

Régie de l'énergie

Dossier R-4008-2017 / contrat Archaea

Énergir – Demande d'approbation des caractéristiques
d'un contrat d'achat de gaz naturel renouvelable

Preuve de l'ACEF de Québec (ACEFQ)

Contrat Archaea


préparée par

Jean-François Blain, analyste externe

Le 7 octobre 2022

TABLE DES MATIÈRES

1.	Contexte	.....	3
2.	Modalités des appels d'offres	.....	4
3.	Caractéristiques du contrat		
3.1	Coût moyen	.....	5
3.2	Volumes	.....	6
3.3	Durée	.....	6
3.4	Prix	.....	7
4.	Conclusion et recommandations	.....	8



1. Contexte

Au terme de l'étape B du présent dossier, la Régie a rendu la décision D-2020-057 dans laquelle elle autorisait notamment Énergir à contracter des volumes de GNR équivalents, au maximum, au 1^{er} seuil réglementaire de 1% (60 Mm₃) ou au niveau de la demande des acheteurs volontaires advenant que le niveau de cette demande dépasse le seuil réglementaire (le plus élevé des deux).

Dans sa décision D-2021-158 rendue au terme de l'étape C, la Régie a précisé son interprétation du Règlement en lien avec les dispositions de la LRÉ qui s'y appliquent notamment en ce qui concerne la détermination des « besoins » de la clientèle prévus à l'article 72 de la Loi (D-2021-158, p. 13 et suivantes, question 3.1). À ce sujet, la Régie concluait :

[66] En conséquence, la présomption des besoins en GNR, qui découle de l'interprétation du paragraphe 3 (b) du premier aliéna de l'article 72 de la Loi avec la première phrase de ce même alinéa, peut s'étendre à l'ensemble de la clientèle d'Énergir dans la mesure où cette dernière propose, dans son traitement des unités invendues avec l'option de socialisation jusqu'au seuil prévu au Règlement, un moyen pour livrer les volumes de GNR qu'elle a acquis.

(nous soulignons)

La présente demande d'approbation spécifique des caractéristiques du contrat Archaea est nécessaire parce que ce contrat ne respecte pas les caractéristiques déjà approuvées pour l'acquisition de volumes de GNR tant en ce qui concerne les volumes d'achats en cause qu'en terme d'incidence sur le coût moyen d'approvisionnement.

Cependant, le dossier R-4008-2017 s'étant poursuivi sur une période de plusieurs années, l'appréciation des caractéristiques du contrat Archaea doit tenir compte du contexte actuel et, plus précisément, des informations les plus contemporaines présentées et examinées dans le cadre de la phase D du dossier.

L'ACEFQ a mandaté M. Jean-François Blain, à titre d'analyste externe, pour agir à son soutien dans ce dossier.

2. Modalités des appels d'offres

L'ACEFQ constate que l'appel d'offres tenu par Énergir en 2021 – duquel le contrat Archaea est issu – comportait des modalités inhabituelles, notamment en ce que les offres soumises n'étaient pas considérées contraignantes et finales et qu'elles ont fait l'objet de discussions subséquemment à leur dépôt.

Cette façon de procéder a donné lieu au retrait de certaines offres suite à leur dépôt ainsi qu'à la reconsidération à la hausse, des prix proposés par différents soumissionnaires. En fait, l'ACEFQ constate que les prix proposés initialement et qui ont été reconsidérés suite aux discussions l'ont tous été à la hausse puisque le prix moyen pondéré des offres est en hausse suite aux discussions, quel que soit le groupe de soumissions considéré¹.

L'ACEFQ soumet que cette façon de procéder privilégiée par Énergir ne permet pas d'atteindre l'objectif fondamental d'un appel d'offres qui consiste à mettre en concurrence différents soumissionnaires ayant la capacité de livrer un produit clairement défini selon des exigences précises et ce, afin d'obtenir ledit produit au meilleur prix selon les modalités prévues.

D'autre part, à la lecture des réponses d'Énergir aux questions 2.1. 2.2 et 2.3 de la DDR No 1 de l'ACEFQ², nous constatons qu'Énergir n'a pas sollicité des offres pour différentes durées ni demandé aux soumissionnaires de proposer des prix de différentes durées que ce soit dans le cadre de l'appel d'offres ou des discussions subséquentes. Énergir s'est plutôt contenté d'indiquer une durée maximale des contrats (20 ans) et a laissé la durée des contrats à la discrétion des soumissionnaires.

L'ACEFQ soumet qu'avec une telle approche, Énergir se prive délibérément de la possibilité de disposer et de comparer les conditions, avantages et risques propres à des contrats de différentes durées ainsi que de la possibilité de composer un portefeuille d'approvisionnements plus diversifié.

¹ B-0750, GM-9 doc 5, réponses 6.1, 6.2 et 6.3.

² B-0822, GM-2 doc 72, p. 3 et 4.

3. Caractéristiques des contrats

3.1 Coût moyen

Dans le cadre de l'étape D du dossier, il a été démontré que l'ajout des 100 Mm₃ les moins chers offerts dans le cadre de l'A/O 2021 (@ un coût moyen pondéré de 24,41 \$/GJ) au portefeuille d'approvisionnement déjà contracté par Énergir (113 Mm₃ @ 15,32 \$/GJ) permettrait d'atteindre la cible intermédiaire de l'année 2024-2025 (210 Mm₃, ou 3,5 %) à un coût moyen inférieur à 20 \$/GJ.

Preuve écrite de l'ACEFQ (C-ACEFQ-0132, p. 8)

Existants	113,1 Mm ₃	@	15,32 S/GJ (0,58 \$/m ₃)	=	65,6 M\$
Additionnels	100,0 Mm ₃	@	24,41 \$/GJ (0,925 \$/m ₃)	=	92,5 M\$
	213,1 Mm ₃	@	19,57 \$/GJ (0,741 \$/m ₃)	=	158,1 M\$

À l'étape D, l'ACEFQ a fait valoir que Énergir pourrait être autorisée à contracter des volumes additionnels jusqu'au niveau de la cible intermédiaire de 210 Mm₃ en 2024-2025 en autant que le coût moyen de son portefeuille demeure inférieur à 20 \$/GJ et, par la suite, jusqu'au niveau de la cible réglementaire de 300 Mm₃ en 2025-2026 en autant que le coût moyen de son portefeuille demeure inférieur à 25 \$/GJ.

En cours d'audience, les témoins d'Énergir ont par ailleurs affirmé que le distributeur prévoyait être en mesure de maintenir le coût moyen de l'ensemble de ses approvisionnements en GNR sous le niveau de 20 \$/GJ au moins pour les deux prochaines années.

L'ACEFQ constate que l'ajout des 57 Mm₃ du contrat d'Archaea à un prix estimé à environ [REDACTED] \$/GJ³ porterait le coût moyen du portefeuille d'approvisionnement à environ [REDACTED]

Existants	113,1 Mm ₃	@	15,32 S/GJ (0,58 \$/m ₃)	=	65,6 M\$
Archaea	56,7 Mm ₃	@	[REDACTED]	=	[REDACTED]
	169,8 Mm ₃	@	[REDACTED]	=	[REDACTED]

³ B-0790, GM-1 doc 34, p.11 tableau 3 et B-0750, GM-9 doc 5, réponse 6.1.

3.2 Volumes

L'ACEFQ soumet la demande actuelle et prévisible des acheteurs volontaires de GNR est nettement inférieure au niveau des cibles réglementaires et que cet écart est appelé à s'accroître au fur et à mesure que lesdites cibles réglementaires seront relevées au cours des prochaines années.

2023-2024 : 2%, ou 120 Mm₃

2025-2026 : 5%, ou 300 Mm₃

2028-2029 : 7%, ou 420 Mm₃

2030-2031 : 10%, ou 600 Mm₃

En conséquence, la majeure partie – et même une proportion croissante, du surcoût associé à des volumes croissants de GNR devra être socialisé.

Dans ces circonstances, l'ACEFQ soumet que tout devancement des volumes contractés par rapport au moment où les cibles réglementaires devront être atteintes se traduira par des coûts additionnels à socialiser. Ces coûts auraient été engagés prématurément et sans justification au détriment de l'ensemble de la clientèle.

Autrement dit, Énergir ne devrait pas être autorisée à engager plus de 120 Mm₃ (2%) pour livraison au cours de l'année tarifaire 2023-2024. Cela implique qu'elle ne devrait pas être autorisée à contracter, pour livraison en 2023-2024, plus de 7 Mm₃ en addition des 113 Mm₃ dont elle dispose déjà.

Par ailleurs, pour les motifs déjà présentés au cours de l'étape D du dossier, l'ACEFQ maintient sa position à l'effet que la Régie ne devrait pas autoriser la marge de dépassement de 20 % sollicitée par Énergir pour couvrir les défauts de livraison par rapport aux volumes contractés.

3.3 Durée

Dans le cas du contrat d'Archaea, compte tenu du prix offert, l'ACEFQ n'a pas d'objection à accepter la durée de 20 ans.

L'ACEFQ réitère néanmoins sa préoccupation à l'effet que l'engagement de volumes d'achat de GNR sur une aussi longue durée comporte un risque que les clients du distributeur encourrent des coûts indûment élevés pour de nombreuses années advenant que les prix du GNR diminuent à moyen terme.

L'ACEFQ recommande donc à la Régie de demander à Énergir de solliciter explicitement des offres pour des durées plus courtes (5 ans, 10 ans) dans le cadre de ses prochains appels d'offres.

3.4 Prix

L'ACEFQ soumet que l'appréciation du caractère raisonnable du prix d'un contrat doit tenir compte du respect du coût moyen du portefeuille d'approvisionnement pour des volumes déterminés à un horizon déterminé, soit ceux correspondant aux cibles réglementaires, au maximum, à compter de la date où elles prennent effet.

L'ACEFQ a donc soumis son appréciation du prix du contrat Archaea en fonction de ces critères aux sections 3.1 et 3.2 ci-dessous.

Conclusions et recommandations

Concernant les modalités des appels d'offres,

l'ACEFQ recommande à la Régie de demander à Énergir que, dans le cadre de ses prochains appels d'offres :

- **les offres déposées soit finales et contraignantes;**
- **des offres de fourniture de GNR pour des durées plus courtes (5 ans, 10 ans) soit explicitement sollicitées.**

Concernant le respect du coût moyen du portefeuille d'approvisionnement,

l'ACEFQ constate que l'ajout des 57 Mm₃ du contrat d'Archaea à un prix estimé à environ [REDACTED] porterait le coût moyen du portefeuille d'approvisionnement à environ [REDACTED]

Concernant les volumes d'achat engagés pour l'année 2023-2024,

l'ACEFQ soumet qu'Énergir ne devrait pas être autorisée à engager plus de 120 Mm₃ (2%) pour livraison au cours de l'année tarifaire 2023-2024, ce qui implique qu'elle ne devrait pas être autorisée à contracter, pour livraison en 2023-2024, plus de 7 Mm₃ en addition des 113 Mm₃ dont elle dispose déjà.

l'ACEFQ réitère sa position (présentée à l'étape D) à l'effet que la Régie ne devrait pas autoriser la marge de dépassement de 20 % sollicitée par Énergir pour couvrir les défauts de livraison par rapport aux volumes contractés.

Concernant la durée du contrat,

l'ACEFQ n'a pas d'objection à la durée de 20 ans proposée dans le cas du contrat d'Archaea.

Concernant le prix,

l'ACEFQ soumet que l'appréciation du caractère raisonnable du prix d'un contrat doit tenir compte du respect du coût moyen du portefeuille d'approvisionnement pour des volumes déterminés à un horizon déterminé, soit ceux correspondant aux cibles réglementaires, au maximum, à compter de la date où elles prennent effet.