

**COMMENTAIRES D'HYDRO-QUÉBEC
SUITE AUX COMMENTAIRES, PROPOSITIONS
ET CONCLUSIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES**

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX:

Introduction

Le 27 avril dernier, Hydro-Québec a présenté une requête à la Régie de l'énergie (ci-après la Régie) visant l'approbation d'une procédure d'appel d'offres et d'octroi ainsi que d'un code d'éthique portant sur la gestion des appels d'offres. Plusieurs questions ont été soulevées et certaines propositions ont été présentées par des parties intéressées. Hydro-Québec présente sa position à cet égard.

Auparavant, il apparaît approprié de préciser deux points qui soulèvent des questions plus fondamentales. Ces questions sont reliées à l'aspect générique de la procédure d'appel d'offres d'une part et, d'autre part, à la nature du rôle de la firme mandatée dans le cadre de cette procédure.

i) La nature générique de la procédure d'appel d'offres et d'octroi

La *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ modifiée par la *Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie et d'autres dispositions législatives*² (ci-après la LRE) identifie trois composantes dans le processus d'approvisionnement en électricité : le plan d'approvisionnement, la procédure d'appel d'offres et d'octroi et le code d'éthique pour la gestion des appels d'offres.

La teneur et la périodicité du plan seront définies par règlement de la Régie. Conformément à l'article 72 de la LRE, le plan décrit « *les caractéristiques des contrats que [le distributeur] entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois après application des mesures d'efficacité énergétique. Le plan doit tenir compte des risques découlant des choix des sources d'approvisionnement propres à chacun des titulaires* ».

En ce qui concerne la procédure et le code d'éthique, la LRE prévoit que le distributeur est responsable de les préparer et de les soumettre pour approbation à la Régie. La LRE établit, à l'article 74.1, les exigences relatives à ces documents.

Le code d'éthique s'applique à l'ensemble des appels d'offres à être réalisés par le distributeur. Il n'est pas appelé à être modifié d'un appel d'offres à l'autre.

¹ L.R.Q. c. R-6.01

² 2000 c. 22

De même, la procédure s'appliquera à tous les appels d'offres à venir. Le *Grand dictionnaire terminologique* de l'Office de la langue française donne la définition suivante d'une procédure : « *ensemble des étapes à franchir, des moyens à prendre et des méthodes à suivre dans l'exécution d'une tâche* ». Dans sa proposition, le distributeur a donc décrit des étapes, des moyens (p. ex. l'utilisation de critères et de pondérations) et des méthodes (p. ex. la sélection de combinaisons de soumissions) qu'il appliquera pour la conduite des appels d'offres et l'octroi des contrats. Cette procédure est générique et s'applique aux différents types d'appels d'offres à être lancés. Cela a comme conséquence que tout élément de contenu portant sur le choix ou sur la définition des critères n'apparaît pas dans le libellé de la procédure.

Telle que formulée, la procédure respecte toutes les exigences prévues à la LRE, lesquelles sont énumérées explicitement à l'article 74.1 :

1. En regard de la diffusion de l'appel d'offres dans un délai adéquat, la procédure assure une large diffusion; tel que mentionné en réponse à la question n^o 1 de la Régie dans sa lettre du 2 mai (pièce HQD-2, document 1, pages 2 et 3 de 10), il existe des mécanismes permettant d'ajuster les délais accordés aux soumissionnaires pour déposer une offre s'il s'avère qu'ils sont insuffisants (quant au délai entre le lancement d'un appel d'offres et le début des livraisons, le sujet n'est pas abordé dans la procédure; il sera discuté à l'occasion du débat sur chaque plan d'approvisionnement).
2. Pour ce qui est du traitement égal de toutes les sources d'approvisionnement, la procédure ne comporte aucune mesure, règle ou exigence qui discrimine en faveur ou à l'encontre d'un type d'approvisionnement ou d'un fournisseur en particulier. Elle prévoit l'utilisation de critères et d'exigences minimales sans les définir; elle établit plutôt le principe que ces critères et exigences respecteront le plan d'approvisionnement. La procédure prévoit également qu'un traitement particulier sera accordé à tout bloc d'énergie préalablement identifié par règlement du gouvernement.
3. La procédure proposée favorise l'octroi des contrats sur la base du prix le plus bas pour la quantité d'électricité et les conditions demandées. Elle tient compte du coût de transport applicable et, le cas échéant, des conditions particulières associées à tout bloc d'énergie identifié par règlement du gouvernement. Comme pour les quantités, les conditions demandées seront définies au plan d'approvisionnement.
4. La procédure prévoit qu'un appel d'offres puisse être satisfait par plus d'un contrat, tout en permettant qu'un fournisseur puisse, au besoin, diminuer la quantité offerte.

Finalement, la procédure ne pose aucun *a priori* quant au contenu du plan d'approvisionnement.

ii) Le rôle de la firme mandatée et les pouvoirs de surveillance de la Régie

Dans la procédure d'appel d'offres et d'octroi, le distributeur propose de s'adjoindre les services d'une firme mandatée pour l'assister dans la conduite de l'appel d'offres. Le rôle de la firme est double et, tel que mentionné en réponse à la question n° 8.1 de la Régie dans sa demande de renseignements n° 2 (pièce HQD-2, document 1.2, pages 9 et 10 de 10), il est possible que deux firmes différentes soient retenues, une pour chaque fonction :

- d'une part, la firme va conseiller le distributeur dans le choix des méthodes d'évaluation des soumissions;
- d'autre part, elle va accompagner le distributeur dans les différentes étapes de l'appel d'offres.

La présence d'une firme mandatée a soulevé des interrogations relativement à son rôle par rapport aux pouvoirs de surveillance de la Régie. Certains intéressés ont également proposé la présence d'observateurs externes pour assister la Régie dans ce rôle de surveillance. D'autres ont reproché à la procédure de ne pas définir ce que devrait être ce rôle.

Le distributeur est d'avis qu'il ne lui appartient pas de définir les pouvoirs de surveillance de la Régie, que ce soit par la procédure d'appel d'offres ou autrement. La LRE établit clairement les responsabilités de chaque partie dans le processus d'approvisionnement en électricité. Le distributeur, à titre de titulaire d'un droit exclusif de distribution sur l'ensemble du territoire du Québec, à l'exclusion de certains territoires autrement desservis, est responsable et imputable pour l'approvisionnement de ce territoire. Notamment, il lance les appels d'offres, reçoit les soumissions et les analyses, choisit les soumissionnaires retenus et signe les contrats. Il a l'obligation de faire approuver ces contrats par la Régie dans les cas que celle-ci détermine. Le distributeur a également le devoir de documenter les gestes qu'il pose, de façon à permettre à la Régie d'exercer les pouvoirs de surveillance que lui confère la LRE.

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre le rôle de la firme mandatée. Elle accompagne le distributeur dans les différentes étapes qui mènent du lancement de l'appel d'offres jusqu'à la signature et l'approbation des contrats. Elle n'agit pas comme un observateur externe ou un témoin oculaire : ce rôle serait requis dans des situations où l'activité visée ne peut être répétée ou vérifiée *a posteriori* comme ce serait le cas pour un tirage au sort.

Or, dans le contexte d'un appel d'offres, les différentes étapes qui mènent au choix des soumissionnaires et à la signature des contrats peuvent être vérifiées *a posteriori*. En effet, les soumissions originales demeurent disponibles; il est alors possible pour la Régie de revoir les évaluations des soumissions et, au besoin, de porter un jugement sur les choix du distributeur. De plus, le contenu de chaque contrat peut être passé en revue pour le comparer au contenu de la soumission originale. La documentation du déroulement de l'appel d'offres revêt donc une importance primordiale pour faciliter le rendre compte du distributeur.

Pour jouer un rôle utile et efficace, la firme mandatée doit posséder l'expertise technique requise pour l'évaluation des soumissions. Elle doit aussi être au fait des pratiques qui ont cours dans la conduite d'un appel d'offres et dans la préparation d'un contrat d'achat d'électricité puisqu'elle sera appelée à jouer un rôle dans ces deux domaines. Par exemple, il est possible que, pour des raisons de transparence face aux soumissionnaires éventuels, la firme mandatée soit responsable de fournir le service de réception et de consignation des soumissions, qu'elle ait à produire le compte rendu de certaines réunions, qu'elle soit amenée à fournir un avis sur le traitement de cas imprévus ; cela, en plus d'être présente lors des rencontres avec les soumissionnaires ou lors de l'étude des différentes soumissions. Elle doit, de plus, être en mesure de comparer les pratiques du distributeur avec celles généralement reconnues en la matière.

Le rôle dévolu à la firme externe dépasse de loin celui d'un observateur ou d'un témoin oculaire. Cependant, il ne s'agit pas d'un rôle de surveillance au sens de la LRE, puisque cette firme ne remplace pas ni ne reçoit de mandat de la Régie. Elle est mandatée par le distributeur dans un rôle qui peut s'apparenter à celui d'un vérificateur externe. À ce titre, elle préserve son indépendance face au distributeur et lui fait rapport relativement aux différents aspects du mandat qui lui est confié. Ce rapport fait partie des moyens dont dispose le distributeur pour rendre compte à la Régie de sa conduite de l'appel d'offres.

En ce qui a trait au rôle de surveillance de la Régie, le distributeur a prévu lui rendre disponible d'office un ensemble d'informations attestant de la progression de l'appel d'offres (voir réponse à la demande de renseignements n° 1 de la Régie, pièce HQD-2, document 1.1, annexe 1). Cela lui permettra de s'assurer de la progression ordonnée de l'appel d'offres. Par contre, cela ne limite en rien les pouvoirs de la Régie de demander tout document ou renseignement qu'elle requiert pour exercer son rôle de surveillance. De plus, comme le processus sera documenté tout au long de son déroulement, la Régie demeure assurée de pouvoir obtenir les renseignements et documents pertinents à l'exercice de ses pouvoirs.

COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES:

En plus, le distributeur croit opportun de répondre spécifiquement à certains commentaires et propositions de parties intéressées.

1. AQPER :**1.1 Référence :** Correspondance de l'AQPER du 8 juin, p.3

Il peut apparaître étonnant que les critères et pondérations de la grille d'analyse soient présentés après l'adoption de la demande actuelle et ce, dans un autre forum soit, lors de l'adoption du plan d'approvisionnement. En effet, le fait de procéder en deux temps ne permet pas d'avoir un regard tout à fait complet sur l'actuelle procédure d'appel d'offres que la Régie doit adopter. C'est donc amputé d'une portion non négligeable de l'information qu'Hydro-Québec demande à la Régie de l'énergie l'approbation de sa procédure d'appel d'offres.

Qu'advient-il si dans le cadre du plan d'approvisionnement, les critères et pondérations présentés ont un impact certain pouvant susciter des réajustements à la procédure d'appel d'offres et au Code d'éthique qui aura été déjà approuvé par la Régie?

L'AQPER souhaite que la Régie de l'énergie ait à l'esprit cette possibilité et prévoit un mécanisme souple permettant, si nécessaire, la révision de certains aspects du processus d'appel d'offre et du Code d'éthique à l'issue de l'approbation du plan d'approvisionnement.

Commentaires :

Dans sa requête, le distributeur a présenté une procédure applicable à différents types d'appels d'offres que ce soit, par exemple, pour l'acquisition d'électricité à long terme ou à court terme, pour des achats de puissance ou d'énergie, etc. La procédure établit les règles qui seront appliquées pour la sollicitation et l'évaluation de soumissions visant l'approvisionnement en électricité. Elle indique notamment que des critères seront utilisés pour comparer les soumissions, que ces critères seront pondérés en utilisant une grille d'analyse et que des méthodes d'évaluation seront développées pour procéder aux évaluations requises.

Dans ce contexte, la procédure ne définit pas les critères et pondérations utilisés. Le choix des critères et de la grille de pondération est relié au type de produit recherché. Il est donc normal que ce choix soit discuté dans le plan d'approvisionnement lui-même puisque c'est là que sont déterminés les produits recherchés dans les appels d'offres à venir.

1.2 Référence : Correspondance de l'AQPER du 8 juin, p.5 et 7

En effet, lorsqu'Hydro-Québec Distribution procédera à un appel d'offres pour une ou des centrales dont la puissance attribuable est supérieure à 50 MW et que par exemple, un projet d'une centrale de 60 MW est prévu, comment le régime de l'appel d'offres interagira-t-il avec les dispositions de la Loi sur le régime des eaux? p.5

Par ailleurs, puisque seule Hydro-Québec peut recevoir cession de force hydraulique du domaine de l'État, aux conditions fixées par ce dernier (article 3 de la Loi sur le régime des eaux et article 32 de la Loi sur Hydro-Québec) comment s'articulera cette concession du domaine de l'État auprès d'HQ Distribution et quelle sera l'effet en aval sur les producteurs indépendants? p.5

Par ailleurs, les critères de qualification technique et financière devraient être au départ très bien définis et strictement appliqués. Ces critères pourraient même faire l'objet d'une pré-qualification ou tout au moins l'objet d'une première étape menant au choix du soumissionnaire pour un site donné. p.7

Commentaires:

L'AQPER cite certaines dispositions de la *Loi sur le régime des eaux* et semble relier ces dispositions à la procédure d'appel d'offres du distributeur. Or, ces dispositions ne sont pas pertinentes à l'étude de la procédure d'appel d'offres que le distributeur présente à la Régie conformément à l'article 74.1 de la LRE.

Un appel d'offres du distributeur ne pourra en aucun cas déboucher sur le « *choix du soumissionnaire pour un site donné* » ou sur « *l'octroi de projets* » comme le suggère l'AQPER aux pages 7 et 8 de sa correspondance précitée.

Si l'AQPER veut faire référence au « *Nouveau régime d'octroi et d'exploitation des forces hydrauliques du domaine de l'État pour les centrales hydroélectriques de 50 MW et moins* » récemment rendu public par le ministère des Ressources naturelles, l'AQPER doit se référer aux modalités publiées par le Ministère. Ce régime ne

concerne pas les appels d'offres que lancera le distributeur conformément à la procédure proposée.

1.3 Référence : Correspondance de l'AQPER du 8 juin, p.5

À la demande no 15 Hydro-Québec répond que les soumissions ne seront pas rendues publiques sans donner plus de justifications. L'AQPER considère qu'il serait approprié que ces soumissions soient rendues publiques et ce, afin d'accroître la transparence du processus et de permettre ainsi aux participants et au public en général de connaître qui sont les intervenants dans le secteur.

Commentaires:

Bien que le distributeur souscrive au but visé par l'AQPER, il soumet que ces objectifs ne doivent pas être poursuivis aux dépens d'une participation plus large des soumissionnaires. Or, pour un produit complexe comme l'électricité, chaque soumission est susceptible de contenir des informations commerciales et techniques qui décrivent les façons de faire du soumissionnaire. Par exemple, pour un projet de cogénération au gaz naturel, la soumission pourra contenir copie des contrats ou lettres d'intention pour la fourniture de gaz naturel, copie des contrats ou lettres d'intention pour la vente de vapeur à des clients industriels, etc. Par ailleurs, en l'espace de quelques années, le distributeur sera vraisemblablement appelé à lancer plusieurs appels d'offres successifs. Certains soumissionnaires, qui n'ont pas été retenus dans un premier appel d'offres, voudront soumettre à nouveau leur offre avec ou sans modification dans un appel d'offres subséquent. La divulgation serait un grand désavantage dans ces cas.

Par ailleurs, comme ce sera la première fois qu'un appel d'offres sera lancé dans le cadre du nouveau contexte réglementaire québécois, il ne serait pas prudent de mettre en place des mesures qui pourraient avoir pour effet de limiter la participation des soumissionnaires.

1.4 Référence : Correspondance de l'AQPER du 8 juin, p.6

L'AQPER considère que la Régie de l'énergie pourrait jouer également ici un rôle plus actif par exemple en déléguant un représentant de la Régie de l'énergie sur ce comité d'exploitation.

Commentaires:

L'AQPER propose que la Régie délègue un représentant sur le comité d'exploitation auquel le distributeur fait référence dans sa réponse à la question n° 23 de l'AQPER (pièce HQD-2, document 3, page 18 de 21).

Il faut d'abord préciser que cette réponse visait la gestion des informations échangées aux fins de l'administration des ententes d'approvisionnement en vigueur entre le distributeur et ses fournisseurs.

Un tel comité d'exploitation, lorsqu'il existe, est créé conformément aux dispositions d'un contrat et est composé d'un nombre égal de représentants de chacune des parties. Il ne peut agir que lorsque le contrat est lui-même en vigueur et il vise essentiellement à mettre en œuvre les dispositions de ce contrat et à veiller à son administration. L'action de ce comité se situe donc bien au-delà de la procédure d'appel d'offres puisqu'elle vise plutôt, une fois que le contrat est approuvé et en vigueur, la gestion continue de ses dispositions et modalités.

Suggérer que la Régie puisse participer à la gestion des contrats du distributeur dépasse et même contredit le rôle généralement attribué à un organisme de réglementation qui doit garder toute l'objectivité nécessaire à l'exercice des pouvoirs d'autorisation, d'approbation et de surveillance que lui confère sa loi constitutive.

1.5 Référence : Correspondance de l'AQPER du 11 juin, p.1 et 2

L'AQPER considère comme représentante des producteurs qui seront ultimement ceux qui participeront à cette conférence, que malgré le fait qu'effectivement ceci peut avoir un effet sur la participation, il y a plus à gagner en matière de transparence à ce que la participation soit publique pour éviter toute ambiguïté et rendre ainsi l'exercice encore plus transparent aux yeux du public.

Hydro-Québec donne le même type de réponse aux questions 5.2 et 5.3 de la Régie de l'énergie à l'effet qu'elle préfère que le tout soit confidentiel. L'AQPER réitère ici qu'entre deux maux elle préfère la plus grande des transparences, surtout que celui qui octroiera en bout de ligne les contrats est un corps public.

Commentaires:

En ce qui concerne la confidentialité de la liste de participants à la conférence préparatoire, l'AQPER admet que la divulgation pourrait influencer la participation à cette conférence. Or, il y va de l'intérêt des consommateurs que les éventuels fournisseurs soient nombreux à participer à cette conférence de façon à ce que les exigences de l'appel d'offres soient bien comprises : ceci assurera une concurrence plus efficace. Par ailleurs, l'AQPER affirme représenter les « producteurs qui seront ultimement ceux qui participeront à cette conférence ». Sans vouloir remettre en question l'intérêt des membres de l'AQPER de participer à cette conférence, il est important de souligner qu'il existe au Québec et en Amérique du Nord une importante communauté de producteurs indépendants qui ne sont pas nécessairement membres de l'AQPER et qui pourraient être intéressés à participer à un appel d'offres du distributeur.

En ce qui concerne le fait que la séance d'ouverture des soumissions ne sera pas publique (réponse à la question 5.2 de la demande de renseignements n° 2 de la Régie, pièce HQD-2, document 1.2, page 7 de 10), le distributeur maintient sa position pour les raisons énumérées au paragraphe précédent. Quant à la confidentialité de la liste des soumissionnaires, le distributeur a déjà justifié les raisons qui le motivent à cet égard, en réponse à la question 5.3 de la demande de renseignements n° 2 de la Régie (pièce HQD-2, document 1.2, page 7 de 10).

2. ARC-FACEF**2.1 Référence :** Correspondance d'ARC-FACEF du 8 juin, p.3 et 4

En réponse à la question 2 de la première série de demande de renseignements de la Régie (HQD-2, document 1, page 3 de 10), Hydro-Québec affirme, entre autres, que le distributeur doit « être seul responsable du choix et de la pondération des critères de sélection, puisque c'est lui qui est l'acheteur de l'électricité et qu'il a la responsabilité légale d'assurer la qualité du service à la clientèle du Québec ». p.4

...

Sur cette base, la Régie doit rejeter la proposition d'Hydro-Québec puisqu'elle n'assure pas un traitement équitable et impartial des fournisseurs contrairement aux articles 5 et 74.1 LRE. p.4

En fait, à notre avis, la Régie devrait être présente à toutes les étapes du processus et pour ce faire nous recommandons qu'un ou des représentants de cette dernière siège au comité d'analyse et de sélections des soumissions. Ce comité pourrait même être élargi à d'autres représentants, dont un provenant des consommateurs résidentiels, de manière à s'assurer qu'HQ Distribution ne soit en aucun temps seul juge et partie dans le choix de ses futurs fournisseurs pour l'alimentation des Québécois. p.3

Commentaires:

ARC-FACEF conteste que le choix et la pondération des critères de sélection relèvent de la seule responsabilité du distributeur à titre d'acheteur de l'électricité et prétend que « cette affirmation va à l'encontre de la mission fondamentale de la Régie de l'énergie qui doit assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable des distributeurs ... ».

Soulignons d'abord, comme l'a indiqué le distributeur dans ses réponses aux questions de la Régie et des parties intéressées, que les appels d'offres seront lancés dans le respect du plan d'approvisionnement approuvé par la Régie et que les critères et la pondération seront indiqués au plan présenté par le distributeur.

De plus, Hydro-Québec soumet qu'à titre de distributeur d'électricité titulaire d'un droit exclusif de distribution sur l'ensemble du territoire du Québec à l'exclusion de certains territoires autrement desservis (article 62 de la LRE), elle est responsable et imputable pour l'approvisionnement en électricité de ce territoire.

La Régie est, en cette matière, un organisme de réglementation économique dont les pouvoirs sont expressément définis par sa loi constitutive.

C'est par l'exercice des pouvoirs qui lui sont dévolus et attribués par sa loi que la Régie accomplira la mission citée par ARC-FACEF. La conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable des distributeurs devrait se réaliser notamment par l'étude et l'approbation des tarifs et des conditions de service, l'approbation des programmes commerciaux et du plan d'approvisionnement, l'autorisation des projets d'investissement, l'approbation de la procédure d'appel d'offres, du code d'éthique et

des contrats d'approvisionnement et non pas par la participation de la Régie aux actes de gestion de l'entreprise, que cette dernière œuvre dans l'électricité ou le gaz. La gestion demeure la responsabilité de l'entreprise concernée dans le cadre réglementaire que peuvent imposer la loi et l'organisme de réglementation. Ce dernier doit cependant garder, par rapport à cette gestion, une saine distance lui permettant d'exercer par la suite ses rôles d'autorisation, d'approbation ou de surveillance en toute objectivité.

Aussi, le distributeur se questionne sur l'opportunité de la présence d'un représentant de la Régie au comité d'analyse et de sélection des soumissions. Comment ce représentant ferait-il rapport à la Régie ? Son rapport serait-il public ? Le distributeur aurait-il l'occasion de le commenter ? Serait-il informé d'un avis défavorable en cours d'évaluation des soumissions ou à la fin du processus seulement ? Dans le premier cas, si le distributeur corrige l'action ciblée par la critique, cette correction serait-elle réputée endossée par la Régie ?

Il apparaît difficile de concilier le fait qu'un organisme, par ses représentants, participe au processus menant au choix de l'approvisionnement requis et qu'il soit par la suite saisi du dossier afin d'approuver les contrats qui en résultent.

De la même façon, ce comité ne pourrait être élargi, comme le suggère ARC-FACEF, à d'autres représentants et notamment des consommateurs résidentiels, dans la mesure où la gestion d'un appel d'offres est un processus de nature contractuelle qui doit aboutir à la conclusion d'un contrat et non un exercice assimilable à une audition publique prévoyant l'intervention de diverses parties. Il apparaît clairement de l'article 74.1 de la LRE que le processus d'appel d'offres doit être mené par le distributeur et est encadré par un code d'éthique également approuvé par la Régie et qui lie tous les représentants du distributeur qui participent à un tel processus. Cette procédure vise l'achat par le distributeur de biens et services, en l'occurrence l'achat d'électricité et, en cela, elle s'apparente à tout autre achat de biens et services par une entreprise pour la réalisation de ses objets, et ce, dans le respect du cadre réglementaire établi et des pouvoirs de surveillance et d'approbation de la Régie.

La transparence souhaitée par ARC-FACEF est assurée par la procédure proposée par le distributeur puisque, lorsque les contrats sont déposés à la Régie pour approbation, le rapport du distributeur et, le cas échéant, celui de la firme mandatée, faisant état des résultats de l'évaluation des soumissions, sont déposés à la Régie.

De plus, cette dernière peut exiger tout document utile à son analyse comme le prévoit l'article 74.2 de la LRE.

2.2 Référence : Correspondance d'ARC-FACEF du 8 juin, p.4

Un autre point qu'il convient de soulever est la nécessité que soit mis en place un processus officiel de traitement des plaintes afin de permettre aux soumissionnaires croyant avoir été lésés et ayant de représentations sérieuses à faire de disposer d'un forum à cet effet.

Commentaires :

Hydro-Québec s'interroge sur la juridiction de la Régie d'instaurer un processus officiel de traitement de plaintes sans que la LRE ne l'autorise de façon expresse.

Il faut souligner que lorsque le législateur a voulu créer un tel processus il l'a exprimé sans ambiguïté dans la loi constitutive de la Régie. Ce sont les articles 86 et suivants de cette loi qui lui attribuent une juridiction en matière de plaintes touchant les tarifs et les conditions de distribution ou de transport d'électricité. Les articles 86 à 101 de la LRE fixaient, dès l'entrée en vigueur de cette loi, les conditions d'exercice des pouvoirs de la Régie en matière de plaintes.

La Régie ne pourrait, à cet égard, s'attribuer d'autres pouvoirs d'autant plus que l'article 74.2 de la LRE établit le pouvoir de surveillance de la Régie en déterminant que cette dernière peut exiger tout document ou renseignement utile et qu'elle doit ensuite faire rapport au distributeur d'électricité et au fournisseur choisi. Ceci suppose donc que c'est là le processus privilégié par le législateur et la Régie ne pourrait en instituer un autre.

3. GRAME-UDD

3.1 Référence : Correspondance du GRAME-UDD du 8 juin, p.2

Nous souhaitons que la procédure d'appel d'offres soit modifiée de façon à prévoir explicitement les éléments suivants :

- 1) *Que l'obligation de diffusion de l'appel d'offre dans un délai adéquat, de même que l'obligation d'accorder un traitement égal à toutes les sources d'approvisionnement implique la prise en compte des différences entre sources d'approvisionnement au niveau des délais d'étude, d'autorisations et de construction.*
- 2) *Que la période entre la date du lancement d'un appel d'offres et la date visée (par H.-Q. Distribution) de début effectif de fourniture d'électricité soit choisie de façon à être assez longue pour permettre aux promoteurs de projets hydroélectriques de pouvoir raisonnablement espérer se qualifier en réponse à l'appel d'offres.*
- 3) *Si cela s'avère impossible pour raison de risques associés au prolongement des délais, que l'appel d'offres prévoi des modalités d'insertion permettant aux promoteurs de projets hydroélectriques d'offrir, en attendant la mise en service effective de leur(s) centrale(s), une fourniture palliative d'électricité (par exemple en tant que négociant de gros, le tout faisant évidemment partie d'une proposition intégrée).*

Commentaires :

En plus de ce que le distributeur indique déjà aux pages 2 et 3 du présent document concernant la nature générique de la procédure d'appel d'offres et d'octroi et compte tenu de ses réponses aux questions de GRAME-UDD (pièce HQD-2, document 4), le distributeur tient à préciser à nouveau que les délais de lancement d'appel d'offres et les délais entre le lancement et la date de début des livraisons doivent être établis en considérant les besoins à combler et non strictement en fonction des délais de construction d'une filière en particulier. Quant à l'idée de permettre une « fourniture palliative » proposée par GRAME-UDD, le distributeur soumet qu'il s'agit là d'un sujet à être discuté dans le cadre du plan d'approvisionnement.

4. RNCREQ**4.1 Référence :** Correspondance du RNCREQ du 8 juin, p.4

- 1) *Modifiant le texte de la procédure pour prévoir le recours à une procédure parallèle pour les solutions axées sur la demande, adaptées aux particularités de ces solutions qui ne sont aucunement partagées par les solutions axées sur l'offre.*

Commentaires:

Cette recommandation repose sur l'hypothèse que les solutions axées sur les moyens de gestion de la demande seraient traitées dans le même appel d'offres que les solutions impliquant des moyens de production.

Dans sa réponse au RNCREQ (pièce HQD-2, document 5, page 4 de 4), le distributeur a indiqué que la procédure proposée permettrait de traiter ces deux types de moyens. La façon dont ceci serait appelé à se réaliser reste à déterminer et pourra faire l'objet de discussions, notamment au moment du débat sur le plan d'approvisionnement. Ainsi, le cas échéant, la procédure présentée pourrait s'appliquer à un appel d'offres réservé aux moyens de gestion de la demande en utilisant des critères et une pondération spécifique pour ces moyens. La même procédure pourrait être employée avec d'autres critères et une autre pondération pour un appel d'offres réservé aux moyens de production. Ou encore, les deux appels d'offres pourraient être combinés en un seul.

Le distributeur soumet que c'est au moment de l'étude du plan d'approvisionnement que ces préoccupations du RNCREQ devraient être soulevées. Soulignons que la procédure proposée ne crée pas de situation irréversible à cet égard.

4.2 Référence : Correspondance du RNCREQ du 8 juin, p.4

- 2) *Modifiant le texte de la procédure en ajoutant une troisième série de critères afin de traiter, sur un pied d'égalité, des coûts environnementaux qui seraient autrement externalisés du processus d'analyse, d'évaluation et de sélection des soumissions, et ce, dans une perspective de développement durable et d'intégration de l'ensemble des coûts et bénéfices des différentes options.*

Commentaires :

La procédure proposée prévoit déjà que des critères monétaires et non-monétaires seront utilisés pour l'évaluation des soumissions ; ces critères ne sont cependant pas définis dans la procédure. Le distributeur soumet que c'est dans le plan d'approvisionnement qu'ils devraient être définis. Les préoccupations du RNCREQ devraient donc être soulevées à ce moment.

4.3 Référence : Correspondance du RNCREQ du 8 juin, p.4

- 3) *Modifiant le texte de la procédure pour délimiter de façon significative le pouvoir discrétionnaire d'Hydro-Québec Distribution, notamment en exigeant que (a) le texte de tout appel d'offres soit soumis préalablement à la Régie pour approbation, (b) la Régie, minimalement, puisse participer à titre d'observateur au processus d'analyse et d'évaluation des soumissions et (c) les règles de confidentialité soient conçues de manière à offrir aux intervenants et à la Régie, lors de l'étude pour approbation des résultats du processus, un maximum d'informations non-nominatives permettant de juger de la pertinence des choix proposés.*

Commentaires:

- a) ***Que la Régie de l'énergie approuve le texte de tout appel d'offres.***

Le distributeur rappelle que cette exigence ne se fonde sur aucune disposition de la LRE. En effet, l'article 74.1 de cette loi détermine clairement que le pouvoir de la Régie s'applique à la procédure et au code d'éthique. De la même façon, l'article 74.2 exige l'approbation des contrats par la Régie aux conditions et dans les cas qu'elle détermine. Le législateur a donc indiqué spécifiquement les cas où des approbations sont requises. *A contrario*, une telle exigence ne peut être imposée lorsque la loi ne la prévoit pas.

- b) ***Que la Régie participe au processus d'analyse et de sélection des soumissions.***

Le distributeur réfère la Régie à ses remarques à l'égard de la même proposition faite par ARC-FACEF (section 2.1 du présent document).

- c) ***Que le maximum d'informations non-nominatives soient disponibles à la Régie et aux intervenants lors de l'approbation des contrats.***

Le distributeur soumet que la Régie est seule compétente à juger de la pertinence des choix proposés et il tient à préciser que toute l'information, même celle qui est considérée confidentielle, peut être rendue disponible à la Régie.

Le distributeur a également identifié à la page 1 de 10 de la pièce HQD-2, document 1.1, annexe 1, les documents qui seront accessibles au public aux différentes étapes de la procédure.

De plus, le distributeur réfère à ses remarques concernant les propositions de l'AQPER dans sa correspondance du 8 juin 2001 (section 1.3 du présent document).

Enfin, le distributeur, selon les termes mêmes de la procédure proposée, s'engage à remettre à la Régie au moment de la demande d'approbation des contrats, son rapport et celui de la firme mandatée portant sur l'application des méthodes d'évaluation des soumissions et sur l'application de la procédure d'appel d'offres.

4.4 Référence : Document préparé par le Centre de recherche en énergie Hélios, 12 juin, p.6

***Recommandation no 1 :** Pour remédier à cette situation, la Régie devrait préciser explicitement que pour les solutions axées sur la demande, une grille d'analyse distincte, de même que des conditions et exigences distinctes devront être conçues, approuvées et intégrées à tout appel d'offres de l'entreprise, de sorte que les SAD puissent être évaluées adéquatement et de façon équitable.*

Commentaires :

L'idée de développer une grille d'analyse distincte et d'intégrer aux appels d'offres des conditions et exigences distinctes adaptées aux solutions axées sur la demande recoupe la recommandation du RNCREQ relative au développement d'une procédure parallèle pour traiter des SAD. Le distributeur réfère la Régie à ses commentaires apparaissant à la section 4.1 du présent document.

4.5 Référence : Document préparé par le Centre de recherche en énergie Hélios, 12 juin, p.8

***Recommandation no 2 :** Pour remédier à la situation, la Régie devrait modifier le texte de la proposition en y ajoutant, entre les items a) et b) à HQD-1, doc. 1, p.2 – lesquels décrivent les catégories de critères à intégrer aux appels d'offres-, un nouvel item comme suit : « b) les critères ayant trait aux coûts et risques environnementaux ou à tout autre coût et risque externalisé. » La Régie devrait également modifier en conséquence les textes afférents se retrouvant notamment à HQD-1, doc.1, p.6, paragraphes 3 et 4.*

Commentaires:

Cette recommandation recoupe la recommandation de RNCREQ relative à l'ajout d'une « troisième série de critères afin de traiter, sur un pied d'égalité, des coûts environnementaux qui seraient autrement externalisés ». Le distributeur réfère la Régie à ses commentaires apparaissant à la section 4.2 du présent document.

4.6 Référence : Document préparé par le Centre de recherche en énergie Hélios, 12 juin, p.11

Recommandation no 3a : *Pour éviter d'être placée devant le fait accompli et pour ainsi encadrer le processus en amont de l'analyse et la sélection, la Régie doit prévoir l'étude et l'approbation, selon la nature temporelle du produit recherché, de la grille d'analyse (critères et pondérations) et ce, avant que les premiers appels d'offres ne soient lancés.*

Commentaires:

Comme le distributeur l'a indiqué dans ses réponses aux questions de la Régie et des parties intéressées et comme il l'indique à nouveau dans ses commentaires sur les propositions d'ARC-FACEF (section 2.1 du présent document), les critères et la pondération feront partie du plan d'approvisionnement présenté pour approbation à la Régie et les appels d'offres seront lancés en respectant le plan d'approvisionnement en vigueur.

4.7 Référence : Document préparé par le Centre de recherche en énergie Hélios, 12 juin, p.11

Recommandation no 3b : *De même, la Régie doit exiger le recours obligatoire à chacun des moyens de diffusion indiqués à HQD-1, doc.1, p.3, plutôt que de laisser les moyens de diffusion à la discrétion de l'entreprise.*

Commentaires:

Exiger un recours obligatoire à chacun des moyens de diffusion indiqués à l'article 1.4 de la procédure proposée par le distributeur introduirait une lourdeur administrative inutile. En effet, selon la nature de l'appel d'offres et surtout le produit recherché, certains de ces moyens de diffusion s'avèreraient peu appropriés. Par exemple, si le distributeur recherche un produit à court terme, une publication

dans les grands quotidiens au Québec ou dans certaines publications spécialisées pourrait entraîner de trop longs délais et ne pas être adaptée au résultat recherché.

4.8 Référence : Document préparé par le Centre de recherche en énergie Hélios, 12 juin, p.11

Recommandation no 3c : *Pour s'assurer du respect de séparation fonctionnelle entre HQD et HQP, la Régie doit prévoir l'une de deux solutions d'encadrement, à savoir (i) la présence de son personnel aux travaux du comité (à titre d'observateurs) ou (ii) la nomination par elle d'un ou de plus d'un observateur indépendant. Dans les deux cas, le ou les observateurs choisis devront être encadrés par un code de conduite et devront faire rapport à la Régie. Ce rapport devra par ailleurs être rendu public.*

Commentaires:

Le RNCREQ suggère, pour assurer le respect de la séparation fonctionnelle entre Hydro-Québec dans ses activités de distribution et Hydro-Québec dans ses activités de production, de prévoir la présence soit de représentants de la Régie aux travaux du comité, à titre d'observateurs ou soit d'un observateur indépendant. Les uns et les autres seraient encadrés par un code de conduite et feraient rapport.

Hydro-Québec comprend que la Régie exercera son pouvoir de surveillance défini par l'article 74.2 de la LRE comme elle le jugera approprié.

Cependant, quant à la présence de représentants de la Régie durant le processus d'analyse et de sélection, Hydro-Québec réfère la Régie aux remarques faites sur les propositions de ARC-FACEF contenues à sa correspondance du 8 juin 2001 (section 2.1 du présent document).

Quant à la désignation d'un observateur indépendant, elle pose le problème du rôle que l'on attribue à cet intermédiaire. S'agit-il d'un tiers à qui la Régie délèguerait son pouvoir de surveillance ? La Régie serait-elle liée par le rapport présenté par cette ou ces personnes ? On doit de plus comprendre de la proposition du RNCREQ qu'il y aurait un code de conduite différent du code d'éthique que l'article 74.1 de la LRE impose au distributeur. Ce code serait-il adopté par la Régie pour lier des tiers et si oui, en vertu de quelles dispositions de la LRE ? Le RNCREQ semble instituer ainsi

une procédure parallèle à celle exigée par la LRE. Or, c'est au distributeur, selon l'article 74.1 de la LRE, qu'incombe la responsabilité d'instituer une procédure d'appel d'offres et de présenter un code d'éthique. La procédure proposée par le distributeur et le code d'éthique assurent, conformément aux dispositions de la LRE, le respect de la séparation des activités d'approvisionnement et des activités de production d'Hydro-Québec.

4.9 Référence : Document préparé par le Centre de recherche en énergie Hélios, 12 juin, p.12

***Recommandation no 3d :** Pour maintenir sa capacité d'étude et d'approbation des contrats en toute connaissance de cause, la Régie doit rejeter la proposition d'Hydro-Québec quant à la confidentialité des soumissions. À la place, la Régie devrait prévoir le maintien de la confidentialité jusqu'à la conclusion du processus d'appel d'offres et la sélection des gagnants, après quoi la confidentialité serait levée, et ce, autant pour les soumissions que pour l'inventaire des principaux paramètres de celles-ci. Si la Régie devait appliquer des règles permettant de rayer les éléments nominatifs des propositions, c'est la transparence et la capacité de la Régie et des intervenants de juger adéquatement des résultats de l'appel d'offres qui devrait avoir préséance.*

Commentaires:

À l'égard de la confidentialité des soumissions et d'autres données, le distributeur réitère ses remarques concernant la conclusion 3 c) de la correspondance du 8 juin 2001 du RNCREQ apparaissant à la section 4.3 du présent document.