

DE : Monsieur Jonatan Julien
Ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles

Le

TITRE : Projet de règlement modifiant le Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur (RLRQ, chapitre R-6.01, r. 4,3) (Règlement) a été édicté le 20 mars 2019. Il établit à 1 % le volume minimal de gaz naturel renouvelable que les distributeurs québécois de gaz naturel doivent injecter annuellement dans leur réseau de distribution à partir de 2020, puis à 2 % en 2023 et à 5 % à partir de 2025. Les obligations réglementaires ont pris effet à compter de l'année tarifaire du distributeur débutant en 2020, soit le 1^{er} janvier 2020 pour Gazifère inc. et le 1^{er} octobre 2020 pour Énergir, s.e.c.

Afin de favoriser l'atteinte des exigences fixées au Règlement, le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) a mis en place, en novembre 2020, le Programme de soutien à la production de gaz naturel renouvelable. Celui-ci permet l'attribution de montants d'aide financière aux producteurs et distributeurs de gaz naturel renouvelable du Québec. Ces sommes permettent de favoriser la réalisation et le développement de projets de production de gaz naturel renouvelable et son injection dans le réseau de distribution de gaz naturel.

Dans le cadre du Plan pour une économie verte 2030 publié en novembre 2020, le gouvernement annonçait sa volonté de porter à 10 % le volume minimal de gaz naturel renouvelable qui devra être injecté dans le réseau de gaz naturel à l'horizon 2030. Le gouvernement annonçait également sa volonté de devenir un chef de file dans le domaine des filières des bioénergies et de l'hydrogène vert. Aussi, il informait de son intention de lancer la toute première Stratégie québécoise sur l'hydrogène vert et les bioénergies. Celle-ci présentera une vision intégrée et cohérente de la transition énergétique qui tient compte de la production et de l'utilisation de l'hydrogène vert et des bioénergies au Québec comme le gaz naturel renouvelable, en remplacement d'énergies fossiles importées. Soulignons que cette vision intègre ces filières de façon complémentaire à l'électrification directe et l'efficacité énergétique.

En octobre 2021, la Loi modifiant la Loi sur les normes d'efficacité énergétique et d'économie d'énergie de certains appareils fonctionnant à l'électricité ou aux hydrocarbures (LQ, 2021, chapitre 28) a été sanctionnée. En cohérence avec la volonté de favoriser le déploiement des filières de l'hydrogène vert et des bioénergies, cette loi modifie notamment la Loi sur la Régie de l'énergie (RLRQ, chapitre R-6.01) afin de permettre aux distributeurs gaziers de livrer de nouveaux types de gaz de source

renouvelable¹ dans leurs réseaux et leur donner ainsi plus de flexibilité pour rencontrer leurs obligations prévues au Règlement concernant la quantité de gaz naturel renouvelable devant être livrée par un distributeur. Plus spécifiquement, les modifications à la Loi sur la Régie de l'énergie visent à :

- remplacer la définition de « gaz naturel renouvelable » par une définition de « gaz de source renouvelable » qui inclut notamment l'hydrogène de source renouvelable et les autres gaz renouvelables, dont le gaz naturel renouvelable. Les gaz de source renouvelable doivent avoir des propriétés d'interchangeabilité leur permettant d'être livrés par un réseau de distribution de gaz naturel;
- donner au gouvernement le pouvoir réglementaire de déterminer les conditions et les modalités selon lesquelles du gaz naturel de source renouvelable ou de l'hydrogène mélangé au gaz naturel, constitue du gaz de source renouvelable.

Le projet de règlement s'inscrit ainsi en cohérence avec le Plan pour une économie verte 2030, la future Stratégie sur l'hydrogène vert et les bioénergies, ainsi qu'avec la mouvance mondiale en matière de transition énergétique. En effet, dans plusieurs juridictions, les politiques actuelles en matière de transition énergétique proposent une vision pour développer la production et la consommation d'hydrogène et l'une des façons reconnues est notamment de décarboner les réseaux de gaz naturel grâce notamment à l'injection d'hydrogène de source renouvelable².

2- Raison d'être de l'intervention

Le Québec s'est engagé à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) de 37,5 % d'ici 2030 sous le niveau de 1990 et atteindre la carboneutralité à l'horizon 2050. Alors que près de 70 % des émissions de GES sont de sources énergétiques, presque exclusivement d'origines fossiles, une réelle transition énergétique s'impose afin d'atteindre les objectifs climatiques du Québec. Actuellement, le gaz naturel compte pour environ 13 % de la consommation d'énergie et génère des émissions de GES annuelles d'environ 12 Mt³, soit environ 15 % des émissions de GES totales du Québec. Or, en utilisant les infrastructures en place, l'injection de gaz de source renouvelable dans le réseau gazier est un outil majeur pour assurer la transition énergétique du Québec en complément de l'électrification et de l'efficacité énergétique.

¹ La Loi sur la Régie de l'énergie a été modifiée pour remplacer la définition de « gaz naturel renouvelable » par le concept de « gaz de source renouvelable » (GSR). Le GSR comprend le gaz naturel renouvelable qui est le résultat de la purification du biogaz produit par la digestion anaérobie de matière organique pour en extraire le biométhane, une molécule identique au méthane que l'on retrouve dans le gaz naturel; il comprend aussi le gaz de synthèse produit par pyrogazéification de la biomasse et transformable en biométhane, mais aussi par méthanation qui combine l'hydrogène de source renouvelable à une source de CO₂ pour reconstituer du méthane synthétique. Enfin, le GSR comprend également l'hydrogène vert et fatal qui est le coproduit d'un procédé industriel.

² International Renewable Energy Agency (IRENA), Geopolitics of the Energy Transformation: The Hydrogen Factor, 2022, Abu Dhabi; Voir International Energy Agency (IEA), A Roadmap for the Global Energy Sector, Net Zero by 2050, 2021.

³ Whitmore, J. et P.-O. Pineau, 2022. État de l'énergie au Québec 2022, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, préparé pour le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles.

Le Règlement actuel doit être modifié afin de :

- définir les gaz de source renouvelable qui pourront être injectés dans le réseau gazier en cohérence avec les objectifs climatiques et énergétiques du Québec. Les conditions et modalités proposées permettent de fermer la porte à la possibilité de comptabiliser des gaz fabriqués selon des procédés qui ne réduisent peu ou pas les émissions de GES sur leur cycle de vie, par exemple l'hydrogène gris ou bleu issu d'énergies fossiles. S'ils devaient être injectés dans le réseau gazier, ces gaz ne pourraient être comptabilisés aux fins du Règlement.
- concrétiser l'objectif du Plan pour une économie verte 2030 de porter à 10 % le volume minimal de gaz de source renouvelable qui devra être injecté dans le réseau de gaz naturel à l'horizon 2030. Par ailleurs, un taux intermédiaire de 7 % en 2028 doit être intégré puisque l'écart entre le taux de 5 % en 2025 et le taux de 10 % en 2030 est important. Ainsi, une approche graduelle qui intègre une cible intermédiaire permettra d'éviter des difficultés d'approvisionnement en gaz de source renouvelable au moment de l'entrée en vigueur du seuil prévu en 2030.
- maximiser les réductions d'émissions de gaz à effet de serre au Québec, et ce, afin de s'assurer que le gaz de source renouvelable comptabilisé pour l'atteinte des taux fixés soit destiné à être consommé au Québec. Actuellement, le gaz naturel renouvelable circulant dans le réseau de distribution qui pourrait ensuite être exporté est considéré livré aux fins du Règlement⁴. Sans modification au Règlement actuel, cela nuit à l'atteinte des cibles gouvernementales de réduction de GES au Québec, sachant que seuls les gaz de source renouvelable consommés au Québec permettent de diminuer les émissions provinciales de GES.
- s'assurer que les quantités de gaz de source renouvelable comptabilisées ne soient pas sous-estimées par rapport aux taux prescrits au Règlement. À cette fin, la formule de calcul de l'exigence de livrer une quantité minimale doit être révisée. De plus, la comptabilisation des quantités de gaz de source renouvelable livrées aux fins du calcul de l'exigence et du suivi de l'atteinte de cette exigence doit tenir compte du pouvoir calorifique de l'hydrogène qui est trois fois inférieur à celui du gaz naturel, considéré sur une base volumétrique. Suivant cette logique, le Règlement doit assurer que si un distributeur injecte de l'hydrogène de source renouvelable, seule une certaine proportion de cet hydrogène est comptabilisée.

Actuellement, environ 90 % de la production totale de gaz naturel renouvelable au Québec est exportée, principalement sur le marché californien, notamment dû à une offre de prix plus compétitive découlant d'exigences de réduction de l'intensité carbone plus ambitieuses. La demande induite par les modifications proposées au projet de règlement, notamment ses exigences plus ambitieuses en termes de volume de gaz de source renouvelable, permettra d'augmenter l'attractivité du marché québécois et faire en sorte que la production locale soit consommée davantage ici. De plus, avec les modifications proposées au projet de règlement, le Québec se dote de la flexibilité requise afin d'encadrer

⁴ Décision D-2020-057 de la Régie de l'énergie concernant la demande de mise en place de mesures relatives à l'achat et la vente de gaz naturel renouvelable par Énergir dans le dossier R-4008-2017.

plus globalement la décarbonation du réseau gazier et d'offrir de nouvelles possibilités pour accélérer la production locale de gaz de source renouvelable.

La hausse des exigences contribuera à l'atteinte des objectifs climatiques du Québec de réduire les émissions de GES de 37,5 % sous le niveau de 1990 d'ici 2030 et d'atteindre la carboneutralité à l'horizon 2050. De plus, le projet de règlement contribuera aux objectifs gouvernementaux en matière de transition énergétique, soit d'augmenter la production de bioénergies de 50 % d'ici 2030.

3- Objectifs poursuivis

Les objectifs poursuivis par le projet de règlement sont de :

- transmettre un signal à long terme favorable au développement du marché des gaz de source renouvelable et de donner suite aux orientations du Plan pour une économie verte 2030;
- augmenter la quantité de gaz de source renouvelable injectée dans le réseau de gaz naturel et ainsi remplacer une plus grande part de gaz naturel d'origine fossile consommée au Québec;
- réduire les émissions de GES liées à la consommation de gaz naturel d'origine fossile importé et améliorer la balance commerciale du Québec en favorisant une production locale de gaz de source renouvelable faiblement émettrice de GES;
- favoriser l'autonomie et la sécurité énergétique du Québec en substituant des énergies renouvelables produites au Québec au gaz naturel importé et émetteur de GES;
- développer un environnement d'affaires favorable à la production durable et locale de gaz de source renouvelable, tout en s'assurant de favoriser la consommation de gaz de source renouvelable dont les bénéfices environnementaux sont les plus importants;
- offrir une plus grande prévisibilité aux distributeurs gaziers qui pourront s'engager dans des contrats à plus long terme auprès de producteurs de gaz de source renouvelable au-delà des exigences actuelles de 5 % en 2025;
- créer de la richesse au Québec en produisant localement une énergie verte en remplacement de gaz naturel importé;
- offrir un débouché pour les producteurs d'énergie de source renouvelable, dont l'hydrogène vert;

- stimuler la valorisation de la matière organique comme souhaité par la Stratégie de valorisation de la matière organique du Québec⁵.

4- Proposition

Le Règlement propose:

- d'ajouter un taux de 7 % à compter de l'année tarifaire débutant en 2028 et un taux de 10 % à compter de 2030 pour les fins de la détermination de la quantité de gaz de source renouvelable devant être livrée annuellement par un distributeur de gaz naturel;
- de prévoir que les conditions et modalités selon lesquelles du gaz naturel de source renouvelable et l'hydrogène constituant du gaz de source renouvelable soient précisées en fonction des technologies de fabrication, des sources d'énergie et des matières premières qui peuvent être utilisées;
- selon les conditions et modalités proposées, de prévoir que le gaz de source renouvelable comprend le biométhane et d'autres gaz de synthèse produits à partir d'énergie renouvelable et de matières organiques non fossiles, ainsi que l'hydrogène de source renouvelable, soit de l'hydrogène vert et de l'hydrogène fatal⁶;
- de préciser que le gaz de source renouvelable comptabilisé pour l'atteinte des taux fixés doit être livré pour consommation finale dans le territoire exclusif du distributeur au Québec;
- de préciser que lorsque le distributeur comptabilise une quantité d'hydrogène vert ou fatal livrée aux fins du calcul de l'exigence et pour le suivi de la conformité à cette exigence, seule une proportion de 33 1/3 % est retenue par rapport à la quantité réellement livrée;
- de modifier la formule de calcul prévue au Règlement en retirant la soustraction de la quantité de gaz de source renouvelable livrée dans le calcul des livraisons annuelles de gaz naturel.

5- Autres options

Le projet de règlement introduit des modifications à une réglementation déjà existante. Le choix de la voie réglementaire a été fait au moment de l'édiction du Règlement en 2019. Par conséquent, l'analyse des options non réglementaires n'est pas requise.

⁵ Gouvernement du Québec, Stratégie de valorisation de la matière organique, en ligne : [Stratégie de valorisation de la matière organique \(gouv.qc.ca\)](https://www.gouv.qc.ca/strategie-de-valorisation-de-la-matiere-organique). Voir notamment l'objectif de « Recycler ou valoriser 70 % de la matière organique visée en 2030 ».

⁶ L'hydrogène fatal est un coproduit d'un procédé industriel, donc la fonction du procédé n'est pas d'obtenir cet hydrogène. Cet hydrogène peut être récupéré et valorisé.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les incidences suivantes sont attendues à la suite de la mise en œuvre des modifications au Règlement.

Environnementales :

Une augmentation de l'exigence de 5 % à 10 % en 2030 permettrait le remplacement de 305 millions de mètres cubes de gaz naturel d'origine fossile entraînant une réduction additionnelle de 0,5 million de tonnes éq. CO₂ en 2030 pour une réduction totale de 1 million de tonnes éq. CO₂⁷.

Économiques :

Selon l'analyse d'impact réglementaire, il est estimé que l'injection d'un volume équivalent à 305 millions de mètres cubes de gaz de source renouvelable, soit le volume supplémentaire qui serait nécessaire pour respecter la nouvelle exigence réglementaire à l'horizon 2030, représenterait un surcoût additionnel pour la clientèle des distributeurs de gaz naturel compris entre 157 M\$ et 292 M\$ en 2030 par rapport à l'obligation réglementaire actuelle, ce qui représente une augmentation globale de 4,3 % à 7,5 % du coût total d'acquisition du gaz naturel pour les utilisateurs de gaz naturel.

L'évaluation du surcoût du gaz de source renouvelable est fortement dépendante de l'évolution du prix du gaz naturel d'origine fossile et des prix des droits d'émission du système québécois de plafonnement et d'échange de droits d'émission. Plus le prix du gaz naturel d'origine fossile est bas, plus le surcoût à payer est important. À l'inverse, une hausse du prix du gaz naturel d'origine fossile et du coût des droits d'émissions du système québécois de plafonnement et d'échange de droits d'émission réduirait ce surcoût.

Par ailleurs, la hausse des taux en 2028 et 2030 implique des coûts récurrents associés aux formalités administratives d'environ 65 000 \$ par année pour mettre en place les mesures nécessaires à l'approbation par la Régie de l'énergie de certains contrats avec des caractéristiques différentes de celles prévues aux contrats actuels et la certification du gaz de source renouvelable (GSR) livré par les deux distributeurs.

Les modifications au Règlement créeront des conditions propices au développement du marché et de l'offre locale en gaz de source renouvelable. À ce propos, il y a actuellement cinq sites de production de gaz naturel renouvelable au Québec, dont deux nouveaux producteurs depuis 2021. Une quinzaine de projets supportés par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et le MERN sont en cours de réalisation. Par ailleurs, une vingtaine de promoteurs évaluent présentement la faisabilité de développer de nouveaux projets de production. Au total, ces sites de production présentent un potentiel de production de plus de 370 millions de mètres cubes de gaz naturel renouvelable, soit plus de 6 % de la consommation de gaz naturel au Québec prévue en 2030.

⁷ Estimations basées notamment sur les projections réalisées par le MELCC et le MFQ dans le cadre du Plan de mise en œuvre 2022-2027 du Plan pour une économie verte 2030. Réductions additionnelles par rapport au 5 % d'exigence d'intégration en 2025.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Le projet de règlement a été élaboré dans un souci de prendre en compte, en amont, les préoccupations des parties prenantes, notamment celles des distributeurs de gaz naturel et des producteurs de gaz de source renouvelable.

Son élaboration a nécessité en outre la collaboration des ministères et organismes suivants :

- le ministère des Finances;
- le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques;
- la Régie de l'énergie du Québec.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La Régie de l'énergie a la responsabilité d'assurer la conformité du Règlement actuel et assurera également le suivi de la conformité du règlement modifié par le présent projet de règlement. En cas de manquement par un distributeur, la Régie de l'énergie a le pouvoir de rendre une décision afin de le forcer à se conformer au règlement. En cas de non-respect de cette décision, la Régie de l'énergie dispose également du pouvoir de faire une poursuite pénale et d'exiger le paiement d'une amende.

Enfin, un comité de suivi a été créé à la suite de l'édiction du Règlement en 2019 qui regroupe les distributeurs de gaz, les producteurs de gaz naturel renouvelable et des représentants des ministères concernés. Son mandat est d'assurer un suivi et une évaluation périodique de l'atteinte des exigences prévues au Règlement. Des rencontres périodiques ont lieu chaque année et ces rencontres se poursuivront.

9- Implications financières

La proposition ne comporte aucune implication financière de la part du gouvernement.

10- Analyse comparative

Le Québec est la seule juridiction canadienne à proposer une réglementation qui oblige les distributeurs de gaz naturel à livrer une quantité minimale de gaz de source renouvelable, incluant de l'hydrogène qui doit être exclusivement d'origine renouvelable.

La Colombie-Britannique a amendé récemment un règlement⁸ qui prévoit les moyens que les producteurs et les distributeurs de gaz naturel peuvent utiliser pour réduire leurs émissions de GES tout en recouvrant le coût auprès de leur clientèle. Le volume maximal de gaz naturel renouvelable ou d'hydrogène vert pouvant être injecté dans le réseau gazier est passé 5 à 15 % du volume total de gaz naturel distribué à la clientèle.

⁸ Greenhouse Gas Reduction Regulation (Clean Energy), B.C. Reg. 102/2012.

Environnement et Changement climatique Canada a prépublié, le 18 décembre 2020, dans la Partie I de la Gazette du Canada le projet de règlement sur les combustibles propres⁹ qui devrait entrer en vigueur d'ici à la fin de l'année 2022. Il permettrait aux distributeurs de gaz naturel de créer et de vendre des unités de conformité aux personnes assujetties lorsqu'ils fournissent des gaz de source renouvelable qui respectent les critères de réduction d'intensité carbone. Par conséquent, les distributeurs québécois qui livrent du gaz de source renouvelable pour se conformer au Règlement pourraient participer à ce marché. Signalons que le Règlement sur les combustibles propres prévoirait que la livraison d'hydrogène bleu produit à partir d'énergie fossile peut être comptabilisée pour créer des crédits de conformité.

Plusieurs États américains ont aussi adopté des mécanismes réglementaires qui permettent aux distributeurs de livrer une proportion de gaz naturel renouvelable dans leur réseau¹⁰. La Californie est un joueur majeur dans le marché nord-américain du gaz naturel renouvelable et elle a adopté, en février 2021, une réglementation qui établit à environ 3 % le volume de gaz naturel renouvelable que les distributeurs de gaz naturel doivent fournir à partir de 2025, puis à environ 12 % à partir de 2030¹¹.

En France, le Code de l'énergie¹² prévoit une obligation d'achat de gaz naturel renouvelable injecté dans le réseau de gaz naturel. Le gaz naturel renouvelable injecté est ainsi acheté par un fournisseur de gaz naturel à un tarif d'achat fixé à l'avance qui permet de couvrir les coûts d'investissement et d'exploitation de l'installation de production de gaz naturel renouvelable tout en assurant une rentabilité normale du projet. Le gaz naturel renouvelable visé doit être produit à partir de sources d'énergie renouvelable et sa production doit présenter un potentiel de réduction des émissions de GES d'au moins 70 % par rapport aux émissions de GES résultant de l'utilisation de combustibles d'origine fossile¹³.

Le ministre de l'Énergie et
des Ressources naturelles,

JONATAN JULIEN

⁹ Gouvernement du Canada, Règlement sur les combustibles propres, La Gazette du Canada, Partie 1, volume 154, numéro 51.

¹⁰ Voir la base de données de l'American Gas Association, en ligne : [RNG Activity Tracker \(aga.org\)](https://www.aga.org/RNG-Activity-Tracker).

¹¹ Voir la décision de la Public utilities Commission of California, 24 février 2021, en ligne : <https://docs.cpuc.ca.gov/PublishedDocs/Published/G000/M454/K335/454335009.PDF>.

¹² Code de l'énergie, France, articles R441-1 à R446-95.

¹³ Code de l'énergie, France, article L281-6.