

**RÉPONSES AUX QUESTIONS DE LA RÉGIE
DEMANDE DU 29 JUIN 2001**

Objet de la demande de la Régie:

Le contenu des soumissions serait public à l'exception de certaines informations qui seraient présentées par les soumissionnaires sous pli séparé et confidentiel comme :

- Les informations financières (pour fin de qualification) sur les entreprises qui soumissionnent;
- Certains aspects stratégiques comme le coût du combustible et les revenus d'autres sources (vapeur);
- Certains détails technologiques spécifiques.

À l'exception des achats de court terme, les informations seraient présentées selon chacun des projets, incluant le type de projet, la localisation...

Commentaires d'Hydro-Québec :**PRÉAMBULE**

L'objet de la demande de la Régie soulève certaines questions de fond quant à la nature du processus d'approvisionnement en électricité. L'exercice d'approvisionnement, tel qu'il est défini dans 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), doit être réalisé par appel d'offres pour l'électricité qui excède l'électricité patrimoniale (sauf exceptions définies par la Régie). Il s'agit d'un processus commercial visant à favoriser l'octroi de contrats sur la base du prix le plus bas pour la quantité et les conditions demandées. Pour atteindre ce but, la LRE définit certaines exigences en regard de la diffusion de l'appel d'offres et du traitement égal des sources d'approvisionnement, ceci notamment afin d'assurer un traitement équitable et impartial des fournisseurs. Le tout est encadré par les pouvoirs de surveillance qui sont dévolus à la Régie par la LRE.

Le distributeur est d'avis que la divulgation de certaines informations, dont le contenu des soumissions, ne favoriserait pas l'atteinte des objectifs de l'article 74.1 de la LRE : elle découragerait certains fournisseurs de participer à l'appel d'offres, elle limiterait le jeu de la concurrence au détriment de l'intérêt des consommateurs et elle serait inéquitable à l'égard des fournisseurs les plus créatifs qui se verraient contraints de

¹ L.R.Q. c. R-6.01

² 2000 c. 22

dévoiler des éléments essentiels de leur savoir-faire sous peine d'être exclus des appels d'offres du distributeur.

La nature commerciale des soumissions

Le contenu d'une soumission reflète les façons de faire d'un fournisseur, particulièrement dans le domaine de la fourniture d'électricité où l'activité visée est par nature complexe. Une soumission peut contenir plusieurs centaines de pages d'informations portant sur divers aspects du développement d'un projet dont la réalisation déterminera la capacité du soumissionnaire à s'acquitter de ses engagements pour la durée du contrat à intervenir. Le type d'équipement utilisé, le choix des fabricants, les ententes d'approvisionnement en combustible, les ententes de vente de vapeur, les partenariats d'affaires, les montages financiers, les contrats d'entretien, les pratiques d'exploitation, les mesures de mitigation des risques, les garanties offertes par des sociétés apparentées, les formules de prix proposées ou les options offertes sont autant d'aspects sensibles qui caractérisent une soumission. Ces informations constituent des exemples d'éléments qui ont une grande valeur commerciale, qui sont traitées de façon confidentielle par les fournisseurs et qui justifient que le contenu des soumissions ne soit rendu public à aucune des étapes du processus. Selon les vérifications effectuées par le distributeur, le contenu des soumissions dans le domaine de l'approvisionnement en électricité n'est divulgué nulle part en Amérique du Nord.

À titre d'exemple, le prix constitue un élément particulièrement sensible et complexe d'une soumission. En effet, pour un achat d'électricité couvrant plusieurs années, une soumission contiendra généralement non pas un prix unique mais plutôt une formule de prix avec différents taux d'indexation. Ainsi, pour une année donnée, le prix pourrait se décomposer en une partie fixe (i.e. une partie qui ne dépend pas de la quantité de kWh produits) exprimée en \$/kW de puissance rendue disponible et une partie variable exprimée en ¢/kWh d'énergie effectivement livrée. La partie fixe pourrait être représentée par plus d'une composante dont chacune refléterait une portion des coûts fixes du projet (p. ex. frais financiers, frais fixes d'entretien/exploitation). Ces frais fixes pourraient varier d'une année à l'autre selon des taux d'indexation différents. Il en va de même pour la partie variable de la formule de prix. De plus, si le distributeur a l'option de choisir le taux des livraisons d'électricité selon les périodes du jour, de la semaine, etc. (programmation des livraisons), des frais supplémentaires peuvent s'ajouter. Il peut même arriver que le distributeur puisse exiger du producteur qu'il fournisse, pendant quelques heures, une quantité prédéterminée de puissance au-delà de la puissance contractuelle pour un prix convenu, lequel est indexé d'année en année selon sa propre formule.

Toutes ces variantes témoignent de pratiques propres à chacun des producteurs. Elles reflètent leurs structures de coûts et la créativité dont ils ont su faire preuve en élaborant leur soumission. En fait, plusieurs fournisseurs considèrent, entre autres choses, que

l'originalité de leur méthodologie d'établissement des prix constitue un avantage concurrentiel unique par rapport à leurs concurrents. La divulgation du contenu d'une soumission pour ces compagnies équivaldrait à livrer à leurs concurrents des éléments essentiels de leur savoir-faire et à compromettre leur avantage concurrentiel. Si, pour cette raison, elles choisissaient de s'abstenir de participer à un appel d'offres, cela aurait comme effet d'hypothéquer la capacité du distributeur de s'approvisionner à prix compétitif.

L'impact de la divulgation sur le processus d'approvisionnement

Dans un contexte où le distributeur lancera des appels d'offres à chaque année pour des produits similaires, la divulgation d'informations sur les soumissions n'est pas neutre et risque plutôt de se faire au détriment des intérêts des consommateurs. Ainsi, un fournisseur pourrait décider, pour un appel d'offres donné, de fixer son prix à un niveau plus élevé qu'il ne l'aurait fait autrement ou encore de modifier sa structure de prix pour augmenter son rendement sur la base des informations acquises à la suite de la divulgation, lors d'appels d'offres précédents, du contenu des soumissions de ses concurrents.

Il faut rappeler que, dans un processus compétitif, l'information a une valeur stratégique. En fournissant à tous l'information sur les pratiques commerciales de leurs concurrents, le distributeur réduit la concurrence et favorise l'émergence d'un environnement qui décourage la créativité.

Or, au Québec, il n'y a pas eu encore d'appel d'offres dans le nouvel environnement réglementaire. La prudence est de mise dans un tel contexte : en imposant des règles qui diffèrent notablement des pratiques du marché nord-américain, le distributeur risque d'éloigner nombre de soumissionnaires qui seraient autrement intéressés à développer de nouveaux projets au Québec, ce qui ne pourra manquer d'influencer ses coûts d'approvisionnement et en conséquence les tarifs des consommateurs.

La divulgation et la transparence

Plusieurs intervenants ont mentionné que la divulgation d'informations relatives à la conduite des appels d'offres ainsi que la divulgation du contenu des soumissions favoriseraient la transparence des exercices d'appel d'offres. Le distributeur souscrit à cet objectif en autant que les mesures mises en place pour assurer cette transparence n'aient pas pour effet de limiter la participation des fournisseurs ni de fausser le jeu de la concurrence. L'approvisionnement en électricité est un processus commercial et son efficacité requiert que les règles généralement en usage partout en Amérique du Nord et avec lesquelles les soumissionnaires sont très familiers soient appliquées ; le but de

l'exercice demeure d'obtenir pour le bénéfice des consommateurs le prix le plus bas pour la quantité d'électricité demandée.

La transparence constitue un moyen de garantir aux tiers que le processus d'approvisionnement a été appliqué de façon intègre. Le distributeur soumet que ce but est atteint par la divulgation à la Régie de toutes les informations pertinentes. Ainsi, la divulgation et, par conséquent, la transparence sont entières face à la Régie. Celle-ci, en exerçant ses pouvoirs de surveillance et d'approbation, peut porter jugement et témoigner de l'intégrité du processus dans le meilleur intérêt des consommateurs.

Par ailleurs, il faut rappeler que le distributeur s'est déjà engagé à rendre publics, pour le bénéfice de l'ensemble des intéressés, les contrats approuvés par la Régie, à l'exception de certaines informations considérées confidentielles (voir la pièce HQD-2, document 1.1, Annexe 1, page 1 de 10). Les soumissionnaires non retenus pourront de la sorte comparer leur soumission avec les contrats qui ont été conclus.

Question 1 :

Dans son objection à rendre publiques certaines informations (pièce HQD-2, document 1.1, Annexe 1 en liasse, pages 1 et 2 de 10) Hydro-Québec peut-elle préciser ses motifs en regard d'exemples plus concrets?

Réponse:

À la pièce HQD-2, document 1.1, Annexe 1, pages 1 et 2 de 10, le distributeur a fourni une liste d'informations qui seraient déposées à la Régie à différentes étapes du déroulement de l'appel d'offres et qui ne seraient pas rendues publiques. Ces informations sont les suivantes :

- i. la liste des participants à la conférence préparatoire,**
- ii. la liste des soumissions reçues à la clôture de la période de réception des soumissions,**
- iii. la liste des soumissions rejetées à l'ouverture des soumissions avec les raisons justifiant le rejet,**
- iv. à la fin de la sélection des soumissions, la liste des soumissions retenues pour la préparation d'un contrat,**

la liste de relève et la liste des soumissions ne satisfaisant pas les exigences minimales,

- v. pendant l'étape de préparation des contrats, copie des avis transmis à des soumissionnaires lorsque les négociations sont abandonnées et identité des soumissionnaires choisis à même la liste de relève,
- vi. à l'étape d'approbation des contrats, les contrats à être approuvés, le rapport d'évaluation des soumissions préparé par le distributeur ainsi que le rapport de la firme mandatée lorsque les services d'une telle firme ont été retenus.

En ce qui concerne l'item i), les raisons du distributeur ont été exprimées dans ses commentaires suite à la correspondance de l'AQPER du 11 juin (voir la pièce HQD-3, document 1, pages 9 et 10 de 20). La position du distributeur découle de l'obligation que lui fait la LRE d'assurer une diffusion aussi large que possible de l'appel d'offres et comme corollaire de mettre en place les conditions qui vont assurer une participation élargie des fournisseurs. Or, de l'avis du distributeur (et cette position est supportée par l'AQPER dans sa correspondance du 11 juin), la publication de la liste des participants à la conférence sera susceptible de restreindre la participation à cette conférence.

En ce qui concerne les listes et avis des paragraphes ii) à v), il s'agit d'informations qui ont trait au déroulement de l'appel d'offres ; elles sont transmises à la Régie dans le contexte de son rôle de surveillance de l'application de la procédure. Le distributeur est d'avis que certaines informations qui sont contenues dans ces listes pourraient influencer la dynamique des relations avec les soumissionnaires au moment de la préparation des contrats. Rendre publiques ces informations ne peut être que désavantageux pour les intérêts des consommateurs, tel que déjà indiqué par le distributeur dans le préambule du présent document.

Quant à l'item vi), les rapports d'évaluation transmis à la Régie contiendront plusieurs informations sur les différentes soumissions reçues en réponse à l'appel d'offres puisqu'il sera requis de comparer les soumissions entre elles afin de justifier les choix du distributeur. Pour les raisons invoquées dans le préambule du présent document, ces rapports ne doivent pas être rendus publics.

Quant à la divulgation des contrats, il est prévu qu'ils seront rendus publics après leur approbation par la Régie, sous réserve de certaines informations confidentielles. Il n'est pas opportun que la divulgation intervienne avant l'étape d'approbation car l'information qui y est contenue est de nature stratégique pour le soumissionnaire. Ainsi, si la Régie refusait son approbation, le soumissionnaire pourrait vouloir présenter dans un appel d'offres ultérieur une variante de sa proposition antérieure; également, dans un tel cas, la divulgation du contrat non approuvé équivaldrait à avoir rendu publics certains éléments d'une soumission, ce qui n'est pas considéré acceptable par le distributeur tel qu'indiqué dans le préambule du présent document.

Question 2 :

Veillez commenter ou, au besoin, apporter les précisions nécessaires en complétant la liste ci-haut mentionnée à la rubrique objet.

Réponse :

Tel que mentionné au préambule, le distributeur s'oppose à ce que le contenu des soumissions soit rendu public. Dans un processus commercial reposant sur le jeu de la concurrence, toute information qui est divulguée relativement à la position respective des soumissionnaires peut jouer contre l'acheteur d'électricité, donc contre les intérêts des consommateurs. Aucune information n'apparaît neutre *a priori*.

La fourniture d'électricité pour des durées prolongées et pour des quantités importantes est une opération complexe qui nécessite, de la part du soumissionnaire, une expertise à la fois pointue et diversifiée. La façon de préparer une soumission va refléter l'expérience du fournisseur, sa maîtrise de la technologie proposée, ses alliances stratégiques, le degré d'avancement de son projet. Or, comme *a priori* toutes les technologies sont admissibles, la nature des informations présentées peut varier de façon appréciable d'une soumission à l'autre. Dans ce contexte, si la Régie devait décider que des informations concernant les soumissions doivent malgré tout être rendues publiques, il serait nécessaire de produire la liste des informations qui seront divulguées plutôt que la liste de celles qui seront gardées confidentielles. En effet, compte tenu de la diversité

des montages, il n'est pas possible *a priori* de définir une liste exhaustive d'informations privilégiées applicable à tous les cas à venir. Compte tenu de la sensibilité de ces informations, il importe que les éventuels soumissionnaires soient avisés de ce qui sera divulgué.

Sous réserve des motifs déjà exprimés, la divulgation, si elle est exigée par la Régie, devrait être strictement limitée aux informations qui suivent :

- nom du soumissionnaire,
- localisation de la source d'approvisionnement,
- nature de la source d'approvisionnement.

Par ailleurs, comme le contenu des soumissions ne sera pas rendu public, celles-ci seront déposées sous un seul pli. La divulgation interviendrait à la fin de l'étape « *2. Réception et ouverture des soumissions* » de la procédure d'appel d'offres (voir la pièce HQD-2, document 1.1, Annexe 1, page 3 de 10) :

Question 3 :

Veillez commenter sur la possibilité que le contenu des soumissions soit rendu public dès la séance d'ouverture des soumissions (voir pièce HQD-2, document 1.1, Annexe 1 en liasse, page 5 de 10) ou seulement une fois le processus de sélection terminé (voir pièce HQD-2, document 1.1, Annexe 1 en liasse, page 7 de 10).

Réponse :

Le distributeur est opposé à la divulgation du contenu des soumissions pour les raisons exposées dans le préambule du présent document.