

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2004-180

R-3540-2004

27 août 2004

PRÉSENTS :

Anita Côté-Verhaaf, M.Sc. (Écon.)
Anthony Frayne, B.Sc. (Écon.), MBA
François Tanguay
Régisseurs

Hydro-Québec
Demanderesse

et

Intéressés dont les noms apparaissent à la page suivante

**Décision concernant l'appel d'offres découlant du
Règlement sur l'énergie produite par cogénération
(Décret 1319-2003)**

Liste des intéressés :

- L'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et le Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ);
- Le Groupe de recherche appliqué en macroécologie (GRAMÉ);
- Option Consommateurs (OC);
- Stratégies Énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA).

1. CONTEXTE

Le 7 juillet 2004, Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) demande à la Régie de l'énergie (la Régie) d'approuver les modifications qu'il doit apporter à la grille d'analyse des soumissions reliées aux appels d'offres pour un bloc d'énergie produite par cogénération, ainsi que la pondération accordée aux critères (la demande).

Le 10 décembre 2003, le gouvernement adopte le Décret 1319-2003 concernant le *Règlement sur l'énergie produite par cogénération* (le Règlement). Selon ce Règlement, le Distributeur doit procéder à un appel d'offres pour un bloc de 800 mégawatts d'énergie produite au Québec par des installations de cogénération d'une puissance maximale de 200 mégawatts chacune. Une première tranche de ce bloc doit être livrée dès que possible d'ici 2008 et le solde d'ici 2013.

Par son Décret 354-2003 du 5 mars 2003 (le Décret), le gouvernement indique à la Régie ses préoccupations économiques, sociales et environnementales pour le bloc d'énergie produit par cogénération, déterminé par règlement du gouvernement¹. Ces attentes gouvernementales ont une incidence sur le processus de sélection des offres et la grille d'analyse des soumissions.

Dans une lettre datée du 14 juillet 2004, la Régie informe les personnes intéressées qu'elles pourront soumettre des observations sur la demande avant le 30 juillet 2004. Quatre personnes intéressées ont transmis leurs observations dans le délai prescrit. Le 12 août 2004, le Distributeur a transmis des commentaires sur les observations.

Dans la présente décision, la Régie se prononce sur la demande du Distributeur.

¹ *Décret 354-2003 concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard de la cogénération.*

2. LE RÈGLEMENT ET LE DÉCRET

L'article 1 du Règlement se lit comme suit :

« 1. Aux fins de l'établissement du coût de fourniture de l'électricité visé à l'article 52.2 de la Loi sur la Régie de l'énergie (L.R.Q., c. R-6.01), du plan d'approvisionnement prévu à l'article 72 de cette loi et de l'appel d'offres du distributeur d'électricité prévu à l'article 74.1 de cette loi, le bloc d'énergie produit au Québec par des installations de cogénération d'une puissance maximale de 200 mégawatts chacune, l'est à partir d'une capacité installée totale de 800 mégawatts d'ici 2013 ; une première tranche de 200 mégawatts devant être produite dès que possible d'ici 2008.

L'indice d'efficacité moyen de chaque installation de cogénération doit être égal ou supérieur à 70 %, calculé selon la formule [Indice d'efficacité = (A + B - 0,5 C)/D] ;

A = le contenu énergétique de la production annuelle d'électricité ;

B = le contenu énergétique de la production annuelle de chaleur utile ;

C = le contenu énergétique de la chaleur produite annuellement par une chaudière intégrée au système de cogénération, utilisant des matières résiduelles ou de la biomasse forestière ;

D = le contenu énergétique du combustible fossile utilisé pour la production annuelle d'électricité et de chaleur utile.

Pour toute installation n'utilisant pas de combustible fossile, l'indice d'efficacité est présumé être supérieur à 70 %.

Le contenu énergétique de la production annuelle de chaleur utile ne peut être inférieur à 10 % du contenu énergétique de la production annuelle totale d'électricité et de chaleur utile.

Aux fins du présent règlement, on entend par :

« matières résiduelles » les matières résiduelles combustibles rejetées ou non acceptées à la suite d'activités de valorisation et destinées à l'élimination dans des lieux d'enfouissement ou des incinérateurs, les matières résiduelles combustibles récupérées pour lesquelles les autres modes de valorisation ne sont

pas techniquement possibles et dont les coûts associés à ces autres modes de valorisation mettent en péril la compétitivité du promoteur ou de l'exploitant ;

«biomasse forestière » la biomasse forestière résiduelle constituée d'écorces, de sciures, de planures, d'éboutures, de retailles, de boues primaires, secondaires et de désencrage, de liqueurs de cuisson de fabriques de pâtes et papiers, de résidus d'émondage ou d'éclaircie, ainsi que de résidus d'exploitation en forêt, tels les branches, les houppiers, les tronçons courts, les rémanents et les bois de rebutis visés à l'article 94 de la Loi sur les forêts (L.R.Q., c. F-4.1). »

Les préoccupations économiques, sociales et environnementales que le gouvernement a indiquées à la Régie dans le Décret, pour le bloc d'énergie produit par cogénération, sont les suivantes :

« Il convient de favoriser la compétitivité des entreprises situées dans les régions du Québec, notamment dans les parcs industriels, par la réduction de leurs coûts d'opération en ce qui concerne la fourniture de vapeur;

Il convient de maximiser les retombées économiques dans les régions du Québec en ce qui concerne les emplois et les investissements.

Il convient de favoriser les projets de cogénération qui minimiseront les émissions de gaz à effet de serre;

Il convient de s'assurer que la réalisation des projets de cogénération s'inscrive dans le cadre des objectifs concernant les émissions de gaz à effet de serre que pourrait adopter le gouvernement du Québec. »

3. LA PROPOSITION DU DISTRIBUTEUR

Le Distributeur informe la Régie qu'il désire être en position de lancer, dès septembre 2004, un appel d'offres pour le bloc d'électricité produite par cogénération et, à cette fin, qu'il appliquera la grille d'analyse des soumissions et la pondération approuvées par la décision D-2002-169² relative au plan d'approvisionnement en y apportant certains ajustements afin de refléter les exigences du Règlement ainsi que les préoccupations indiquées par le gouvernement à la Régie dans le Décret 354-2003.

² Dossier R-3470-2001, 2 août 2002.

Les ajustements qu'il doit apporter à la grille d'analyse des soumissions sont les suivants :

Ajustements associés au Règlement et au Décret : (11 points)

- Afin de favoriser les projets de cogénération qui minimiseront les émissions de gaz à effet de serre, un critère à cet effet est introduit à la grille de sélection et une pondération de 7 points lui est accordée.
- En ce qui a trait à la préoccupation indiquée à la Régie visant à favoriser la maximisation des retombées économiques dans les régions du Québec, le Distributeur entend répartir les emplois et les investissements à travers les régions du Québec de la façon suivante : un critère de diversité régionale est introduit et une pondération de 3 points lui est accordée. Ce critère aura pour effet de réduire le nombre de points accordés aux projets d'une même région qui se retrouveraient dans une même combinaison de soumissions.
- Afin de favoriser la compétitivité des entreprises situées dans les régions du Québec, notamment dans les parcs industriels, par la réduction de leurs coûts d'opération en ce qui concerne la fourniture de vapeur, un critère favorisant l'implantation des projets de cogénération dans un parc industriel est introduit et une pondération de 1 point lui est accordée.

Autres ajustements

- La pondération du critère de solidité financière est majorée de 10 points à 11 points dans le but de mieux refléter l'importance relative de ce critère.
- La pondération du critère de faisabilité du projet passe de 10 points à 11 points afin de refléter l'ajout d'un sous-critère relatif à l'appui du projet par les communautés locales.
- La pondération du critère de flexibilité est ramenée de 10 points à 2 points; cette réduction substantielle découle du fait que la seule flexibilité possible portera sur le devancement du début des livraisons.
- La pondération du critère d'expérience pertinente est ramenée de 10 points à 5 points dans le but de maintenir la pondération relative entre les critères monétaires et non monétaires.

Par ailleurs, comme il est prévu au Règlement, le Distributeur précise qu'il appliquera les exigences suivantes à l'étape 1 de son processus d'évaluation des soumissions :

- Chacune des installations de cogénération doit comporter une capacité installée d'au plus 200 MW.

- L'indice d'efficacité défini par le Règlement devra être supérieur ou égal à 70% pour chaque installation de cogénération.
- La production annuelle de chaleur utile doit représenter au moins 10% de la production énergétique totale de chacune des installations de cogénération.

4. LES OBSERVATIONS DES INTÉRESSÉS

La Régie a reçu les observations de quatre intéressés, soit AQCIE-CIFQ, GRAME, OC et S.É./AQLPA. La Régie résume ces observations dans la mesure où elles contribuent à la compréhension de sa décision.

AQCIE-CIFQ

AQCIE-CIFQ s'explique mal l'introduction du critère favorisant l'implantation des projets de cogénération dans un parc industriel. Ce critère lui paraît plus ou moins pertinent du fait que la majorité des industries capables de produire de l'énergie par cogénération sont situées dans des zones éloignées en dehors des parcs industriels.

AQCIE-CIFQ considère que la pondération allouée au critère de minimisation des émissions de gaz à effet de serre est légèrement trop élevée et qu'elle devrait être diminuée au profit du critère de diversité régionale de façon à ne pas pénaliser les projets qui sont situés dans des régions où le gaz naturel n'est pas disponible.

GRAME

Le GRAME propose trois alternatives à la proposition de modification de la grille de sélection et de la pondération soumise par le Distributeur. L'essentiel des modifications suggérées par le GRAME vise à accorder davantage d'importance aux préoccupations de développement durable.

Le GRAME est sceptique face au critère favorisant l'implantation de projets dans les parcs industriels du fait que, par définition, ce type de projet se fera de toute façon là où il y a des entreprises susceptibles d'utiliser la vapeur produite. Un projet réalisé en région rurale, en dehors d'un parc industriel, serait aussi valable tant sur les plans social, économique qu'environnemental qu'un projet situé dans un parc industriel.

Concernant la réallocation des points des critères d'appels d'offres déjà prévus au plan d'approvisionnement, le GRAME dit accepter les modifications proposées par le Distributeur pour les critères de flexibilité et d'expérience pertinente. Cependant, il estime que le Distributeur n'a pas démontré la nécessité d'accroître la pondération pour les critères de solidité financière et de faisabilité du projet.

OC

OC dit avoir peu d'observations à soumettre si ce n'est qu'elle constate que la pondération du critère prix demeure fixée à 60 points. Pour OC, le prix doit demeurer prépondérant lors de l'évaluation des soumissions et aucune modification de cette pondération ne devrait s'effectuer à la baisse.

S.É./AQLPA

S.É./AQLPA estime que la pondération du critère de développement durable prévue par le Distributeur est nettement insuffisante. Pour S.É./AQLPA, le nombre de points alloués aux indicateurs environnementaux de développement durable pour les appels d'offres de cogénération devrait être au minimum de 11 points et, être fixé au même nombre de points que celui que la Régie établira dans sa décision finale au dossier R-3525-2004. L'intéressé suggère même d'allouer de 20 à 25 points à ce critère.

L'intéressé suggère également de prendre en compte des critères visant notamment la prise en compte des émissions de NO_x, des accréditations de type ISO 14001 et de l'appui du projet par les communautés locales.

Pour les critères non monétaires de solidité financière, d'expérience pertinente et de flexibilité, ACÉE/AQLPA/S.É. se dit d'accord avec la position générale du Distributeur.

5. LES COMMENTAIRES DU DISTRIBUTEUR SUR LES OBSERVATIONS

Le 12 août 2004, le Distributeur affirme que la présente demande ne vise que la prise en compte, dans la grille d'analyse des soumissions déjà approuvée par la Régie à la suite du débat sur le plan d'approvisionnement, des éléments indiqués par le gouvernement dans le Décret. Toutes considérations ayant trait, notamment, au développement d'un critère de développement durable applicable à l'appel d'offres relatif à la cogénération, à des

modifications des points alloués aux prix dans les critères de sélection ou à des modifications à la procédure d'appel d'offres, dépassent le cadre du présent dossier.

Également, le Distributeur estime que toute modification des critères afin de considérer les émissions de NO_x, dans la mesure où le gouvernement n'a pas retenu cette préoccupation dans le Décret, dépasse le cadre du présent dossier.

Pour le Distributeur, il est important de préciser que les critères approuvés pour le premier appel d'offres pour de l'électricité produite par cogénération pourraient subir des modifications pour l'ensemble des appels d'offres relatifs à ce bloc. Le Distributeur note que le Décret précise que :

« Il convient de s'assurer que la réalisation des projets de cogénération s'inscrive dans le cadre des objectifs concernant les émissions de gaz à effet de serre que pourrait adopter le gouvernement du Québec. »

Ainsi, si de tels objectifs sont adoptés, le Distributeur devra en tenir compte dans ses critères de sélection et présenter à la Régie une révision de ces critères, s'il y a lieu.

Le Distributeur constate que certains organismes préconisent une diminution du nombre de points attribués à la minimisation des gaz à effet de serre alors que les autres préconisent plutôt de l'augmenter. Dans ces circonstances, la pondération qu'il propose lui apparaît comme un juste milieu qui tient compte à la fois des préoccupations et contraintes des producteurs et des consommateurs ainsi que de la nécessité d'accorder à ce critère une place importante dans l'évaluation des projets.

Pour ce qui est du critère relatif aux parcs industriels, le Distributeur soumet qu'il ne peut être écarté puisqu'il est spécifiquement présent dans le Décret.

L'introduction proposée par le GRAME d'un critère relatif au développement régional, pour sa part, n'est pas acceptable pour le Distributeur qui se verrait ainsi tenu de porter un jugement sur la situation respective de diverses régions alors que le gouvernement n'a donné aucune indication à cet égard contrairement aux préoccupations exprimées dans le cas du bloc d'électricité produite à partir d'éoliennes où une région précise a été ciblée.

6. OPINION DE LA RÉGIE

Considérant que la Régie a approuvé la Procédure d'appel d'offres et d'octroi dans sa décision D-2001-191³ de même que la grille d'analyse des soumissions et sa pondération dans ses décisions D-2002-17⁴ et D-2002-169⁵, la Régie statue sur tout changement à la procédure d'appel d'offres et d'octroi incluant la grille d'analyse des soumissions. C'est d'ailleurs ce qu'elle a fait déjà dans sa décision D-2003-69⁶.

Dans le cadre de la présente demande, le Décret et le Règlement viennent circonscrire la tâche de la Régie puisque les préoccupations gouvernementales à l'égard du bloc d'énergie produite par cogénération sont prévues au Décret et la Régie doit en tenir compte. La Régie doit s'assurer que les modifications proposées par le Distributeur dans sa demande sont conformes au Règlement, au Décret et à la *Loi sur la Régie de l'énergie*⁷ (la Loi).

La Régie prendre acte que le Distributeur lancera un appel d'offres pour de la cogénération tel que le spécifie le Règlement.

Concernant l'ajout des critères *minimisation des gaz à effet de serre et diversité régionale*, la Régie juge qu'ils sont conformes, tels que proposés par le Distributeur, aux préoccupations indiquées par le gouvernement dans le Décret. Quant à l'ajout du critère *implantation dans un parc industriel*, la Régie le considère acceptable étant donné que le Décret en fait mention. La Régie estime également que les pondérations proposées pour chacun de ces critères sont adéquates.

Quant aux ajustements des pondérations des critères non monétaires approuvés à la suite de l'étude du Plan d'approvisionnement, la Régie juge qu'ils sont adéquats compte tenu de la nature particulière de cet appel d'offres dédié à une seule filière de production.

Dans leurs observations, certains intéressés suggèrent qu'un critère relié au développement durable soit ajouté à la grille d'analyse des soumissions. Ils notent que, selon la décision D-2002-169⁸ portant sur le plan d'approvisionnement, le Distributeur devait notamment proposer, avant le prochain appel d'offres de long terme, un critère non monétaire relié au développement durable. La Régie est actuellement saisie d'une telle demande⁹.

³ Dossier R-3462-2001, 24 juillet 2001.

⁴ Dossier R-3470-2001, 21 janvier 2002.

⁵ Dossier R-3470-2001, 2 août 2002.

⁶ Dossier R-3513-2003, 8 avril 2003.

⁷ L.R.Q., c.R-6.01.

⁸ Dossier R-3470-2001, 2 août 2002.

⁹ Dossier R-3525-2004.

Dans le cadre de l'étude du dossier R-3513-2003 visant l'ajout de certaines modalités au processus de sélection des offres découlant du *Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse*, la Régie s'était penchée sur cette question. Dans la décision D-2003-69, la Régie précise que :

« Bien que les appels d'offres envisagés viseront les marchés de long terme, la Régie considère que les indications de sa décision D-2002-169 relativement à l'inclusion dans la grille de sélection d'un critère non monétaire relié au développement durable n'ont pas à être appliquées aux appels d'offres en question. En effet, selon la Régie, l'application d'un tel critère n'est pas essentiel dans les cas présents où chaque appel d'offre ne concerne qu'une filière et que des exigences précises pour chaque filière découlent du Décret et du Règlement »¹⁰.

Dans le présent dossier, la Régie considère également qu'il n'est pas nécessaire pour les appels d'offres visant cette filière particulière, et pour lequel le gouvernement indique à la Régie certaines préoccupations environnementales et sociales traitant d'aspects reliés au développement durable, d'ajouter d'autres critères à cet effet.

Ce faisant, la Régie approuve les modifications à la grille d'analyse des soumissions reliées aux appels d'offres découlant du Règlement et du Décret, ainsi que la pondération accordée aux critères, telles que proposées par le Distributeur.

VU ce qui précède ;

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie*, le *Décret 1319-2003 concernant le règlement sur l'énergie produite par cogénération*, le *Décret 354-2003 concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard de la cogénération*;

CONSIDÉRANT les décisions D-2001-191, D-2002-17, D-2002-169 et D-2003-69;

¹⁰ Décision D-2003-69, dossier R-3513-2003, 8 avril 2003, page 9.

La Régie de l'énergie :

Aux fins des appels d'offres visant le bloc d'énergie produite par cogénération :

APPROUVE les modifications à la grille d'analyse des soumissions reliées aux appels d'offres visant le bloc d'énergie produite par cogénération ainsi que la pondération accordée aux critères, telles que proposées dans la demande du Distributeur.

Anita Côté-Verhaaf
Régisseure

Anthony Frayne
Régisseur

François Tanguay
Régisseur

Liste des représentants :

- L'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et le Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ) représenté par M^e Guy Sarault;
- Le Groupe de recherche appliqué en macroécologie (GRAMÉ) représenté par M. Jean-François Lefebvre et Mme Isabelle Mime;
- Hydro-Québec représentée par M^e Nicole Lemieux;
- Option Consommateurs (OC) représentée par M^e Stéphanie Lussier;
- Stratégies Énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA) représenté par M^e Dominique Neuman.