

Demande d'approbation de la grille de pondération des critères d'évaluation pour l'appel d'offres de 450 MW

Observations déposées dans le cadre de la demande (R-3866-2013)



Préparé par
Marc-Olivier Moisan-Plante et
Viviane de Tilly
Analystes UC

28 novembre 2013

Table des matières

TABLE DES MATIERES.....	2
UNION DES CONSOMMATEURS, <i>LA FORCE D'UN RESEAU</i>	3
1 CONTEXTE	4
2 PROJET DE REGLEMENT SUR UN BLOC DE 450 MW D'ENERGIE EOLIENNE	4
3 DECRETS 1149-2013 ET 1150-2013	5
4 GRILLE D'EVALUATION : ANALYSE ET PROPOSITION	6
ANNEXE 1 : CRITERES ET PONDERATION (A/O 2009-02).....	9
ANNEXE 2 : CRITERES ET PONDERATION (A/O 2013-01).....	10

Liste des tableaux

TABLEAU 1 GRILLE D'EVALUATION POUR LES VOILETS AUTOCHTONE ET COMMUNAUTAIRE (A/O 2009-02).....	7
TABLEAU 2 GRILLE D'EVALUATION PROPOSEE (A/O 2013-01).....	7
TABLEAU 3 NOUVELLE GRILLE D'EVALUATION PROPOSEE PAR UC.....	8

Union des consommateurs, la force d'un réseau

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe dix Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC) ainsi que des membres individuels. La mission d'UC est de représenter et défendre les consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions d'UC s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure d'UC lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques ou réglementaires, sur la place publique ou encore par des recours collectifs. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et l'inforoute, la santé, l'agroalimentaire et les biotechnologies, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

Finalement, dans le contexte de la mondialisation des marchés, UC travaille en collaboration avec plusieurs groupes de consommateurs du Canada anglais et de l'étranger. Elle est membre de l'*Organisation internationale des consommateurs* (CI), organisme reconnu notamment par les Nations Unies.

Depuis plus de 40 ans, les ACEF travaillent sans relâche au Québec auprès des personnes à faible revenu. Tout en revendiquant des améliorations aux politiques sociales et fiscales, les ACEF ont, depuis le début de leur existence, offert des services directs aux familles, dont des services de consultation budgétaire personnalisés.

1 Contexte

Le 14 novembre 2013, le Distributeur demande à la Régie de l'Énergie d'approuver de la grille de pondération des critères d'évaluation pour l'appel d'offres de 450 MW d'énergie éolienne (A/O 2013-01).

Cette demande fait suite à l'édiction par le gouvernement, en date du 6 novembre 2013, du décret 1149-2013 concernant le Règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne. Il fait également suite au décret 1150-2013 concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard d'un bloc de 450 MW d'énergie éolienne.

Dans le cadre de ce dossier, la Régie doit s'assurer que la demande du Distributeur concernant l'approbation de la grille de pondération des critères d'évaluation est conforme à la Loi, aux règlements ainsi qu'aux décrets gouvernementaux fixant le cadre de cet appel d'offres.

D'emblée, UC indique que ces nouveaux 450 MW d'énergie éolienne imposés par le gouvernement amèneront le Distributeur à renoncer à des volumes croissants d'énergie du bloc patrimonial et rendront superflus des approvisionnements beaucoup moins coûteux qui ont été engagés par le Distributeur pour répondre à une croissance des besoins de sa clientèle. Ces approvisionnements ont été acquis à la suite de l'examen et de l'approbation de la Régie de leurs caractères utile et prudemment acquis. Ce nouveau bloc d'énergie éolienne exacerbe donc une situation de surplus qui affecte lourdement les clients du Distributeur. Le fait qu'UC soumette ses commentaires sur la grille d'évaluation de l'appel d'offres 2013-01 n'est pas une admission que le coût de ces approvisionnements doit éventuellement être reconnu par la Régie.

2 Projet de règlement sur un bloc de 450 MW d'énergie éolienne

Au mois d'août 2013, le gouvernement publiait dans la Gazette officielle du Québec un projet de règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne.

Le règlement stipule entre autres les délais et prix d'achat suivants :

- 225 mégawatts au plus tard le 1^{er} décembre 2017;
- 225 mégawatts au plus tard le 1^{er} décembre 2018.

Le bloc visé au premier alinéa est assorti d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration de l'énergie éolienne souscrite par le distributeur d'électricité auprès d'Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité ou d'un autre fournisseur d'électricité québécois.

Le prix de la fourniture d'électricité, incluant le service d'équilibrage et de puissance complémentaire, ne peut pas excéder 9,5 ¢/kWh en dollars de 2014 indexés à l'indice des prix à la consommation pour ce bloc d'énergie.

UC rappelle que dans sa décision D-2013-21, la Régie stipulait :

[62] L'AQCIE/CIFQ rappelle que le Distributeur a toujours soutenu que le coût de l'intégration éolienne serait de 0,5 ¢/kWh, alors que les coûts réels qui sont transmis aux consommateurs sont plutôt aujourd'hui de 1,2 ¢/kWh à 1,7 ¢/kWh. La Régie partage ce constat et, comme elle l'a exprimé à plusieurs reprises, réitère à nouveau sa préoccupation sur le niveau élevé des coûts d'intégration éolienne. (Nous soulignons)

Le projet de règlement du mois d'août 2013 reposait donc en principe sur un prix d'acquisition de l'énergie de l'ordre de 8 ¢/kWh, prix qui devait refléter une certaine réalité économique et financière.

3 Décrets 1149-2013 et 1150-2013

Le 6 novembre 2013, le gouvernement a édicté le décret 1149-2013 concernant le *Règlement sur un bloc de 450 MW d'énergie éolienne* (le « Règlement »). Ce règlement indique un bloc d'énergie éolienne doit être produit au Québec à partir d'une capacité visée de 450 mégawatts, composé de 300 mégawatts issus de projets provenant des régions du Bas-Saint-Laurent et de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine et de 150 mégawatts issus de projets provenant de l'ensemble du Québec raccordés au réseau principal d'Hydro-Québec, dans les délais suivants :

- — 100 mégawatts au plus tard le 1^{er} décembre 2016;
- — 350 mégawatts au plus tard le 1^{er} décembre 2017.

Le bloc visé au premier alinéa est assorti d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration de l'énergie éolienne souscrite par le distributeur d'électricité auprès d'Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité ou d'un autre fournisseur d'électricité québécois.

Le prix de la fourniture d'électricité pour ce bloc d'énergie, excluant le coût de transport et du service d'équilibrage et de puissance complémentaire, ne peut pas excéder 9,0 ¢/kWh en dollars de 2014 indexés annuellement à l'indice des prix à la consommation.

UC note que le décret prévoit une mise en service plus rapide des nouvelles éoliennes ainsi qu'un prix d'acquisition plus élevé que proposé initialement. Ces deux éléments contribueront à augmenter plus tôt que prévu les coûts d'approvisionnement du Distributeur et, conséquemment, les tarifs d'électricité des clients résidentiels dans un contexte où il n'y a aucun besoin supplémentaire sur l'horizon du plan d'approvisionnement.

La participation à l'appel d'offres du distributeur d'électricité est réservée à tout fournisseur d'électricité qui démontre que :

- le milieu local détient une participation représentant 50 % ou plus du contrôle de son projet;
- son projet est reconnu par une résolution adoptée à cet effet par toute municipalité régionale de comté et par toute municipalité locale où se situe le projet.

Le gouvernement a également adopté le 6 novembre 2013, le décret 1150-2013 *concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie*

à l'égard d'un bloc de 450 MW d'énergie éolienne (le « Décret »). Les articles 4 à 6 de ce décret se reflètent dans la grille des critères d'évaluation

4. La maximisation des retombées économiques au Québec en matière d'emplois et de dépenses doit se traduire, pour chaque projet, par la réalisation de dépenses au Québec correspondant à un minimum de 60 % des coûts globaux du parc éolien, incluant l'installation des éoliennes. Les dépenses réalisées au-delà de ce seuil permettront à ces projets d'obtenir plus de points lors du processus de sélection.

5. La maximisation des retombées économiques en matière d'emplois ou d'investissements manufacturiers dans la MRC de la Matanie et dans la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine doit se traduire par la réalisation de dépenses ou d'investissements manufacturiers correspondant à un minimum de 35 % des coûts des éoliennes, excluant l'installation des éoliennes.

6. Le bloc de 450 mégawatts visé contribuera au maintien de l'industrie de fabrication d'éoliennes installée principalement sur le territoire de la MRC de la Matanie et de la région administrative de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et favorisera l'innovation en incitant les industriels de la filière à se lancer dans la production de composantes stratégiques dont la valeur ajoutée surpasse celle des pièces d'éoliennes actuellement usinées au Québec. À cet effet, la grille de sélection des projets devra inclure une liste de composantes stratégiques, notamment les convertisseurs électroniques, les génératrices, le système de contrôle, les systèmes de freinage et les multiplicateurs de vitesse, auxquelles sera attribué un poids très significatif lors du processus de sélection.
(Nous soulignons)

4 Grille d'évaluation : analyse et proposition

À la deuxième étape du processus de sélection, le Distributeur entend classer les soumissions retenues après la première étape du processus de sélection selon une grille d'évaluation.

Dans le cadre de l'appel d'offres A/O 2009-02, la Régie avait approuvé la grille de pondération des critères non monétaires de l'appel d'offres éolien issus des projets communautaires et autochtones qui reflétait les règlements et décrets émis par le gouvernement relativement à ces appels d'offres¹. Les critères d'évaluation utilisés dans la phase 2 du processus de sélection apparaissent au tableau suivant tandis que l'annexe 1 fournit la grille spécifique au volet communautaire.

¹ D-1043-2008, D-1044-2008, D-1045-2008, D-1046-2008.

Tableau 1
Grille d'évaluation pour les volets autochtone et communautaire (A/O 2009-02)²

Critères	Pondération
1. Contenu régional additionnel au minimum de 30 % exigé	15
2. Contenu québécois additionnel au minimum de 60 % exigé	10
3. Développement durable	25
4. Capacité financière	7
5. Faisabilité du projet	7
6. Expérience pertinente	6
7. Coût de l'électricité	30
TOTAL	100

Pour l'appel d'offre A/O 2013-01, le Distributeur modifie la grille du tableau 1 pour tenir compte des préoccupations énoncées au Décret et propose d'attribuer la pondération qui figure au tableau 2.

Tableau 2
Grille d'évaluation proposée (A/O 2013-01)

Critères	Pondération
1. Contenu régional additionnel au minimum de 35% exigé	15
2. Contenu québécois additionnel au minimum de 60% exigé	5
3. Fabrication de composantes stratégiques au Québec	20
4. Capacité financière	7
5. Faisabilité du projet	9
6. Expérience pertinente	4
7. Coût de l'électricité	40
TOTAL	100

Le Distributeur propose d'abord d'attribuer 40 points au coût de l'électricité et 60 points pour les critères non monétaires. Le Distributeur considère que cette pondération représente un équilibre entre les préoccupations du gouvernement du Québec exprimées au Règlement et au Décret ainsi qu'à la LRÉ, le tout, dans le souci d'assurer à la clientèle québécoise des approvisionnements en électricité à un prix qui soit le résultat d'un processus concurrentiel.

UC considère qu'étant donné une mise en service plus rapide des nouvelles éoliennes ainsi qu'un prix d'acquisition plus élevé que proposé initialement, ce rééquilibrage entre les intérêts de la clientèle québécoise et ceux du gouvernement ne va pas assez loin. Avec un FU de l'ordre de 35 %, les 450 MW prévus pour cet appel d'offres représentent des livraisons annuelles de quelque 1,4 TWh pour un prix global de l'ordre de 140 M\$. Chaque ¢/kWh épargné se traduirait par un gain annuel de près de 14 M\$. Tout en respectant les préoccupations du gouvernement exprimées dans le Décret, UC est d'avis que le coût de l'électricité devrait se voir attribuer, dans le pire des cas, 50 points. Étant donné le rééquilibrage proposé, les critères non monétaires doivent voir leur pondération diminuer.

UC note que les 3 premiers critères de la grille d'évaluation que le Distributeur propose respectent le Décret. Toutefois, au critère « Fabrication de composantes stratégiques au Québec » le Distributeur ajoute, sans justification aucune, aux cinq composantes stratégiques

² D-2009-073

identifiées à l'article 6 du Décret trois nouvelles composantes (moyeu de rotor, systèmes d'orientation de nacelles et systèmes de calage) dont la pondération totale atteint 4 points³. UC est d'avis que puisque le Décret n'identifie pas ces composantes stratégiques et parce que le Distributeur n'apporte aucune justification à leur inclusion dans la grille d'évaluation, leur retrait de la liste et le transfert de 4 points au critère coût de l'électricité sont souhaitables. Un total de 16 points serait donc accordé au critère « Fabrication de composantes stratégiques au Québec ». UC constate en outre le poids important, voire disproportionné, donné à la composante « multiplicateur de vitesse ». En accordant 9 points à cette composante, le Distributeur lui accorde autant de poids qu'à tout le critère « Faisabilité du projet » !

Le Distributeur propose d'accorder 15 points au « critère contenu régional additionnel au minimum de 35 % exigé ». UC trouve ce poids élevé étant donné, dans un souci de soutien à l'économie locale, les retombées régionales déjà prévues aux exigences minimales comme le paiement annuel de 5 000 \$ à la municipalité locale, à la MRC ou à la communauté autochtone pour chaque MW installé sur le territoire de la dite municipalité locale, MRC ou communauté autochtone et la participation à hauteur de 50 % du milieu local dans le projet. UC propose de réduire de 4 points le poids accordé à ce critère et d'octroyer ces points au critère monétaire.

Le Distributeur propose d'accorder 5 points au critère « critère contenu québécois additionnel au minimum de 60 % exigé ». UC trouve ce poids élevé étant donné que le critère 3 prévoit déjà 16 points (dans la nouvelle pondération proposée par UC) pour « Fabrication de composantes stratégiques au Québec ». UC propose de réduire le poids accordé à ce critère de 2 points pour les ajouter au critère coût de l'électricité.

UC note finalement que le critère développement durable qui, dans le cadre de l'appel d'offres A/O 2009-02 obtenait 25 points dans la grille d'évaluation des propositions (tableau 1) n'apparaît plus dans la grille proposée pour l'appel d'offres A/O 2013-01. UC constate néanmoins en consultant la grille de l'annexe 1, que ce critère regroupait essentiellement des sous-critères relatifs à la participation des communautés locales au projet ou à des paiements fermes versés qui leur seraient versés. Ces sous-critères constituent essentiellement, dans l'appel d'offres A/O 2013-01, des exigences minimales.

UC recommande donc à la Régie d'approuver la grille d'évaluation des soumissions de l'A/O 2013-01 qui apparaît au tableau 3 et qui résume les observations et propositions d'UC.

Tableau 3
Nouvelle grille d'évaluation proposée par UC

Critères	Pondération
1. Contenu régional additionnel au minimum de 35 % exigé	11
2. Contenu québécois additionnel au minimum de 60 % exigé	3
3. Fabrication de composantes stratégiques au Québec	16
4. Capacité financière	7
5. Faisabilité du projet	9
6. Expérience pertinente	4
7. Coût de l'électricité	50
Total	100

³ Voir annexe 2.

Annexe 1 : Critères et pondération (A/O 2009-02)

APPEL D'OFFRES ÉOLIEN COMMUNAUTAIRE ET AUTOCHTONE Critères et pondération proposés pour le classement des soumissions du volet communautaire

1. Contenu régional additionnel au minimum de 30% exigé	15	
2. Contenu québécois additionnel au minimum de 60% exigé	10	
3. Développement durable	25	
<ul style="list-style-type: none"> • Participation de la MRC ou des municipalités locales où se situe le projet communautaire: pondération selon les niveaux de propriété et de contrôle du projet communautaire 	6	
<ul style="list-style-type: none"> • Participation de la communauté locale additionnelle à l'exigence minimale de 30% pour le contrôle du projet communautaire 	6	
<ul style="list-style-type: none"> • Participation de la communauté locale additionnelle à l'exigence minimale de 30% pour la capitalisation du projet communautaire 	6	
<ul style="list-style-type: none"> • Paiements fermes versés aux municipalités, MRC et communautés autochtones (<u>excluant</u> les bénéfices estimés en cas de prise de participation dans le parc éolien) • Application du cadre de référence • Paiements versés aux propriétaires privés 	Terres privées	Terres publiques
	3	7
	2	n/a
	2	n/a
4. Capacité financière	7	
<ul style="list-style-type: none"> • Solidité financière du Fournisseur • Plan de financement 	3	
	4	
5. Faisabilité du projet	7	
<ul style="list-style-type: none"> • Raccordement au réseau 	1	
<ul style="list-style-type: none"> • Plan directeur de réalisation du projet 	2	
<ul style="list-style-type: none"> • Données de vents obtenues et réalisme de l'énergie annuelle garantie 	2	
<ul style="list-style-type: none"> • Plan d'obtention des autorisations environnementales 	2	
6. Expérience pertinente	6	
<ul style="list-style-type: none"> • Expérience antérieure du soumissionnaire, des sociétés affiliées, des partenaires, des consultants et fournisseurs à développer des projets similaires 	2	
<ul style="list-style-type: none"> • Expérience du personnel-clé 	2	
<ul style="list-style-type: none"> • Expérience et part du marché mondial de fabrication d'éoliennes détenues par le manufacturier d'éoliennes désigné 	2	
Somme des critères non monétaires	70	
Coût de l'électricité	30	
TOTAL	100	

Annexe 2 : Critères et pondération (A/O 2013-01)

Critères et pondération proposés pour le classement des soumissions
(Étape 2 du processus de sélection)

1. Contenu régional additionnel au minimum de 35% exigé	15
2. Contenu québécois additionnel au minimum de 60% exigé	5
3. Fabrication de composantes stratégiques au Québec <i>* Maximum de 20 points attribuables</i>	20
- Convertisseur électronique	4
- Génératrice ⁴	3
- Système de contrôle	2
- Systèmes de freinage ⁴	1
- Multiplicateur de vitesse ⁴	9
- Moyeu du rotor	1
- Systèmes d'orientation des nacelles	1
- Système de calage	2
4. Capacité financière	7
• Solidité financière du Fournisseur	3
• Plan de financement	4
5. Faisabilité du projet	9
• Raccordement au réseau	3
• Plan directeur de réalisation du projet	2
• Données de vents obtenues et réalisme de l'énergie contractuelle	2
• Le plan d'obtention des autorisations environnementales	2
6. Expérience pertinente	4
• Expérience antérieure du soumissionnaire, des sociétés affiliées, des partenaires, des consultants et fournisseurs à développer des projets similaires	2
• Expérience et part du marché mondial de fabrication d'éoliennes détenues par le manufacturier d'éoliennes désigné	2
Somme des critères non monétaires	60
Coût de l'électricité (fourniture, transport et équilibrage)	40
TOTAL	100

⁴ Une génératrice à entraînement direct (génératrice annulaire) est réputée être composée des trois (3) composantes stratégiques suivantes : la génératrice, le système de freinage et le multiplicateur de vitesse.