

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

NO : R-3525-2004

HYDRO-QUÉBEC, personne morale de droit public légalement constituée en vertu de la *Loi sur Hydro-Québec* (L.R.Q., c. H-5), ayant son siège social au 75, boul. René-Lévesque Ouest, dans les cité et district de Montréal, province de Québec, H2Z 1A4,

Demanderesse

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3525-2004
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
Date: 1 ^{er} sept 2004
Pièces n°:

Non cotée

**DEMANDE D'APPROBATION
D'UN CRITÈRE NON MONÉTAIRE RELIÉ AU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

[Articles 72 et 74.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, (L.R.Q., chapitre R-6.01)]

PLAN D'ARGUMENTATION DU DISTRIBUTEUR

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte de la demande

1.1.1 Procédure d'appel d'offres et d'octroi des contrats d'approvisionnement

- Articles 74.1 et 74.2 LRÉ
- Appel d'offres ouvert à toutes les sources d'approvisionnement et bloc d'énergie déterminé par règlement

- Décision D-2001-191 (R-3462-2001, Approbation de la procédure d'appel d'offres):

« La Régie considère essentiel, pour assurer un traitement impartial des fournisseurs et un traitement égal des sources d'approvisionnement, que le contenu de la grille, les critères, les pondérations et les méthodes d'évaluation soient clairement explicités dans le document d'appel d'offres. Une application simple et rigoureuse de cette grille favorisera le processus de sélection et permettra d'éviter des contestations éventuelles. »

(page 15)

« L'appel d'offres est une procédure qui vise à susciter la concurrence entre les offrants. Il permet ainsi à l'appelant d'attirer l'entreprise qui peut fournir le meilleur produit ou service, aux meilleures conditions. Cette procédure permet aussi de donner à toutes les entreprises intéressées un accès égal au processus, selon une procédure juste, équitable et exempte de favoritisme. La Régie pose donc le principe du caractère public de la procédure d'appel d'offres et d'octroi. »

(page 16)

CONCLUSION

Le processus d'appel d'offres a pour objectif d'assurer les conditions financières les plus favorables au Distributeur et le choix du meilleur fournisseur.

Pour atteindre cet objectif, les conditions suivantes sont requises, à savoir :

- des conditions identiques et objectives pour tous les soumissionnaires ;
- les soumissionnaires doivent être mis sur un pied d'égalité tout en évitant tout motif de préférence.

Ces conditions sont importantes car il en va de l'intégrité du processus d'appel d'offres et de la réputation du Distributeur sur le marché des approvisionnements. Si tous les appels d'offres menés par le Distributeur ont été de francs succès, c'est en raison des règles mises en place qui assurent un processus équitable, crédible et conforme aux meilleures pratiques de l'industrie.

L'étape 2 du processus d'appel d'offres vise le classement des soumissions sans prendre en compte les interactions possibles entre les soumissions. À la fin de cette évaluation, les soumissions sont classées selon le pointage obtenu et les soumissions les moins performantes sont écartées de la participation à l'étape 3 du processus. Il s'agit donc d'une étape importante qui exige du Distributeur rigueur et objectivité.

Selon la décision de la Régie, le critère non monétaire de développement durable doit se retrouver à l'étape 2.

De là, toute tentative de considérer ou revoir les éléments inclus à l'étape 1 est hors du cadre de cette audience.

1.1.2 Grille de sélection – Étape 2 – Critère non monétaire relié au développement durable

- Décision D-2002-169 – Sommaire (pp. 71 ss)
- Le respect des lois environnementales existantes n'est pas suffisant, les impacts variables des projets doivent être pris en compte.
- Le processus de sélection doit favoriser l'octroi des contrats d'approvisionnement sur la base du prix le plus bas.
- La Régie note que parmi les composantes du développement durable, le processus de sélection des offres prend déjà en compte surtout des aspects économiques. Les autres aspects sociaux et environnementaux doivent aussi être considérés de façon équilibrée.
- La Régie refuse la suggestion de lancer un groupe de travail, entre autres parce qu'elle ne retient pas la monétisation des externalités des filières et l'évaluation du coût social de chaque option.
- La Régie préconise une approche simple.

- Selon la Régie, le critère non monétaire relatif au développement durable devrait inclure quelques indicateurs couvrant l'ensemble des filières probables, qui seront évalués en fonction d'informations de base simples à fournir par les soumissionnaires.
- La Régie demande de proposer un critère non monétaire relié au développement durable et de lui attribuer un pointage significatif à l'intérieur des 40 points alloués à l'ensemble des critères non monétaires de la grille de sélection.

2. PROPOSITION D'UN CRITÈRE NON MONÉTAIRE RELIÉ AU DÉVELOPPEMENT DURABLE – POSITIONS DU DISTRIBUTEUR

2.1 Contraintes – Rappel

Régie

- « approche simple »
- « quelques indicateurs »
- « informations de base simples »
- « pointage significatif »

Distributeur

- Causalité transparence.
- Disponibilité et fiabilité des données.
- Éviter la dilution des indicateurs.
- Effet discriminant.
- Éviter les dédoublements.
- Représentativité.

But : Un processus d'appel d'offres efficace et sans ambiguïté pour les soumissionnaires.

Ces contraintes sont d'ailleurs reconnues par des intervenants à cette audience.

2.2 Proposition

Environnement

- Caractère renouvelable de l'approvisionnement.
- Émissions de gaz à effet de serre (GES).
- Émissions d'oxyde d'azote (NO_x).
- Existence d'un système de gestion environnementale.

Social

- Inclusion formelle et explicite dans le critère de faisabilité : appui des élus locaux.

But : Des indicateurs signifiants et reconnus qui comportent des méthodes d'évaluation claires et applicables au contexte particulier des appels d'offres.

Le Distributeur souhaite éviter des indicateurs qui reposent sur des engagements futurs et qui exigent des suivis prolongés et selon le cas la multiplication des pénalités.

2.3 Pondération des critères non monétaires

Critères	Pondération
Développement durable	11
Solidité financière	11
Faisabilité du projet	8
Expérience pertinente	5
Flexibilité	5
Total	40

But : Une pondération apte à favoriser les approvisionnements les plus performants et conférant un « pointage significatif » au critère de développement durable.

- Le tiers (32,5 %) des points est lié au développement durable par rapport à l'ensemble des critères non monétaires.
- L'indicateur de GES aura une pondération d'au moins 50 %. Advenant un changement structurel important qui nécessite une deuxième réflexion, le Distributeur s'engage à la partager avec la Régie selon le forum qu'elle jugera approprié.
- La Régie joue un rôle actif dans le processus d'appel d'offres, notamment en ce qu'elle adopte la grille de sélection et le Distributeur l'informe de la pondération de façon préliminaire au lancement de l'appel d'offres. Il demeure toutefois que le Distributeur conserve une discrétion quant aux indicateurs et leurs pondérations respectives. Ceci est particulièrement justifié afin de favoriser l'allègement réglementaire et conférer au Distributeur la flexibilité nécessaire dans sa gestion du processus d'appel d'offres.
- Le Distributeur tient à maintenir au moins autant de points pour le critère de solidité financière que pour le critère de développement durable.
- Un score élevé pour le critère monétaire à l'étape 2 ne signifie pas que le projet a plus de chance d'être mené à terme s'il est retenu. Au contraire, ceci signifie que les revenus provenant de la vente d'électricité seront plus faibles et que le promoteur aura un plus grand défi pour obtenir son financement. Ainsi, un score élevé pour le critère monétaire et un score élevé pour le critère de développement durable ne sont pas nécessairement gage de réussite.
- Par contre, une soumission avec un score élevé pour le critère monétaire, pour le développement durable et pour la solidité financière a de meilleures chances d'être mené à terme car le promoteur a les ressources nécessaires pour s'attacher du personnel d'expérience et pour faire face à différents imprévus dans le cours du développement de son projet.

C'est pourquoi le Distributeur privilégie une répartition des points qui accorde autant de poids au critère de solidité financière qu'à tout autre critère non monétaire. De plus, il est nécessaire qu'un pointage minimal de cinq (5) points soit conservé pour les autres critères non monétaires afin de préserver leurs caractères signifiants dans le processus d'analyse.

- Par ailleurs, aucun critère ne peut, à lui seul, résumer tous les aspects d'un projet. Il est donc important de maintenir en vigueur les quatre (4) critères déjà approuvés par la Régie. En réduisant de façon dramatique le nombre de points de certains critères comme certains intervenants le proposent, on fait indirectement ce qu'on ne devrait pas faire directement.
- En tout état de cause, le Distributeur insiste pour qu'en plus de maintenir un équilibre entre les cinq (5) critères non monétaires, la Régie reconnaisse l'importance du critère de solidité financière en lui accordant au moins autant de points qu'au critère de développement durable. C'est une question de sécurité énergétique à long terme.

2.4 Méthode d'attribution pour chaque indicateur

Les méthodes de mesure et d'allocation des points pour chacun des indicateurs sont décrites à la preuve du Distributeur.

Retour sur la présentation du Distributeur :

- la gestion de l'appel d'offres et son bon déroulement incombe au Distributeur ;
- éviter la subjectivité et les jugements de valeur contestables ;
- éviter les postulats génériques ;
- adaptabilité au contexte particulier de chaque appel d'offres ;
- le Distributeur doit considérer l'évolution du cadre institutionnel, des technologies, des enjeux environnementaux et de ses expériences en matière d'appel d'offres ;
- Au surplus, le Distributeur est accompagné, durant tout le processus, par des experts indépendants qui le conseillent, qui s'assurent que les meilleures pratiques sont utilisées et qui rendent compte à la Régie du déroulement de l'appel d'offres.

3. PROPOSITIONS DES INTERVENANTS – EXAMEN CRITIQUE DU DISTRIBUTEUR

3.1 Paramètres généraux

De manière générale, plusieurs intervenants appuient les indicateurs proposés par le Distributeur dans le cadre du critère de développement durable.

Ce que l'on tente chez les intervenants, c'est d'étendre la portée de ces indicateurs au-delà de ce qui est raisonnable et approprié dans un contexte d'appel offres.

3.1.1 Indicateurs proposés

Les indicateurs proposés par certains intervenants méconnaissent les contraintes liées aux appels d'offres, notamment en ce que :

- les indicateurs sont complexes d'application ;
- les indicateurs sont inadaptés au mécanisme d'appel d'offres ;
- le nombre d'indicateurs est élevé avec le résultat qu'il y a un risque élevé de dilution.

3.1.2 Pondération du critère et méthodes d'attribution pour les indicateurs

Les pondérations et méthodes d'attribution proposées par certains intervenants sont inappropriées, notamment en ce que :

- le pointage est trop élevé et rompt l'équilibre entre les divers critères ;
- le pointage n'est pas significatif (comme l'exige la Régie) mais plutôt prépondérant ;
- la revue des exigences minimales prévues à l'étape 1 du processus d'appel d'offres est hors du cadre de l'audience ;
- l'utilisation de grilles génériques comporte un jugement de valeur à priori qui ne sied pas au processus d'appel d'offres qui doit être équitable;

- la pondération doit être juste, équitable et adaptable afin d'éviter les incohérences selon l'évolution des produits recherchés par l'appel d'offres.

3.1.3 Indicateurs sociaux

Tous les intervenants ont souligné les difficultés de capter cet impact.

À cet égard, le Distributeur doit s'assurer de maintenir l'intégrité du processus d'appel d'offres par le biais de demandes claires aux soumissionnaires, lesquels doivent fournir des informations objectives, quantitatives et aisément vérifiables par le Distributeur, en considérant notamment que de tels indicateurs ne sont pas l'objet d'un consensus.

Le tout s'explique afin d'éviter toute contestation des soumissionnaires s'articulant autour de décisions du Distributeur qui seraient subjectives ou relèveraient d'un exercice de volonté propre à rompre l'équité et le principe d'égalité entre les soumissionnaires.

Encore une fois, le Distributeur souhaite éviter des suivis prolongés sur des informations ou des données subjectives fournies par les soumissionnaires ce qui peut engendrer des litiges et la multiplication des pénalités.

De là, le Distributeur privilégie l'indicateur de l'appui des élus locaux qui s'incarne dans un objet aisément vérifiable : une résolution adoptée par un corps public, soit une municipalité, MRC, conseil de bande ou toute autre autorité équivalente.

Enfin, cet appui des élus locaux ne se substitue pas aux autres processus de consultation publique selon le Distributeur. Il s'agit d'un indicateur qui permet d'évaluer le degré d'adhésion au projet à l'étape préliminaire des projets lors du lancement d'un appel d'offres.

3.2 Revue des propositions des intervenants et commentaires

AQCIE/CIFQ

- En accord avec la proposition générale du Distributeur.
- Témoignage : facteur de complexité et il faut donc cibler les enjeux globaux.

AIEQ

- En accord avec les indicateurs proposés par le Distributeur (p. 9).
- Plan d'insertion du projet dans le milieu : substitut valable à l'indicateur appui des élus locaux ? (pp. 11-12)
- Pondération : critère non monétaire relié au développement durable variation de 37.5% à 42.5 % (pp. 21-22).

ACEÉ – AQLPA – SÉ

- Contraintes choix des indicateurs : en accord avec l'énoncé du Distributeur (p. 6).
- Cycle de vie : complexification inutile du processus (p. 7).

L'absence de données probantes entraîne l'utilisation de données génériques qui ne permettent pas de discriminer les projets à l'intérieur d'une même filière. De plus, la prise en compte du cycle de vie ne change pas l'ordre de classement des projets issus de filières différentes.

Enfin, une incohérence est possible dans l'application de l'approche cycle de vie aux NO_x car il n'y a pas d'ajustement possible en fonction de la zone de contrainte définie à l'Accord Canada/États-Unis.

- Critique de la méthode du PowerScore Card (pp. 11 et 18).
- Plusieurs propositions non définies ou pour étapes ultérieures. Refus du Distributeur.

FCEI

- Dépôt d'un rapport de responsabilité sociale conforme au Global Reporting Initiative (GRI) :

Impossibilité d'intégrer au processus d'appel d'offres des objets sociaux qui ne sont pas facilement quantifiables et qui, pour un certain nombre, sont des mesures qualitatives qui ne font pas l'objet d'un consensus :

Voir :

Global Reporting Initiative (2002), 2002 Sustainability Reporting Guidelines, Pre-publication release, (s.l.), 91 p.

« Social performance measurement enjoys less of a consensus than environmental performance measurement. Though its consultative process, GRI has selected indicators by identifying key performance aspects surrounding labor practices, human rights, and broader issues affecting consumers, community, and other stakeholders in society. [...] Several of the social performance indicators differ considerably in nature from other economic and environmental performance indicators in the Guidelines. Many of the social issues that are the subject of performance measurement are not easily quantifiable, so a number of social indicators are qualitative measures of the organisation's systems and operations, including policies, procedures, and measurement practices.» (p. 54)

Un processus d'appel d'offres doit se concentrer sur des objets facilement vérifiables. Il n'y a aucune vérification par un audit externe des affirmations contenues dans le Rapport de responsabilité sociale du soumissionnaire et le Distributeur n'a aucun moyen simple et sûr de s'assurer de l'exactitude desdites affirmations.

GRAMÉ

- Une pondération non conforme aux demandes de la Régie variant entre 40% et 45% pour le critère non monétaire relié au développement durable (options C et D, tableau p. 10).
- La revue des points alloués au critère du prix est hors du cadre de l'audience (Options A et B).
- Critique de la méthode PowerScore Card (voir : Réponses aux demandes de renseignements de l'AIEQ).
- Critère social de développement régional non défini.

RNCREQ – RRSE

- Méthode PowerScore Card (PSC) proposée fortement critiquée par des organismes et intervenants concernés par le développement durable.
- Ce qui est proposé : une méthode et non « quelques indicateurs ».
- La contrainte de l'approche simple est niée par la complexité de la méthode.
- La méthode PSC est inapplicable dans un processus d'appel d'offres comme celui du Distributeur. Elle comporte de nombreux jugements de valeur et des résultats contestables.

4. CONCLUSION

La proposition du Distributeur est raisonnable, équilibrée et respecte les contraintes du processus d'appel d'offres, de la sécurité des approvisionnements pour des livraisons effectives par des contrats de long terme et toutes les indications de la Régie.

La clef est d'obtenir la sélection des meilleurs projets afin d'assurer un approvisionnement continu à la clientèle du Distributeur et ce, dans les meilleures conditions possibles.

Hormis le critère non monétaire de développement durable, La Régie a adopté des critères non monétaires qui doivent eux aussi conserver la place qui leur a été dévolue lors de l'examen du plan d'approvisionnement du Distributeur. Accorder un poids démesuré au critère de développement durable serait nier la position antérieure prise par la Régie.

Le Distributeur favorise le développement durable.

La proposition du Distributeur accorde un pointage significatif au développement durable. On ne sert personne si on a un bon projet sur le plan environnemental mais qui s'appuie sur des bases financières fragiles.

Le Distributeur recherche des projets solides sur les plans financier et environnemental.