

DÉCISION

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2015-202

R-3939-2015

11 décembre 2015

PRÉSENTE :

Louise Rozon
Régisseur

Hydro-Québec
Demanderesse

Décision finale

*Demande d'approbation des contrats d'approvisionnement
en électricité découlant de l'appel d'offres A/O 2015-01*

1. DEMANDE

[1] Le 28 août 2015, Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie), en vertu de l'article 74.2 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi) une demande d'approbation des contrats d'approvisionnement en électricité découlant de l'appel d'offres A/O 2015-01 (l'Appel d'offres) visant l'achat de 500 MW de puissance garantie et de l'énergie associée.

[2] Le Distributeur précise qu'il amendera sa demande afin de donner suite au rapport de constatations de la Régie, le cas échéant.

[3] Le 17 septembre 2015, la Régie informe les personnes intéressées, par avis sur internet, qu'elle tiendra une consultation pour l'examen de cette demande. Elle fixe au 20 octobre 2015 le dépôt de commentaires des personnes intéressées et au 27 octobre 2015 la réponse du Distributeur à ces commentaires.

[4] Le 23 septembre 2015, la Régie dépose une première demande de renseignements à laquelle le Distributeur répond le 1^{er} octobre 2015.

[5] Le 5 octobre 2015, la Régie dépose son rapport de constatations de sa surveillance de l'Appel d'offres. Elle y constate que la procédure d'appel d'offres et d'octroi et le Code d'éthique portant sur les contrats d'approvisionnement octroyés par le Distributeur ont été respectés².

[6] Le 8 octobre 2015, la Régie dépose une deuxième demande de renseignements à laquelle le Distributeur répond le 15 octobre 2015.

[7] Le 10 novembre 2015, la Régie dépose une troisième demande de renseignements à laquelle le Distributeur répond le 18 novembre 2015.

[8] Le 18 novembre 2015, n'ayant reçu aucun commentaire de personnes intéressées, la Régie entame son délibéré.

¹ RLRQ, c. R-6.01.

² Rapport de constatations, Surveillance de la procédure d'appel d'offres et d'octroi, et de l'application du code d'éthique, Appel d'offres A/O 2015-01, 5 octobre 2015.

[9] Dans la présente décision, la Régie se prononce sur la demande d'approbation des contrats d'approvisionnement en électricité découlant de l'Appel d'offres.

2. CADRE RÉGLEMENTAIRE

[10] Aux termes de l'article 74.2 de la Loi, le Distributeur doit obtenir l'approbation de la Régie, aux conditions et dans les cas qu'elle fixe par règlement, pour conclure un contrat d'approvisionnement en électricité.

[11] Le *Règlement sur les conditions et les cas où la conclusion d'un contrat d'approvisionnement par le distributeur d'électricité requiert l'approbation de la Régie de l'énergie*³ (le Règlement d'application) précise que, pour des contrats dont la durée est de plus d'un an, la demande d'autorisation doit être accompagnée des contrats et contenir les informations suivantes :

« 1° une description de la contribution de chaque contrat au plan d'approvisionnement, et lorsque l'appel d'offres est satisfait par plusieurs contrats, une description de la contribution de chaque contrat à l'appel d'offres;

2° dans le cas d'un appel d'offres prévoyant que la totalité ou une partie des besoins des marchés québécois devront être satisfaits pour une source particulière d'approvisionnement en électricité par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement, une description de la contribution de chaque contrat au bloc d'énergie fixé par règlement du gouvernement, au plan d'approvisionnement et à l'appel d'offres lorsque celui-ci est satisfait par plusieurs contrats;

3° une description des garanties prévues aux contrats pour couvrir les risques financiers et ceux reliés à la suffisance des approvisionnements ainsi qu'une analyse des risques résiduels;

4° la démonstration que le contrat ou la combinaison des contrats comporte le prix le plus bas, pour la quantité d'électricité et les conditions demandées, en tenant compte du coût de transport applicable et, dans le cas d'un appel d'offres prévoyant que la totalité ou une partie des besoins des marchés québécois devront être satisfaits pour

³ RLRQ, c. R-6.01, r. 1.

une source particulière d'approvisionnement en électricité par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement, la démonstration que le prix le plus bas ne dépasse pas le prix maximal tel qu'établi par règlement du gouvernement, sous réserve que le gouvernement décide d'établir un tel prix maximal;

5° un rapport comparant les prix du contrat, de la combinaison des contrats ou de chaque contrat inclus dans la combinaison des contrats d'approvisionnement en électricité avec les prix des principaux produits disponibles dans les marchés du nord-est de l'Amérique et les coûts de transport applicables;

6° la démonstration que les caractéristiques des contrats approuvées dans le plan d'approvisionnement sont respectées;

7° le cas échéant, les suites données par le distributeur d'électricité au rapport de la Régie préparé dans le cadre de l'exercice de son pouvoir de surveillance de la procédure d'appel d'offres et d'octroi ainsi que du code d'éthique ».

3. LES CONTRATS

[12] Le 4 mars 2015, le Distributeur procède au lancement de l'Appel d'offres. Il reçoit 7 soumissions représentant dix offres-années et totalisant 830 MW. Aucune soumission n'a été rejetée à l'ouverture.

[13] La grille de sélection utilisée dans l'analyse des offres a fait l'objet de la décision D-2014-205 de la Régie⁴.

[14] Au terme du processus d'évaluation des soumissions, le Distributeur retient la combinaison représentant le coût total le plus bas, formée des trois offres-années présentées au tableau ci-après, pour un total de 500 MW. Ces offres-années proviennent d'un même soumissionnaire et la date de début des livraisons de chacune des soumissions est fixée au 1^{er} décembre 2018.

⁴ Dossier R-3864-2013.

TABLEAU 1
PROJETS RETENUS

Nom du promoteur	Contrat	Puissance contractuelle (MW)	Coût (\$2015/kW-an)
Hydro-Québec Production	Système de puissance HQP-1	100	60
Hydro-Québec Production	Système de puissance HQP-2	200	105
Hydro-Québec Production	Système de puissance HQP-3	200	126,6

Source : Pièce B-0006, p. 11.

[15] Le coût moyen de la combinaison des soumissions retenues est de 106,04 \$/kW/an pour la puissance garantie et le prix moyen de l'énergie associée à ces ententes est de 60,52\$/MWh, incluant les coûts du transport de 5\$/MWh⁵.

[16] La présente demande vise l'approbation de ces trois contrats d'approvisionnement en électricité conclus avec le soumissionnaire retenu, Hydro-Québec dans ses activités de production (le Producteur).

4. ANALYSE

Besoins en puissance

[17] Dans le cadre du dossier portant sur le plan d'approvisionnement 2014 2023⁶ (le Plan), la Régie, par sa décision D-2014-205, conclut, à la lumière du bilan en puissance déposé en preuve, qu'un appel d'offres en puissance de 1 000 MW n'est pas justifié. La Régie autorise alors le Distributeur à procéder à un appel d'offres de 500 MW.

[18] Dans le cadre de l'Appel d'offres, le Distributeur a retenu trois soumissions conformes aux exigences, lesquelles respectaient les caractéristiques approuvées par la Régie dans sa décision D-2014-205. Ces caractéristiques incluaient notamment la quantité recherchée de 500 MW et la date de début des livraisons.

⁵ Pièce B-0005, p. 14.

⁶ Dossier R-3864-2013.

[19] Dans le cadre du présent dossier, la Régie a demandé au Distributeur de justifier davantage l'acquisition de 500 MW de puissance, dès 2018-2019, pour une période de 20 ans, compte tenu de l'évolution de la prévision des besoins en puissance et, plus particulièrement, des changements entre le bilan en puissance déposé dans le cadre de l'état d'avancement du plan d'approvisionnement⁷ et le bilan en puissance sur la base duquel la Régie a autorisé un appel d'offres de long terme de 500 MW⁸.

[20] La Régie constate que la diminution des besoins en puissance atteint 500 MW sur l'horizon du Plan.

[21] À cet effet, le Distributeur soumet notamment que l'évolution de la prévision des besoins en puissance ne modifie en rien la nécessité d'acquérir la totalité des 500 MW de puissance dès 2018-2019, mais vient au contraire confirmer le caractère nécessaire, justifié et prudent d'une telle acquisition⁹. Il précise que même en supposant une contribution attendue de 1000 MW de l'option d'électricité interruptible, le bilan mis à jour témoigne de l'importance et de la récurrence des besoins d'approvisionnement de long terme en puissance.

[22] Le Distributeur ajoute également ce qui suit :

« la Régie ne peut refuser d'approuver un contrat qui contribue à répondre aux besoins prévus au plan d'approvisionnement et au dernier état d'avancement. L'évolution à la marge de la prévision, telle qu'elle a été constatée par la Régie au dossier, ne constitue pas, selon le Distributeur, une assise juridique valide pour refuser d'approuver le contrat. En effet, par sa preuve, le Distributeur démontre que les trois contrats octroyés dans le cadre de l'Appel d'offres contribuent positivement tant au plan d'approvisionnement qu'à son dernier état d'avancement »¹⁰. [nous soulignons]

[23] Après avoir examiné l'ensemble de la preuve au dossier, la Régie retient que la contribution des contrats découlant de l'Appel d'offres demeure nécessaire, malgré une diminution des besoins sur l'horizon du Plan, et permet de combler une partie des besoins en puissance sur l'horizon du Plan.

⁷ État d'avancement 2015 du plan d'approvisionnement 2014-2023, tableau 4-2, p. 18 et 19.

⁸ Dossier R-3964-2013, décision D-2014-205, tableau 5, p. 24.

⁹ Pièce B-0025, p. 7.

¹⁰ Pièce B-0025, p. 8 et 9.

[24] La Régie est satisfaite des explications fournies par le Distributeur et conclut que le bilan en puissance montre un besoin d’approvisionnement à long terme suffisant pour justifier l’acquisition de l’ensemble des contrats découlant de l’Appel d’offres.

Conformité des contrats d’approvisionnement au contrat-type

[25] Le document d’Appel d’offres précise que les termes et obligations du contrat à intervenir entre les parties doivent être conformes à ceux du contrat-type¹¹, à l’exception des changements nécessaires aux fins de refléter les caractéristiques propres à la soumission.

[26] À cet égard, la Régie a demandé au Distributeur d’identifier et de justifier, le cas échéant, les changements ou aménagements de caractéristiques dans chacun des trois contrats d’approvisionnement par rapport au contrat-type¹².

[27] Le 1^{er} octobre 2015, le Distributeur répond que les principales modifications sont identiques dans chacun des trois contrats signés et qu’elles découlent du fait que ces contrats ont été signés entre deux divisions d’une même personne morale, Hydro-Québec¹³.

[28] À titre d’exemple, le Distributeur cite notamment les parties « IX – Garanties et X – Assurances » du contrat-type qui ont été enlevées intégralement, puisqu’elles ne sont plus nécessaires, ou modifiées de façon substantielle pour la raison invoquée précédemment¹⁴.

[29] Le Distributeur explique que d’autres modifications ont également été nécessaires afin d’adapter le contrat-type à la ressource de puissance retenue, soit un système de puissance déjà construit et intégré au réseau du Transporteur¹⁵.

¹¹ Document d’Appel d’offres A/O 2015-01, annexe 9.

¹² Pièce A-0005, p. 1.

¹³ Pièce B-0015, p. 3.

¹⁴ Pièce B-0015, p. 3.

¹⁵ Pièce B-0015, p. 4.

[30] La Régie a examiné les trois contrats d'approvisionnement et considère que les modifications effectuées au contrat-type sont exclusivement liées au fait que ces contrats ont été signés entre deux divisions d'une même personne morale dont la ressource est un système déjà construit et intégré au réseau du Transporteur.

[31] La Régie est satisfaite des explications fournies par le Distributeur et considère que les trois contrats signés avec le Producteur sont conformes au contrat-type de l'Appel d'offres.

Informations requises en vertu du Règlement d'application

[32] Tel que prévu au Règlement d'application, le Distributeur doit déposer un rapport comparant les prix du contrat, de la combinaison des contrats ou de chaque contrat inclus dans la combinaison des contrats d'approvisionnement en électricité avec les prix des principaux produits disponibles dans les marchés du nord-est de l'Amérique et les coûts de transport applicables.

[33] À cet égard, le Distributeur a mandaté la firme Merrimack Energy Group Inc. (Merrimack) pour réaliser cette étude qu'il a déposé au présent dossier¹⁶.

[34] Dans ce rapport, Merrimack précise que son étude porte sur l'évaluation du coût d'une nouvelle unité de production qui fonctionne principalement en mode de pointe avec des heures limitées d'opération.

[35] Merrimack précise également que son étude touche trois zones de réglages soient : SO-NE, NYISO et PJM et que pour rendre le service recherché, il existe un large éventail d'options technologiques, allant d'une simple turbine à gaz à des technologies beaucoup plus évoluées de turbines électriques disponibles pour différentes puissances¹⁷.

[36] En ce qui a trait aux coûts, Merrimack estime, sur une même base de comparaison, que le coût actualisé réel pour une nouvelle centrale de pointe se situe entre 114,30 \$/kW/an et 148,90 \$/kW/an (\$ can.)¹⁸.

¹⁶ Pièce B-0006.

¹⁷ Pièce B-0006, p. 3 à 9.

¹⁸ Pièce B-0006, p. 10.

[37] À cet égard, Merrimack constate que le coût obtenu de l'Appel d'offres se situe, dans le cas de l'offre Système de puissance HQP-1 et Système de puissance HQP-2, sous la limite inférieure des coûts de la base de comparaison étudiée alors que l'offre Système de puissance HQP-3 se trouve à l'intérieur de ces limites¹⁹.

[38] En conséquence, Merrimack conclut que les résultats obtenus de l'Appel d'offres du Distributeur pour des contrats de 20 ans sont avantageux par rapport aux coûts liés à l'option de construire de nouvelles unités de production de pointe sur le marché pour répondre au besoin additionnel d'une puissance de 500 MW²⁰.

[39] Merrimack note cependant le manque de compétition et le court délai alloué aux promoteurs voulant participer à l'Appel d'offres :

« The lack of participation by the market was surprising, particularly for new projects. Despite the lack of competition, the pricing of the proposals submitted were competitive with market benchmarks. For future Call for Tenders for Firm Capacity and Associated Energy of this nature, Merrimack Energy recommends that Hydro-Quebec Distribution allow more time for bidders to develop their projects (at least four months between initiation of the Call for Tenders and the date proposals are due) and reassess the penalty provisions in the Standard Contract »²¹.

[40] La Régie partage l'opinion de Merrimack sur ces derniers points.

[41] De plus, la Régie constate que l'étude déposée par Merrimack est exclusivement axée sur l'évaluation du coût annuel d'une nouvelle unité de production fonctionnant en période de pointe.

[42] À cet égard, la Régie considère qu'il aurait été intéressant que l'étude mette également en évidence les coûts relatifs à un appel d'offres de long terme dont les unités de production auraient été en service.

¹⁹ Pièce B-0006, p. 11.

²⁰ Pièce B-0006, p. 11.

²¹ Pièce B-0007, p. 20.

[43] **La Régie considère que les prix obtenus des trois contrats signés avec le Producteur sont compétitifs par rapport aux coûts liés à la construction d'une nouvelle centrale de pointe, tel que présenté au rapport de Merrimack.**

[44] **La Régie se déclare également satisfaite des informations fournies par le Distributeur relativement à la contribution des trois contrats à son plan d'approvisionnement, aux garanties prévues, à la démonstration que la combinaison des contrats comporte le prix le plus bas, à la comparaison des prix du marché, aux caractéristiques des contrats en regard du plan d'approvisionnement et au suivi du rapport de constatations de la Régie.**

[45] **En conséquence, la Régie approuve les contrats d'approvisionnement découlant de l'Appel d'offres.**

5. SUIVI DES CONTRATS D'APPROVISIONNEMENT

[46] Le Distributeur propose à la Régie de présenter, à titre de suivi, dans son rapport annuel, pour chacun des contrats et sur une base mensuelle, les quantités d'énergie livrées, le détail des montants facturés pour l'énergie et, le cas échéant, les dommages liquidés et pénalités, avec des explications et justifications pertinentes²².

[47] **La Régie accepte les modalités de suivi après livraisons proposées par le Distributeur.**

[48] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

APPROUVE le contrat d'approvisionnement en électricité, Système de puissance HQP-1, intervenu le 24 août 2015 entre Hydro-Québec Distribution et Hydro-Québec Production, pour une puissance contractuelle totale de 100 MW;

²² Pièce B-0005, p. 7.

APPROUVE le contrat d'approvisionnement en électricité, Système de puissance HQP-2, intervenu le 24 août 2015 entre Hydro-Québec Distribution et Hydro-Québec Production, pour une puissance contractuelle totale de 200 MW;

APPROUVE le contrat d'approvisionnement en électricité, Système de puissance HQP-3, intervenu le 24 août 2015 entre Hydro-Québec Distribution et Hydro-Québec Production, pour une puissance contractuelle totale de 200 MW;

FIXE les modalités de suivis indiquées à la section 5 de la présente décision.

Louise Rozon
Régisseur

Hydro-Québec représentée par M^e Simon Turmel.