publique ne devrait pas être désavantagé. Faire dépendre ses possibilités de commercialisation d'une sélection ministérielle pourrait écarter des offres intéressantes et réduire la concurrence. Les conditions d'accès devraient reposer sur des critères objectifs liés au service demandé, à la capacité du réseau et à la prise en charge des coûts, plutôt que sur le statut de bénéficiaire d'un programme.

Le marché doit également demeurer ouvert aux approvisionnements provenant d'autres juridictions. Cette ouverture permet aux acheteurs de comparer les offres et aux producteurs québécois de rechercher des débouchés au-delà du seul marché provincial. Le soutien à la filière locale devrait renforcer sa capacité à participer à ces échanges, sans enfermer producteurs et consommateurs dans une relation imposée.

L'objectif devrait être de faciliter la rencontre de l'offre et de la demande. Une décision de financement public peut contribuer à rendre un projet viable. Elle ne saurait tenir lieu d'engagement commercial de la clientèle ni lui imposer d'en assumer les risques.

Demande :

2. Veuillez commenter un scénario selon lequel l'article 51 de la Loi soit modifié afin d'élargir la définition d'un « actif utile » à l'ensemble des actifs nécessaires au service de réception du GSR situés au point de réception ou en aval de celui-ci.

Réponse :

L'ACIG comprend que la proposition cherche à alléger les coûts de raccordement et de réception qui peuvent compromettre la réalisation de projets québécois de GSR. Elle reconnaît l'importance de rechercher des solutions à ces difficultés. Il demeure toutefois essentiel de distinguer le soutien nécessaire au développement d'un projet de la justification permettant d'en faire supporter les coûts par la clientèle du réseau gazier. C'est sur cette distinction que repose l'opposition de l'ACIG à l'élargissement proposé.

Le cadre actuel distingue déjà ces responsabilités. L'article 51 exclut de la base tarifaire qu'il vise la valeur afférente aux « postes d'injection et aux installations et équipements utiles à l'injection », tout en permettant une récupération encadrée d'une partie des coûts d'extension auprès des consommateurs. L'article 52.6 prévoit, pour sa part, une base tarifaire destinée à l'établissement des tarifs d'injection applicables aux producteurs. La question dépasse donc la reconnaissance de l'utilité technique des équipements. Elle concerne surtout la répartition de leur coût et des risques associés à leur utilisation.

Un équipement peut être indispensable à la commercialisation d'une production sans que son financement par l'ensemble des consommateurs soit justifié. Sa localisation au point de réception ou en aval de celui-ci ne suffit pas à établir cette justification. De même, les retombées économiques et environnementales d'un équipement industriel ne donnent pas, pour ce seul motif, à son propriétaire le droit d'en répartir le coût entre les autres clients du réseau. L'ACIG estime que la même rigueur doit guider l'examen des investissements consacrés au GSR.

Le raisonnement économique de la Régie fournit des repères pertinents. Dans la décision D-2025-055, concernant les frais additionnels de transport associés au projet de Sainte-Sophie, elle précise au paragraphe 109 :

« Cependant, elle est d'avis que le lien causal entre les coûts de transport encourus et les clients-producteurs ne s'est pas, lui, modifié. »

Dans la décision D-2025-060, la formation majoritaire reprend expressément une préoccupation de l'ACIG concernant certains équipements du projet de Saint-Flavien. Elle relève, au paragraphe

135, qu'ils« [...] deviendraient inutiles aux clients-consommateurs si l'un ou l'ensemble de ces trois producteurs cessaient d'injecter. »

Au paragraphe 139, elle souligne également, à propos de la proposition de répartition des coûts :

« Elle masque également la réalité des coûts [...] »

Ces décisions précèdent la réforme législative de 2025. L'ACIG les invoque pour leur raisonnement économique, qui demeure essentiel à l'examen de la modification proposée. L'utilité d'un actif pour un producteur et son utilité pour les consommateurs ne se confondent pas. Lorsque cette dernière dépend entièrement de la poursuite des activités de quelques producteurs, faire supporter l'investissement à la clientèle revient aussi à lui transférer une partie du risque commercial de ces projets.

L'ACIG apporte ici la perspective de consommateurs qui, selon toute vraisemblance, demeureront durablement tributaires du gaz naturel pour certains procédés. Leur situation doit être appréciée dans le contexte de décroissance envisagé par le distributeur lui-même. Dans son rapport climatique de 2023, Énergir présentait une diminution de 80 % des volumes résidentiels à l'horizon 2050 par rapport à 2022. Son rapport de 2025 présente une projection actualisée de diminution de 72 % à l'horizon 2051 par rapport à 2024. Ces trajectoires diffèrent, mais annoncent toutes deux une contraction majeure de la consommation résidentielle.

Ajouter des actifs afin d'alléger les coûts des producteurs, alors que certains marchés desservis se contractent, ferait peser un risque accru sur les consommateurs qui demeurent raccordés. Les dépenses d'amortissement, de financement et d'exploitation pourraient subsister bien après le retrait d'une partie de la clientèle. Les industriels dont les procédés n'offrent pas de solution de remplacement techniquement et économiquement accessible seraient alors davantage exposés à la récupération de ces coûts. L'étalement tarifaire ne ferait que reporter une partie de la facture et soulèverait un enjeu d'équité entre les clients actuels et futurs. Ce raisonnement reste valide même si les industriels acquerraient du GSR. Cette logique d'inclure les investissements pour l'injection de GSR dans la base de tarification conjuguée à la baisse de volume de gaz projetée ferait, de manière indirecte, supporter le développement de la filière aux seuls industriels et clients captifs.

Cette exposition mérite une attention particulière compte tenu du poids de l'industrie dans les volumes distribués par Énergir. Pour 2025, celle-ci représente environ 63,4 %, comparativement à 43,7 % dans la base 2021 du modèle de planification intégrée utilisé pour Enbridge Gas Ontario. Le tableau suivant situe cette réalité parmi plusieurs distributeurs canadiens.

Distributeur	Province	Année ou base	Part industrielle des volumes
--------------	----------	---------------	-------------------------------

SaskEnergy	Saskatchewan	2024–2025	73,8 %
Énergir	Québec	2025	63,4 %
Enbridge Gas Ontario	Ontario	Base 2021 du modèle IRP	43,7 %
Pacific Northern Gas	Colombie-Britannique	2024	40,2 %
FortisBC Energy	Colombie-Britannique	2024	34,3 %
Eastward Energy, réseau réglementé	Nouvelle-Écosse	2024	31,3 %
Apex Utilities	Alberta	2024	17,9 %

Une obligation calculée sur une assiette comprenant les volumes industriels engage ainsi des quantités importantes de GSR, indépendamment de la demande volontaire de ces consommateurs. La Régie doit tenir compte de cette réalité dans l'appréciation des effets du régime.

À cette exposition s'ajoute un cumul de contributions au développement de la filière. Les industriels supportent déjà, dans leur facture gazière, une partie des coûts de socialisation de volumes qu'ils n'ont pas choisi d'acquérir. Par leurs achats de droits d'émission aux enchères du SPEDE, les entreprises industrielles contribuent également aux revenus publics du marché du carbone. Ces revenus alimentent principalement le Fonds d'électrification et de changements climatiques, lequel finance le PSPGNR. Une récupération accrue des coûts de raccordement et d'injection dans les tarifs de distribution ajouterait une nouvelle contribution au financement des infrastructures de la filière.

Ces mécanismes distincts doivent être appréciés ensemble. Leur accumulation pourrait conduire à faire reposer une part croissante du développement du GSR sur les mêmes établissements industriels, alors que ceux-ci doivent simultanément financer leur propre transformation. L'ACIG estime qu'un soutien à la production ne peut être considéré comme économiquement raisonnable sans examiner cette charge globale et ses effets sur la compétitivité.

L'enjeu est aussi environnemental. Le financement obligatoire du GSR ne garantit pas que les sommes engagées produisent les réductions d'émissions les plus importantes au meilleur coût pour les établissements concernés. Lorsque ce financement mobilise des ressources qui auraient permis de réaliser des mesures plus efficaces, il peut retarder leur déploiement et contraindre la

décarbonation industrielle. L'augmentation de la proportion renouvelable du gaz distribué ne suffit donc pas à démontrer l'efficacité de la politique poursuivie.

L'ACIG demeure favorable à des aides publiques convenablement dimensionnées pour soutenir des projets québécois présentant une réelle valeur économique et environnementale. Son mémoire présente notamment, à la page 63, le programme néerlandais SDE++, qui lie le soutien au besoin résiduel de financement et permet de départager les projets selon l'aide requise par tonne de CO₂ réduite. Une telle discipline permet de soutenir la filière sans faire de la clientèle gazière le financeur par défaut des dépenses que le marché ou les programmes publics ne couvrent pas.

Il appartient au gouvernement et aux responsables des programmes de déterminer les projets à soutenir et les ressources à leur consacrer. La Régie conserve ses responsabilités à l'égard des investissements réglementés et des tarifs, mais l'insuffisance d'une aide publique ne devrait pas devenir une justification pour transférer les coûts aux consommateurs. Les solutions permettant d'éviter certaines infrastructures, notamment la valorisation du biogaz ou du biométhane à proximité de leur lieu de production, doivent également être considérées.

L'ACIG s'oppose donc à l'élargissement proposé lorsqu'il vise à faire financer par la clientèle les équipements nécessaires au développement de la production de GSR. Elle réitère que la filière doit pouvoir se développer sans contributions tarifaires imposées aux industriels. Cette préoccupation renforce également sa demande de retirer les volumes industriels de l'assiette des obligations de GSR, afin que leur dépendance au réseau ne serve pas à justifier le financement d'une solution qu'ils n'ont pas retenue.

Demande :

3. Veuillez commenter l'opportunité d'une recommandation de la Régie au Ministre à l'effet d'envisager une centralisation de la gestion des différents programmes de financement présentés au tableau de la page 16 du Plan pour une économie verte 2030. (note de bas de page omise)

Réponse

L'ACIG accueille favorablement la recherche d'une meilleure coordination des programmes de soutien. Une organisation plus cohérente des interventions publiques pourrait faciliter la réalisation des projets, réduire les délais et permettre une utilisation plus efficace des sommes disponibles. La centralisation devrait toutefois être appréciée selon sa capacité à produire ces résultats. Elle ne constitue pas, à elle seule, une garantie d'amélioration du financement ou de la pertinence des projets soutenus.

Les mesures présentées au tableau poursuivent d'ailleurs des objectifs distincts, qui comprennent la réduction des émissions de méthane, le développement du GNR et la décarbonation des réseaux autonomes. Leur coordination ne devrait pas effacer ces finalités ni conduire à

concentrer le soutien sur la seule injection de gaz dans les réseaux. L'ACIG privilégie une approche permettant d'apprécier les projets selon les services qu'ils rendent, les besoins auxquels ils répondent et les réductions d'émissions qu'ils permettent réellement d'obtenir.

À la connaissance de l'ACIG, les délais d'approbation et de mise en œuvre peuvent être longs et occasionner des coûts additionnels qui fragilisent les projets avant même leur entrée en exploitation. Une meilleure coordination devrait notamment permettre d'harmoniser les renseignements demandés, de clarifier les critères d'admissibilité, d'annoncer des échéanciers prévisibles et d'articuler les décisions de financement avec les autorisations nécessaires. Un accompagnement commun pourrait être utile, à condition de simplifier les démarches et de préserver l'expertise des organismes responsables.

L'organisation administrative ne peut toutefois être dissociée de la conception des aides. Des programmes mieux coordonnés demeureraient insuffisants si leur soutien était mal adapté aux besoins des projets. L'ACIG estime qu'une aide publique doit être suffisamment structurée pour rendre possibles les projets présentant une valeur économique et environnementale démontrée. Elle doit également demeurer proportionnée au besoin réel de financement, compte tenu des revenus commerciaux, des autres aides reçues et de la valorisation des attributs environnementaux.

Tous les GSR ne présentent pas la même intensité carbone ni les mêmes bénéfices environnementaux. Selon les matières utilisées, les procédés de production et les émissions qui auraient autrement eu lieu, les services rendus peuvent différer sensiblement. Une aide uniforme par unité produite ne refléterait pas nécessairement ces différences. Le soutien devrait donc tenir compte des réductions nettes d'émissions, de leur coût, de leur caractère vérifiable et des autres bénéfices collectifs propres au projet.

Le mémoire de l'ACIG présente, à la page 63, l'exemple du programme néerlandais SDE++, qui vise à combler un besoin résiduel de financement et permet de départager les projets selon l'aide requise par tonne de CO₂ réduite. Sans proposer d'en transposer intégralement les modalités au Québec, l'ACIG retient l'intérêt de cette discipline. Les fonds publics devraient soutenir les projets dont les bénéfices justifient l'intervention et leur permettre de proposer un produit pertinent pour ses utilisateurs.

Cette appréciation doit porter sur l'ensemble du projet, y compris les installations d'épuration, de compression, d'injection et de raccordement. Leur financement ne devrait pas être présumé justifié du seul fait qu'ils permettent de produire ou d'injecter du GSR. Lorsque le raccordement ne présente pas de pertinence économique suffisante, il convient d'examiner une autre configuration, un usage à proximité du lieu de production ou une valorisation hors réseau. La possibilité de reporter une partie de la dépense sur la clientèle ne devrait jamais tenir lieu de démonstration de rentabilité.

L'ACIG ne se prononce pas sur les enveloppes que le gouvernement devrait consacrer à chaque programme ni sur la structure administrative précise à retenir. Ces choix relèvent de sa politique économique et environnementale. Elle estime cependant que leurs conséquences financières doivent être assumées dans les instruments de soutien correspondants. Si l'aide publique et les revenus attendus ne permettent pas de réaliser un projet dans des conditions acceptables, l'écart ne devrait pas être automatiquement récupéré auprès des consommateurs de gaz naturel.

Cette séparation est particulièrement importante pour les industriels. Le PSPGNR est financé par le Fonds d'électrification et de changements climatiques, principalement alimenté par les revenus du marché du carbone, auxquels les entreprises industrielles contribuent notamment par leurs achats aux enchères. La coordination des programmes devrait permettre de mieux apprécier l'ensemble des contributions déjà mobilisées, sans y ajouter un financement tarifaire imposé pour compenser les limites des aides publiques.

L'ACIG serait ainsi favorable à une recommandation invitant le gouvernement à améliorer la coordination, la prévisibilité et l'efficacité des programmes, et à examiner les avantages d'une gestion centralisée. L'objectif devrait demeurer la réalisation de projets utiles à l'économie québécoise et performants sur le plan environnemental, dont le financement est explicite et dont les débouchés sont crédibles. Le succès de cette démarche devrait se mesurer aux bénéfices obtenus et aux coûts évités, plutôt qu'au seul nombre de projets financés ou aux volumes injectés.

Demande :

4. Veuillez commenter la recommandation de rendre conditionnelles les aides gouvernementales à un approvisionnement 100 % québécois.

Réponse

L'ACIG comprend la volonté de faire en sorte que les aides publiques consacrées au GSR produisent des retombées tangibles au Québec. Elle partage l'objectif de soutenir des projets québécois économiquement viables, capables de répondre à des besoins réels et d'apporter une contribution mesurable à la réduction des émissions. Elle estime toutefois qu'une condition générale d'approvisionnement exclusivement québécois pourrait compromettre certains des bénéfices recherchés, en limitant la concurrence, le choix des consommateurs et les possibilités de développement du marché.

Le soutien à des installations de production situées au Québec peut se justifier par la valorisation de ressources locales, les investissements réalisés et les services environnementaux rendus. Cette justification ne conduit pas nécessairement à réserver l'ensemble des approvisionnements aux producteurs québécois. Lorsqu'une aide vise la décarbonation d'un consommateur, son efficacité doit également s'apprécier au regard des réductions obtenues et de leur coût. L'origine géographique du GSR ne suffit, à elle seule, à établir sa pertinence économique ou sa performance environnementale.

La Régie a déjà reconnu les effets qu'une exigence d'approvisionnement québécois pouvait avoir sur le fonctionnement du marché. Au paragraphe 486 de la décision D-2020-057, elle indique

« [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 GNR¹. »

(Nos soulignés)

Ce constat concernait les caractéristiques des approvisionnements du distributeur. Il éclaire néanmoins la présente réflexion sur les effets économiques d'une condition d'exclusivité territoriale. Une telle condition, même rattachée à une aide gouvernementale, pourrait restreindre les sources accessibles aux acheteurs et atténuer la pression concurrentielle. L'ACIG estime que le soutien à la production québécoise doit préserver l'accès aux solutions pertinentes provenant d'autres juridictions, dans un marché gazier nord-américain déjà largement intégré.

Cette ouverture importe tout autant pour les producteurs québécois. Comme l'ACIG l'expose aux pages 74 et 75 de son mémoire, un marché limité au seul territoire québécois risque de demeurer trop étroit pour soutenir une filière diversifiée. Le développement du GSR gagnerait à s'inscrire dans un marché canadien plus vaste et, lorsque les conditions le permettent, dans des échanges à l'échelle nord-américaine. L'accès à davantage d'acheteurs permettrait de rechercher une meilleure valorisation des produits et de leurs attributs environnementaux, tout en réduisant la dépendance envers les seuls consommateurs du réseau gazier québécois.

Les conditions de soutien devraient donc préserver cette possibilité d'élargissement. Un projet peut créer des emplois et valoriser des matières résiduelles au Québec tout en trouvant une partie de ses débouchés ailleurs. Le gouvernement peut tenir compte des revenus ainsi obtenus dans le calcul de l'aide et prévoir les ajustements nécessaires. Il serait contreproductif de fermer, dès aujourd'hui, des débouchés susceptibles de contribuer demain à la viabilité des projets québécois.

L'expérience européenne conforte cette orientation, tout en appelant une nuance. Le marché du biométhane y demeure fragmenté, mais les institutions européennes cherchent à faciliter les échanges et à harmoniser la reconnaissance des attributs environnementaux. L'ACER recommande de lever les obstacles transfrontaliers, tandis que la Commission européenne recommande que les régimes d'aide publique ne créent pas de barrières au commerce du biométhane entre États membres². L'ACIG y voit un argument en faveur d'un cadre québécois

¹ Régie de l'énergie, décision D-2020-057, dossier R-4008-2017, paragraphe 486.

² ACER, *Decarbonisation of the EU's natural gas market*, rapport de surveillance 2026. Commission européenne, recommandation (UE) 2026/917 du 22 avril 2026, considérants 33 et 34 et point 12

ouvert aux marchés compatibles, assorti de règles rigoureuses de traçabilité et de prévention du double comptage.

L'ACIG privilégierait ainsi des aides conditionnelles aux retombées québécoises démontrées, à la performance environnementale, au besoin de financement et à l'existence de débouchés crédibles. Il appartient au gouvernement de définir ces conditions et d'assumer les choix économiques qui les sous-tendent. Les coûts supplémentaires découlant d'une préférence locale ne devraient pas être transférés à la clientèle gazière. Le soutien public doit contribuer à rendre les projets pertinents et concurrentiels, sans faire des consommateurs les garants de leur écoulement.

Demande

5. Veuillez commenter un scénario qui octroierait à la Régie le pouvoir d'encadrer les contrats de (production, fourniture, distribution) de GSR.

Réponse

L'ACIG reconnaît l'importance d'un cadre prévisible pour le développement du GSR. Cette prévisibilité doit toutefois préserver la liberté des échanges et reposer sur une répartition équitable des responsabilités. Le marché de la production et de la fourniture de GSR est un marché libre et doit le rester. Les prix, les volumes et les durées des engagements doivent pouvoir résulter de négociations entre des parties qui choisissent de contracter et assument les risques qui en découlent. L'existence d'un monopole de distribution ne saurait justifier que ces échanges soient progressivement soustraits à la discipline du marché.

Il importe donc de distinguer les contrats commerciaux entre producteurs et acheteurs des services réglementés de distribution et des engagements susceptibles d'être financés par les tarifs. La Régie dispose déjà, en vertu du paragraphe 4° de l'article 32 de la Loi, du pouvoir de « déterminer des caractéristiques générales des contrats d'approvisionnement en gaz de source renouvelable qu'un distributeur de gaz naturel peut conclure ³ ». L'ACIG ne privilégie pas l'instauration d'un pouvoir général d'encadrement des relations commerciales de l'ensemble de la filière. Elle estime que le contrôle réglementaire doit porter une attention particulière aux conséquences financières des engagements du distributeur et aux risques transférés à sa clientèle.

Cette préoccupation traverse les positions historiques de l'ACIG. Dès l'étape B du dossier R-4008-2017, elle mettait en garde contre les conséquences d'engagements de longue durée insuffisamment appuyés par une demande volontaire. Au paragraphe 370 de la décision D-2020-057, la Régie rapporte notamment cet avertissement de l'ACIG⁴ :

³ Loi sur la Régie de l'énergie, RLRQ, chapitre R-6.01, article 32, paragraphe 4°.

⁴ Régie de l'énergie, décision D-2020-057, dossier R-4008-2017, paragraphe 370, extrait de la position de l'ACIG reproduit dans la décision.

« [...] À terme, si Énergir contracte au-delà de la demande, les coûts échoués ne devraient pas être supportés par la clientèle ».

L'expérience acquise depuis lors commande de prendre cette mise en garde pleinement en considération. Les balises d'approvisionnement n'ont pas suffi à assurer l'adéquation entre les engagements contractuels et les débouchés, ni à protéger les consommateurs contre l'accumulation des coûts socialisés. Un prix conforme à une balise peut demeurer trop élevé pour susciter une demande. Une durée autorisée peut engager la clientèle bien au-delà de ses besoins prévisibles. Le respect de paramètres préétablis ne constitue donc pas, à lui seul, une démonstration de la pertinence économique d'un contrat.

La question déterminante demeure celle de la répartition des risques. Un engagement d'achat portant sur des volumes prédéterminés pendant vingt ans peut faciliter le financement d'un projet. Le risque lié à l'écoulement de sa production ne disparaît toutefois pas. Lorsque les sommes dues sont récupérées auprès de l'ensemble des consommateurs, ce risque leur est transféré. Ils peuvent alors devoir assumer les conséquences d'une demande insuffisante, d'une baisse des prix du marché ou de l'apparition de solutions de décarbonation plus performantes. Une sécurité accrue pour le producteur peut ainsi avoir pour contrepartie une exposition durable de la clientèle gazière.

L'ACIG reconnaît la faculté d'un producteur et d'un acheteur volontaire de conclure un contrat de longue durée dont ils acceptent les risques. Elle conteste que les consommateurs captifs servent de garantie commerciale à des engagements auxquels ils n'ont pas consenti. Le besoin de financement d'un producteur ne démontre pas le besoin énergétique d'un consommateur. De même, les objectifs de développement ou de décarbonation d'un distributeur ne constituent pas une demande pour le produit qu'il acquiert.

Comme le recommande son mémoire, l'ACIG estime qu'un examen accru s'impose lorsque les engagements envisagés exposent la clientèle au coût des invendus. Cet examen devrait porter sur la crédibilité des débouchés, le coût global du portefeuille, la souplesse des volumes et les possibilités de révision, de transfert ou de sortie. Il devrait également établir qui assume les risques de non-livraison, de perte de valeur des attributs environnementaux et d'absence d'acheteurs. Une approbation réglementaire ne devrait pas être conçue comme une garantie générale de récupération des coûts, indépendamment de leur utilité pour les consommateurs.

Cette discipline devient déterminante dans un contexte de décroissance anticipée de la consommation. Des engagements rigides peuvent laisser aux consommateurs qui demeurent tributaires du gaz une part croissante des charges accumulées. En reporter le paiement peut également faire supporter aux consommateurs futurs le coût de décisions prises sans égard à leurs besoins. L'ACIG privilégie donc un exercice des pouvoirs de la Régie qui préserve le fonctionnement concurrentiel du marché et prévienne le transfert des risques commerciaux vers les tarifs. Le développement de la filière doit reposer sur des débouchés réels et, lorsque cela se

justifie, sur un soutien public explicite, sans faire de la clientèle gazière son assureur de dernier recours.

Demande

6. Veuillez commenter un scénario qui inclurait des cibles de consommation de GSR basées sur la capacité réelle de production québécoise. Le cas échéant, veuillez indiquer si la Régie pourrait jouer un rôle dans la fixation des cibles après une validation des capacités.

Réponse

L'ACIG comprend la volonté de soutenir la production québécoise et d'inscrire son développement dans un cadre prévisible. Elle ne recommande toutefois ni l'établissement de cibles obligatoires de consommation fondées sur les capacités de production ni l'attribution à la Régie d'un pouvoir de fixer de telles cibles. Elle privilégie une approche fondée sur les usages, les besoins et la valeur du GSR, dans laquelle la production trouve ses débouchés auprès d'acheteurs qui ont un intérêt réel à l'utiliser.

La validation des capacités de production peut renseigner sur les volumes susceptibles d'être disponibles. Elle ne démontre pas que ces volumes correspondent aux besoins des consommateurs, que leur prix est concurrentiel ou que leur utilisation constitue la meilleure manière de réduire les émissions. Faire découler une obligation de consommation de cette seule capacité reviendrait à demander à la clientèle d'adapter ses achats à l'offre disponible. Chaque nouvelle installation pourrait alors justifier un relèvement de l'exigence, sans démonstration correspondante de la demande ou de la capacité de payer. Le risque serait de reproduire le déséquilibre que le présent exercice cherche précisément à corriger.

La répartition des responsabilités doit, à cet égard, demeurer claire. Dans le cadre actuel, le paragraphe 5° du premier alinéa de l'article 112 de la Loi confie au gouvernement la détermination, par règlement, de « la quantité de gaz de source renouvelable » devant être distribuée, ainsi que des conditions et modalités applicables⁵. L'ACIG estime que les choix consistant à privilégier une filière, à lui réserver des débouchés ou à imposer son financement doivent demeurer sous la responsabilité du gouvernement, qui doit en assumer les conséquences économiques et distributives.

Confier à la Régie la fixation de cibles à partir des capacités de production lui ferait porter une responsabilité supplémentaire dans l'organisation de la demande. Elle serait ensuite appelée à examiner les approvisionnements, les investissements et les coûts engagés pour atteindre les cibles qu'elle aurait elle-même établies. L'ACIG considère préférable de préserver sa capacité

⁵ Loi sur la Régie de l'énergie, RLRQ, chapitre R-6.01, article 112, premier alinéa, paragraphe 5°. Cette disposition permet notamment de faire varier les modalités selon les catégories de consommateurs.

d'apprécier ces engagements avec toute la distance critique nécessaire. L'atteinte d'un volume prédéterminé ne devrait pas devenir le point de départ de son examen, au risque que les conséquences tarifaires soient ensuite traitées comme une dépense à répartir plutôt que comme une exposition à prévenir.

Le rôle de la Régie doit notamment s'exercer au bénéfice de clients qui ne peuvent se soustraire aisément au service gazier. L'article 31 lui confie la surveillance des opérations des distributeurs afin de s'assurer que « leurs clients paient selon un juste tarif ». Pour la fixation d'un tarif de distribution de gaz naturel, l'article 49 lui demande également de tenir compte de « l'équité entre les classes de tarifs⁶ ». L'ACIG estime que ces responsabilités doivent guider son intervention. Celle-ci devrait porter sur la justification des coûts, leur lien avec les besoins de la clientèle, leur répartition entre les catégories de consommateurs.

La Régie peut donc apporter une expertise utile sur les capacités disponibles et éclairer le gouvernement sur les effets de différents scénarios. Cette contribution devrait demeurer distincte d'un pouvoir de fixer les quantités que les consommateurs seraient tenus de financer. La conformité à une cible ne devrait pas dispenser d'examiner la prudence des engagements, leur souplesse et leurs conséquences financières. La validation d'une capacité de production ne doit pas devenir une garantie d'écoulement ou de récupération des coûts auprès de la clientèle.

Pour l'industrie, la position de l'ACIG est sans équivoque. Si des cibles étaient néanmoins retenues ou recommandées, les volumes industriels devraient être exclus de l'assiette servant à les établir, et les industriels devraient être soustraits au financement imposé de leur atteinte. Cette exclusion doit couvrir à la fois le calcul de l'exigence et ses conséquences tarifaires.

L'industrie poursuit ses propres objectifs de décarbonation et doit pouvoir choisir les solutions adaptées à ses procédés et à ses cycles d'investissement. La socialisation lui impose de financer une voie qu'elle n'a pas choisie, tout en mobilisant des ressources qu'elle pourrait consacrer à d'autres réductions d'émissions. Cette conséquence est particulièrement importante au Québec, où l'industrie représente environ 63 % des volumes distribués par Énergir, selon les données reprises au mémoire. Son poids dans la consommation ne constitue pas une capacité de financement disponible pour la filière. Il traduit d'abord l'importance du gaz dans des activités productives exposées à la concurrence et dont les possibilités de substitution demeurent souvent limitées.

L'ACIG rappelle également que le coût de la molécule représente environ 70 % de la facture gazière d'un industriel, contre 30 % de celle d'un consommateur résidentiel. Une même hausse du coût de fourniture a donc un effet proportionnellement beaucoup plus marqué sur la facture industrielle. Cette différence doit être pleinement prise en compte dans les recommandations de la Régie au gouvernement. Toute obligation de GSR dont le surcoût serait répercuté sur les

⁶ Ibid, article 31, premier alinéa, paragraphe 2.1°, et article 49, premier alinéa, paragraphe 6°.

industriels pèserait directement sur leurs coûts de production, leur compétitivité et les ressources disponibles pour financer leurs propres projets de décarbonation. Une exigence apparemment uniforme entraînerait ainsi des conséquences économiques profondément différentes selon les clientèles. Cette réalité renforce la nécessité, si des cibles étaient néanmoins retenues, d'exclure les volumes industriels de leur assiette et les industriels du financement imposé de leur atteinte, tout en préservant leur liberté d'acheter du GSR lorsqu'il répond à leurs besoins.

Les comparaisons internationales doivent tenir compte de cette réalité. Au Danemark, la consommation de gaz s'établissait à 1,80 milliard de mètres cubes en 2024, avec une part de biométhane de 37,3 %. La filière bénéficie également d'importants gisements issus de l'élevage et d'un soutien public prolongé⁷. Ces résultats concernent un marché de consommation nettement plus petit que celui du Québec. Ils doivent être appréciés en fonction des volumes absolus, des ressources disponibles, des usages industriels et des modalités de financement. Ils ne démontrent pas qu'une cible comparable serait appropriée pour l'ensemble de la clientèle québécoise.

L'ACIG demeure favorable à une production locale utile, soutenue lorsque ses bénéfices le justifient, et capable de rejoindre une demande réelle, y compris dans le transport et les usages hors réseau. Le marché doit toutefois demeurer libre et ouvert. Des garanties de volumes ou des références de prix administrées risqueraient d'orienter les investissements en fonction du dispositif plutôt que des besoins des clients ou des besoins de décarbonation. La contribution attendue de la Régie est de veiller à la justification et à l'équité des coûts supportés par les clients, en préservant leur capacité de choisir les voies de décarbonation qui leur conviennent.

Le tout respectueusement soumis.

⁷Danish Utility Regulator, *The Danish Electricity and Natural Gas Markets 2024*, p. 18 et 19. Agence danoise de l'énergie, *Biogas in Denmark*.