

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2005-60

R-3558-2005

14 avril 2005

PRÉSENT :

M. Normand Bergeron, M.A.P.
Vice-président

Hydro-Québec
Demanderesse

et

Intéressés dont les noms apparaissent à la page suivante

Décision relative à la demande d'approbation du Distributeur d'une procédure d'appel d'offres et d'octroi pour les contrats d'approvisionnement en électricité d'un an et moins

Intéressés :

- Brascan Energy Marketing Inc. (BEMI);
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI);
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAMÉ);
- Stratégie Énergétique et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É.-AQLPA).

1. INTRODUCTION

Le 16 février 2005, Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur), soumet à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande d'approbation d'une procédure d'appel d'offres et d'octroi pour les contrats d'approvisionnement en électricité d'un an et moins (la Procédure).

Quatre intéressés déposent des observations sur cette Procédure.

2. CADRE JURIDIQUE

La Régie a approuvé le 24 juillet 2001 une procédure d'appel d'offres et d'octroi des contrats d'approvisionnement en électricité ainsi qu'un code d'éthique sur la gestion des appels d'offres¹.

La Régie a aussi approuvé le 17 novembre 2004 une demande de dispense de recourir à la procédure d'appel d'offres pour des contrats d'approvisionnement de moins de trois mois².

Dans le présent dossier, afin de refléter les impératifs des marchés de court terme en électricité, le Distributeur soumet pour approbation à la Régie la Procédure qui s'appliquera aux contrats d'approvisionnement en électricité d'un an et moins.

Cette demande est faite sous l'article 74.1 de la *Loi de la Régie de l'énergie*³ (la Loi). Cet article prévoit que, afin d'assurer un traitement équitable et impartial des fournisseurs participant à un appel d'offres, le Distributeur doit établir et soumettre à l'approbation de la Régie, qui doit se prononcer dans les 90 jours, une procédure d'appel d'offres et d'octroi. Le Distributeur doit également établir et soumettre un code d'éthique portant sur la gestion des appels d'offres applicables aux contrats d'approvisionnement en électricité requis pour satisfaire les besoins des marchés québécois qui excèdent l'électricité patrimoniale, ou les besoins qui seront satisfaits par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement.

¹ Dossier R-3462-2001, décision D-2001-191.

² Dossier R-3539-2004, décision D-2004-245.

³ L.R.Q., c. R-6.01.

Le Distributeur entend appliquer le code d'éthique sur la gestion des appels d'offres déjà approuvé par la Régie⁴ dans le cadre de la Procédure qu'il soumet pour approbation.

3. PROCÉDURE D'APPEL D'OFFRES POUR LES CONTRATS D'APPROVISIONNEMENT D'UN AN ET MOINS

3.1 CONTEXTE

Le Distributeur a procédé à quatre appels d'offres de long terme en suivant la procédure approuvée. Les résultats démontrent que son application génère une saine concurrence. Certaines contraintes sont cependant identifiées lorsque cette procédure s'applique aux appels d'offres de court terme. En premier lieu, une contrainte importante est liée aux formalités devant être respectées durant la période entre la réception des offres et l'attribution des contrats, car les soumissionnaires assument le risque du prix qu'ils ont proposé, sans avoir raffermi leurs positions dans le marché. En second lieu, le délai entre la publication d'un appel d'offres de court terme et le dépôt des soumissions doit être aussi court que possible, car durant cette période les conditions de marché peuvent évoluer très rapidement.

3.2 DEMANDE

Le plan d'approvisionnement 2005-2014 du Distributeur prévoit que ses efforts porteront surtout sur les marchés de court terme pour répondre à des besoins relativement importants au cours des trois prochaines années. Il anticipe avoir recours à la Procédure dès le printemps 2005.

Diffusion de l'appel d'offres

Le Distributeur compte inscrire *de facto* les soumissionnaires ayant déjà conclu une convention de transaction avec lui. En effet, les informations pertinentes pour établir le respect des exigences minimales du document d'appel d'offres lui sont déjà connues. Pour les autres soumissionnaires potentiels, le Distributeur exige le dépôt d'informations financières et légales. Les communications téléphoniques ou électroniques sont privilégiées.

⁴ Dossier R-3462-2001, décision D-2001-191.

Une conférence préparatoire serait tenue à la discrétion du Distributeur. Elle ne serait pas requise lorsque les produits demandés sont standards.

Réception et ouverture des soumissions

Les soumissions sont déposées par voie électronique. Le Distributeur vise à réduire à trois heures ou moins la période entre le dépôt des soumissions et l'attribution des contrats. La Procédure ne comporte pas de séance d'ouverture publique. Lors des appels d'offres de court terme de 2004, aucun observateur ne s'est présenté à ces séances d'ouverture publiques. Le Distributeur n'entend pas publier d'information à l'ouverture des soumissions.

En réponse à une question de la Régie, le Distributeur confirme que le nom des soumissionnaires acceptés peut être divulgué 90 jours après la signature du contrat d'approvisionnement. Il précise par la suite que le délai de 90 jours est de nature contractuelle et fait partie du contrat à être signé avec le ou les soumissionnaires retenus à la suite de l'appel d'offres. En raison de la nature contractuelle de ce délai, le Distributeur ne croit pas qu'il soit requis ni opportun de l'inclure à la Procédure soumise pour approbation.

Sélection des soumissions

Les résultats de l'appel d'offres sont rendus publics après que les soumissionnaires ont été avisés, soit dans les heures suivant le dépôt des soumissions. Les informations rendues publiques sont le coût moyen d'acquisition, les quantités d'énergie octroyées, le nombre de soumissionnaires et la quantité totale d'énergie soumise. Compte tenu du nombre limité de fournisseurs potentiels, l'identification des soumissionnaires, à ce stade, peut compromettre leur capacité à compléter la mise en place des approvisionnements requis pour honorer leurs obligations découlant de l'appel d'offres.

Signature d'une confirmation de transaction

Cette étape se limite à la signature d'une confirmation de transaction et, pour ceux qui n'en avait pas à ce moment-là, d'une convention de transaction.

3.3 POSITION DES PARTICIPANTS ET RÉPLIQUE DU DISTRIBUTEUR

Aucun intéressé ne recommande à la Régie le rejet de la proposition du Distributeur, mais certains proposent des modifications. La Régie résume certaines d'entre-elles.

BEMI

BEMI émet une réserve quant à l'application du processus proposé aux produits « non standards », ceux-ci pouvant être plus complexes à évaluer. Dans ce cas, elle soumet qu'une consultation préalable devrait être effectuée auprès des différents fournisseurs intéressés.

Le Distributeur réplique qu'il est dans son intérêt que ses appels d'offres aient la plus large diffusion possible. Le processus prévoit que les fournisseurs peuvent poser des questions au Distributeur et que les réponses sont publiées sur son site internet. Ils peuvent aussi demander la tenue d'une conférence préparatoire. Le Distributeur pourra convoquer une telle conférence, selon les cas.

GRAMÉ

Le GRAMÉ considère que l'ajout de critères autres que les critères économiques demeure essentiel. Une approche applicable aux appels d'offres de court terme pourrait toutefois impliquer un nombre plus restreint de critères. Le GRAMÉ propose l'ajout de cinq critères sociaux et environnementaux pour un total de 15 % à 16 % de l'évaluation des soumissions en s'appuyant sur la décision de la Régie dans le dossier R-3525-2004⁵ sur le critère de développement durable pour les appels d'offres de long terme.

Le Distributeur prétend que l'ajout de tels critères complexifierait le processus, notamment lorsque le soumissionnaire retenu n'a pas complété la mise en place des approvisionnements requis pour faire face à ses obligations découlant de l'appel d'offres. De façon générale, le Distributeur ignore la source des approvisionnements du soumissionnaire, lequel est souvent un courtier en énergie ne possédant pas d'équipements de production.

S.É.-AQLPA

Dans un premier temps, S.É.-AQLPA suggère une modification terminologique à la Procédure consistant à substituer la notion « de court terme » par celle d'« un an et moins ».

⁵ Décision D-2004-212.

Le Distributeur accepte d'effectuer les modifications suivantes :

- ***HQD-2, document 1, page 3 in fine***

« La procédure d'appel d'offres et d'octroi de court terme comprend quatre (4) étapes qui sont décrites dans les sections suivantes : »

est remplacé par :

« La procédure d'appel d'offres et d'octroi pour les contrats d'approvisionnement en électricité d'un an et moins comprend quatre (4) étapes qui sont décrites dans les sections suivantes : »

- ***HQD-2, document 1, pages 4 et 5***

« Le plan d'approvisionnement triennal pourra spécifier un calendrier général pour les appels d'offres de court terme. »

est remplacé par :

« Le plan d'approvisionnement triennal pourra spécifier un calendrier général pour les appels d'offres concernant les contrats d'approvisionnement d'un an et moins. »

S.É.-AQLPA propose aussi d'inclure à la Procédure une liste complète des produits énergétiques qui y seraient admissibles. Selon l'intervenant, un service d'équilibrage d'un an ou moins serait un produit admissible.

À ce sujet, le Distributeur rappelle avoir produit au dossier une liste des principaux produits énergétiques standards transigés sur les marchés. Les intervenants et la Régie seront bien informés des produits recherchés avec les documents d'appel d'offres. Il est cependant impossible de dresser une liste exhaustive des produits que couvrirait la Procédure, car par définition, les produits « non standards » ne font pas l'objet d'une description communément acceptée. En outre, toute modification à cette liste imposerait des délais réglementaires. L'inclusion d'une telle liste dans la Procédure serait un frein à la flexibilité recherchée par le Distributeur.

Le Distributeur ajoute qu'un service d'équilibrage ne constitue pas, selon lui, un contrat d'approvisionnement tel que décrit aux articles 74.1 et 74.2 de la Loi et l'acquisition d'un tel service n'est pas visée par la Procédure soumise pour approbation dans ce dossier.

S.É.-AQLPA propose aussi d'inclure à la Procédure une liste d'exigences préliminaires que tout soumissionnaire devra respecter. Alternativement, le Distributeur pourrait annexer la convention de transaction qui inclut ces exigences.

En ce qui concerne les formalités d'admissibilité, le Distributeur réplique que plusieurs soumissionnaires auront déjà rencontré les critères requis en signant une convention de transaction. Les autres auront à compléter un formulaire d'inscription. Selon lui, inclure à la

Procédure une liste d'exigences préliminaires serait un frein à la flexibilité qu'il recherche dans ces appels d'offres.

3.3 OPINION DE LA RÉGIE

La Régie approuve la Procédure.

Elle prend note que le Distributeur prendra les moyens appropriés pour bien expliquer les produits « non standards » qu'il recherche et, qu'au besoin, il convoquera une conférence préparatoire. La Régie est sensible à la préoccupation de BEMI, un soumissionnaire potentiel, et demande au Distributeur d'y accorder une attention particulière.

La Régie rejette la proposition visant à introduire des critères non monétaires dans ce processus alors que l'évaluation des soumissions doit être réalisée dans un délai très restreint et que l'origine de la production d'électricité n'est pas connue au moment de l'octroi des contrats.

La Régie demande au Distributeur de modifier la Procédure pour corriger les deux paragraphes mentionnés plus haut et qui précisent que celle-ci s'applique pour des contrats « d'un an et moins ».

La Régie croit que l'ajout d'une liste exhaustive de produits énergétiques à la Procédure ainsi qu'une liste d'exigences préliminaires alourdirait inutilement le processus et réduirait la flexibilité au Distributeur. Elle rejette donc ces suggestions.

En ce qui concerne le service d'équilibrage, la Régie ne se prononce pas dans le présent dossier sur le fait qu'il s'agisse ou non d'un contrat d'approvisionnement.

Enfin, la Régie accepte l'engagement du Distributeur de rendre public le nom des soumissionnaires retenus dans un délai de 90 jours, même si ce principe et ce délai ne sont pas stipulés dans la Procédure. La Régie comprend que ce délai sera prévu au contrat à être signé entre le Distributeur et les soumissionnaires gagnants.

La Régie demande au Distributeur d'apporter les modifications ci-dessus à la Procédure et de la transmettre à la Régie et aux intéressés dans un délai de 15 jours ouvrables de la date de la présente décision.

Pour ces motifs,

La Régie de l'énergie :

APPROUVE la Procédure avec les modifications décrites ci-dessus;

DEMANDE au Distributeur d'apporter les modifications décrites ci-dessus et de transmettre la Procédure à la Régie et aux intéressés dans un délai de 15 jours ouvrables de la présente décision.

Normand Bergeron
Vice-président

Représentants.:

- Brascan Energy Marketing Inc. (BEMI) représentée par M^e Paule Hamelin;
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représentée par M^e André Turmel;
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAMÉ) représenté par M^{me} Isabelle Mime;
- Stratégie Énergétique et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É.-AQLPA) représenté par M^e Dominique Neuman;
- Hydro-Québec représentée par M^e Yves Fréchette;
- M^e Richard Lassonde pour la Régie.