

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2003-69

R-3513-2003

8 avril 2003

PRÉSENTS :

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

M^{me} Anita Côté-Verhaaf, M. Sc. (Écon.)

M^{me} Francine Roy, M.B.A.

Régisseurs

Hydro-Québec

Demanderesse

Décision approuvant l'ajout de certaines modalités au processus de sélection des offres et la modification des critères et des grilles de sélection pour l'évaluation des soumissions reliées aux appels d'offres découlant du *Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse* (Décret numéro 352-2003 du 5 mars 2003)

1. CONTEXTE

Le 20 mars 2003, Hydro-Québec dans ses activités de distribution (le Distributeur) transmet deux lettres à la Régie de l'énergie (la Régie) pour l'informer qu'il doit procéder, au plus tard le 12 mai 2003, à deux appels d'offres pour l'acquisition d'un bloc d'énergie éolienne et d'un bloc d'énergie produite avec de la biomasse. Cette obligation incombe au Distributeur aux termes du *Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse* (le Règlement)¹.

D'autre part, par le Décret 353-2003² (le Décret), le gouvernement indique à la Régie ses préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard de l'énergie éolienne et de l'énergie produite avec de la biomasse. Ces attentes gouvernementales ont une incidence sur le processus de sélection des offres et sur les critères et les grilles de sélection pour l'évaluation des soumissions qui découleront des appels d'offres que le Distributeur doit lancer avant le 12 mai 2003.

2. MODIFICATIONS AUX CRITÈRES UTILISÉS DANS LE PROCESSUS DE SÉLECTION DES OFFRES

2.1 POSITION DU DISTRIBUTEUR

Dans ses lettres du 20 mars 2003 et du 1^{er} avril 2003, le Distributeur explique les modifications qu'il doit apporter, tant au processus de sélection des offres qu'aux grilles de sélection pour l'évaluation des soumissions, pour se conformer au Règlement et au Décret.

2.1.1 APPEL D'OFFRES POUR LE BLOC D'ÉNERGIE ÉOLIENNE

« Considérant ce qui précède, le Distributeur informe la Régie qu'il lancera, le ou avant le 12 mai 2003 et conformément à la Procédure d'appel d'offres et d'octroi pour les achats d'électricité, un appel d'offres pour le bloc d'énergie éolienne décrit ci-haut et, à cette fin, qu'il appliquera à l'étape 1 du processus d'évaluation des soumissions les exigences minimales suivantes en sus de celles qu'il utilise normalement dans ses appels d'offres :

¹ Décret numéro 352-2003, 5 mars 2003.

² Décret 352-2003 concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard de l'énergie éolienne et de l'énergie produite avec de la biomasse.

- *l'énergie doit provenir de parcs éoliens implantés dans la région de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine ou dans la MRC de Matane et raccordés au réseau intégré;*
- *les turbines éoliennes de ces parcs doivent être assemblées dans la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine ou dans la MRC de Matane;*

Pour chaque projet, le contenu régional doit être :

- *supérieur à 40 % des coûts globaux du projet pour les 200 premiers MW;*
- *supérieur à 50 % des coûts globaux du projet pour les 100 MW livrables au plus tard le 1^{er} décembre 2007;*
- *supérieur à 60 % des coûts globaux du projet pour les mégawatts livrables subséquemment.*

À l'étape 2 du processus d'évaluation des soumissions, le Distributeur utilisera la grille de sélection et la pondération suivantes :

- *coût de l'électricité : 35 %*
- *contenu régional additionnel : 30 %*
- *contenu québécois (hormis les coûts réalisés dans la région de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et dans la MRC de Matane) : 15 %*
- *expérience : 10 %*
- *solidité financière : 5 %*
- *faisabilité : 5 %*

Enfin, à la troisième étape du processus d'évaluation des soumissions, le Distributeur appliquera le critère du coût total le plus faible pour les conditions demandées, tel que prévu à la Procédure d'appel d'offres.

Ces différents critères de sélection seront plus amplement décrits dans le document d'appel d'offres, lequel sera déposé à la Régie dans un délai raisonnable préalablement au lancement de l'appel d'offres. »

2.1.2 APPEL D'OFFRES POUR LE BLOC D'ÉNERGIE PRODUITE AVEC DE LA BIOMASSE

Dans sa lettre du 1^{er} avril 2003, le Distributeur informe la Régie qu'il devra apporter les ajustements suivants à la grille de sélection pour l'évaluation des soumissions et à la pondération approuvées par la décision D-2002-169 :

« Ainsi, afin de refléter le fait qu'il n'y a pas d'option de report envisagée et que les livraisons ne comportent plus de produits cyclables, des ajustements ont été apportés à la pondération de la grille de sélection à être utilisée à l'étape 2 du processus d'évaluation des soumissions :

- *La pondération du critère de flexibilité est ramenée de 10 % à 5 %;*
- *La pondération du critère de faisabilité passe de 10 % à 15 %, compte tenu de l'importance du volet « approvisionnement en biomasse ».*

Tel que déjà annoncé, ces différents critères de sélection seront plus amplement décrits dans le document d'appel d'offres, lequel sera déposé à la Régie dans un délai raisonnable préalablement au lancement de l'appel d'offres. »

3. OPINION DE LA RÉGIE

Considérant que la Régie a approuvé la Procédure d'appel d'offres du Distributeur dans sa décision D-2001-191 de même que la grille de sélection pour l'évaluation des soumissions et sa pondération dans ses décisions D-2002-17 et D-2002-169, la Régie est d'avis que le Distributeur ne peut modifier unilatéralement certaines modalités de la Procédure d'appel d'offres et notamment celles relatives au processus de sélection des offres. Aussi, à la suite de l'information transmise par le Distributeur dans ses lettres, la Régie estime qu'elle doit considérer et approuver les modifications proposées au processus de sélection des offres.

3.1 DÉCRET ET RÈGLEMENT

Le Distributeur est encadré par les termes et surtout soumis aux délais très courts imposés par le Règlement. Le Règlement prévoit en effet que le Distributeur doit procéder, au plus tard le 12 mai 2003, à l'appel d'offres de chacun des blocs d'énergie prévus à l'article 1 du Règlement. Le Règlement prévoit également que le bloc d'énergie éolienne d'une capacité installée totale de 1 000 mégawatts doit être relié à l'implantation d'installations d'assemblages de turbines dans les régions spécifiées. De plus, le Règlement indique que le

bloc d'énergie produit au Québec avec de la biomasse doit l'être à partir d'une capacité installée de 100 mégawatts, la biomasse constituant au moins 75 % de la source d'approvisionnement.

Le gouvernement a spécifiquement indiqué à la Régie ses préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard de l'énergie éolienne et de l'énergie produite avec de la biomasse par le Décret :

« 1. La maximisation des retombées économiques dans la municipalité régionale de comté de Matane et dans la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine en matière d'emplois et d'investissements doit se traduire par l'implantation des installations d'assemblages des turbines et des parcs éoliens, et pour chaque projet requis par bloc d'énergie éolienne déterminé par Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse, édicté par le décret numéro 352-2003 du 5 mars 2003, par la réalisation de dépenses et d'investissements dans cette municipalité régionale de comté et dans cette région administrative à :

- 40 % des coûts globaux pour les 200 mégawatts requis au plus tard le 1^{er} décembre 2006;

- 50 % des coûts globaux pour les 100 mégawatts requis au plus tard le 1^{er} décembre 2007;

- 60 % des coûts globaux pour les autres mégawatts requis subséquentement;

2. Afin d'assurer l'émergence de la production d'énergie éolienne et de favoriser la production d'énergie avec de la biomasse telle que définie dans le Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse, le coût d'achat de l'électricité provenant des blocs d'énergie déterminé par règlement du gouvernement doit être pris en compte dans l'établissement du coût de service du distributeur. »

3.2 AJUSTEMENTS ENVISAGÉS PAR LE DISTRIBUTEUR

Le Décret et le Règlement viennent circonscrire la tâche de la Régie dans cette affaire puisque la politique gouvernementale à l'égard du bloc d'énergie éolienne et du bloc d'énergie produite avec de la biomasse est prévue au Décret et la Régie doit en tenir compte. L'acquisition de ces blocs d'énergie n'était d'ailleurs pas prévue lorsque la Régie a fait l'examen du plan d'approvisionnement 2002-2011 du Distributeur. La Régie doit procéder à

vérifier si les modifications proposées par le Distributeur dans ses lettres du 20 mars et du 1^{er} avril 2003 sont conformes au Règlement, au Décret et à la Loi.

Il y a d'abord lieu de souligner l'importance du processus de sélection des offres et notamment des critères et de la grille de sélection pour l'évaluation des soumissions. Cela tient aux exigences de la Loi en la matière :

« 74.1. Afin d'assurer le traitement équitable et impartial des fournisseurs participant à un appel d'offres, le distributeur d'électricité doit établir et soumettre à l'approbation de la Régie, qui doit se prononcer dans les 90 jours, une procédure d'appel d'offres et d'octroi, ainsi qu'un code d'éthique portant sur la gestion des appels d'offres applicables aux contrats d'approvisionnement en électricité requis pour satisfaire les besoins des marchés québécois qui excèdent l'électricité patrimoniale, ou les besoins qui seront satisfaits par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112. (nos soulignés)

[...] »

La Procédure d'appel d'offres du Distributeur, telle qu'approuvée par la Régie³, implique un processus de sélection en trois étapes, et prévoit notamment que le document d'appel d'offres contienne la grille de sélection pour l'évaluation des soumissions. Cette grille doit décrire les critères qui sont pris en compte lors de l'évaluation des soumissions, soit : les critères ayant une incidence monétaire, et les critères qui affectent les risques assumés par le Distributeur sans avoir une incidence monétaire directe.

Des exigences minimales applicables à certains critères (par exemple, des exigences minimales relatives à la capacité financière d'un soumissionnaire) sont pris en compte à l'étape 1 du processus de sélection. La grille de sélection pour l'évaluation des soumissions est appliquée à l'étape 2 du processus de sélection.

Dans l'examen des risques et des critères de sélection en vue du lancement du premier appel d'offres, la Régie a confirmé⁴ qu'elle devait notamment s'assurer du traitement équitable et impartial des fournisseurs participants. La Régie a souligné à cette occasion que la crédibilité du processus de sélection était primordiale et qu'il était souhaitable qu'un maximum de fournisseurs intéressés aient la possibilité d'y participer pour susciter une saine compétition et assurer un approvisionnement au moindre coût. De même, la Régie

³ Décision D-2001-191, dossier R-3462-2001, 24 juillet 2001, Annexe A, page 2.

⁴ Décision D-2002-17, dossier R-3470-2001, 21 janvier 2002, page 24.

demandait⁵ au Distributeur de clarifier la méthodologie d'affectation des points non monétaires en regard de chacun des critères de sélection. Cet aspect était jugé primordial à la transparence du processus, à l'équité envers les fournisseurs et au maintien de l'intérêt des soumissionnaires potentiels pour les appels d'offres futurs.

Notons que la décision D-2002-169 approuvait, avec certaines précisions et modifications, la grille de sélection et sa pondération⁶. Le Distributeur devait notamment proposer, avant le prochain appel d'offres de long terme, un critère non monétaire relié au développement durable comportant un pointage significatif à l'intérieur des 40 points alloués à l'ensemble des critères non monétaires de la grille de sélection⁷.

Vu la teneur des décisions antérieures à cet égard, la Régie doit donc se satisfaire que le processus de sélection des offres, les critères et les grilles de sélection ainsi que la pondération des critères rencontrent les exigences de la Loi en terme d'équité et d'impartialité envers les soumissionnaires.

De plus, la Régie souligne qu'il y a lieu de distinguer son rôle au niveau de l'approbation de la Procédure d'appel d'offres et de la surveillance des appels d'offres. La surveillance est essentiellement un exercice administratif permettant à la Régie de s'assurer que la Procédure d'appel d'offres a été suivie. À ce stade, la Régie n'a pas à modifier la Procédure d'appel d'offres mais doit voir simplement à son application.

« 74.2 La Régie surveille l'application de la procédure d'appel d'offres et d'octroi ainsi que du code d'éthique, prévus à l'article 74.1, et examine si ceux-ci ont été respectés. »

La Régie constate que le processus de sélection des offres peut devoir être ajusté en fonction de la conjoncture. Voyons maintenant les ajustements proposés par le Distributeur au processus de sélection pour les appels d'offres découlant du Règlement.

3.2.1 PROCESSUS DE SÉLECTION DES OFFRES, CRITÈRES ET GRILLE DE SÉLECTION POUR LE BLOC D'ÉNERGIE ÉOLIENNE

La Régie constate que les exigences minimales que le Distributeur entend appliquer à l'étape 1 du processus de sélection des offres, en sus de celles qu'il utilise normalement dans

⁵ Décision D-2002-17, dossier R-3470-2001, 21 janvier 2002, page 33.

⁶ Décision D-2002-169, dossier R-3470-2001, 2 août 2002, page 73.

⁷ Décision D-2002-169, dossier R-3470-2001, 2 août 2002, page 72.

ses appels d'offres, reproduisent adéquatement les préoccupations que le gouvernement indique à la Régie dans son Décret 353-2003.

Quant à l'étape 2 du processus de sélection des offres, aux fins d'assurer l'équité envers les fournisseurs et pour maintenir l'intérêt des soumissionnaires potentiels pour les appels d'offres futurs, la Régie est d'avis qu'il y aurait lieu de définir clairement la méthode d'affectation des points aux critères non monétaires « contenu régional additionnel » et « contenu québécois » afin d'assurer que le processus soit transparent. La Régie demande donc que le Distributeur accorde une attention particulière à la description de ces critères de sélection dans le document d'appel d'offres, lequel devra être déposé à la Régie dans un délai raisonnable préalablement au lancement de l'appel d'offres, conformément aux indications de sa décision D-2001-191. La Régie, dans le cadre de sa surveillance de la Procédure d'appel d'offres, fera ses observations, le cas échéant.

Par ailleurs, la Régie constate que la grille de sélection envisagée à l'étape 2 avec les pondérations accordées aux critères non monétaires « contenu régional additionnel » et « contenu québécois » permet d'assurer que les projets retenus à cette étape maximisent les retombées dans les régions administratives visées, conformément aux indications du Décret 353-2003.

Enfin, la Régie constate que l'application du critère du coût total le plus faible pour les conditions demandées à l'étape 3 est conforme à la Procédure d'appel d'offres telle qu'approuvée par sa décision D-2001-191.

3.2.2 PROCESSUS DE SÉLECTION DES OFFRES, CRITÈRES ET GRILLE DE SÉLECTION POUR LE BLOC D'ÉNERGIE PRODUITE À PARTIR DE LA BIOMASSE

La Régie constate que le Distributeur a modifié la pondération des critères non monétaires « flexibilité » et « faisabilité du projet » établie dans la grille de sélection de l'étape 2 du processus de sélection des offres par rapport à celle approuvée par la Régie dans ses décisions antérieures. Selon le Distributeur, ces modifications permettent de refléter le fait qu'il n'y a pas d'option de report envisagée, que les livraisons ne comportent plus de produits cyclables et que le volet « approvisionnement en biomasse » est important. La Régie est satisfaite des modifications apportées à la grille utilisée dans le processus de sélection pour les offres d'énergie produite à partir de la biomasse. Par ailleurs, compte tenu des indications du Règlement, la Régie note que le Distributeur doit s'assurer dans son

processus de sélection que la biomasse constitue au moins 75 % de la source d'approvisionnement.

3.2.3 CRITÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

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.

VU ce qui précède ;

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie*⁸, le *Décret 352-2003 concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard de l'énergie éolienne et de l'énergie produite avec de la biomasse* et le *Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse*, les décisions D-2001-191, D-2002-17 et D-2002-169;

La Régie de l'énergie :

Aux fins des appels d'offres visant le bloc d'énergie éolienne et le bloc d'énergie produite avec de la biomasse :

APPROUVE les modifications apportées à la grille de sélection pour l'évaluation des soumissions reliées aux appels d'offres découlant du *Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse* ainsi que la pondération accordée aux critères, incluant les ajouts d'exigences minimales à l'étape 1 du processus de sélection des offres d'énergie éolienne;

⁸ L.R.Q., c. R-6.01.

DISPENSE le Distributeur d'inclure dans la grille de sélection un critère non monétaire relié au développement durable dans le cadre de ces appels d'offres.

Normand Bergeron
Vice-président

Anita Côté-Verhaaf
Régisseure

Francine Roy
Régisseure

Hydro-Québec représentée par M^{es} Nicole Lemieux et Simon Turmel.