

Mémoire de la FCEI

**Demande d'approbation des caractéristiques du service d'intégration éolienne et des critères
d'analyse des soumissions en vue de l'acquisition d'un service d'intégration éolienne**

Préparé dans le cadre du dossier

R-4061-2018

de la Régie de l'énergie

Par

Antoine Gosselin

Le 10 mai 2019

Table des matières

1. Introduction	3
2. Les caractéristiques du service	3
3. La base de rémunération	5
4. Les paramètres de rémunération	5
5. Critères utilisés dans le processus de sélection des offres	6
6. Appréciation adéquate du coût du service.....	7
7. Clause de reconduction du contrat.....	9
8. Constats sur les données de simulation soumises par le Distributeur	10

1. Introduction

Le Distributeur présente une demande en vue de l'acquisition d'un service d'intégration éolienne pour la période allant du premier septembre 2020 au 31 août 2023.

La demande du Distributeur porte sur trois volets :

- les caractéristiques du service d'intégration éolienne (SIÉ) recherchées, quasi identiques à celles du SIÉ actuellement en vigueur;
- la procédure d'appel d'offres en vue de l'acquisition d'un SIÉ;
- les critères d'analyse des soumissions.

Les commentaires de la FCEI porteront principalement sur le premier volet, soit les caractéristiques du service d'intégration éolienne recherchées. La FCEI formule également un commentaire sur les critères.

Le Distributeur indique rechercher un service d'intégration pour une puissance éolienne contractuelle de 3711 MW pour une durée de trois ans. Il recherche un retour d'énergie égal à 35 % de la puissance contractuelle avec un profil correspondant à l'une des deux options suivantes :

- 40 % de la quantité contractuelle d'octobre à mars et 30 % d'avril à septembre;
- 42,5 % de décembre à mars, 35 % en avril, mai, septembre et octobre, et 25 % de juin à août.

Ces retours seraient assortis d'une garantie de puissance de décembre à mars et le non-respect de cette garantie donnerait lieu à des pénalités.

Selon la FCEI, l'élaboration des caractéristiques du service recherché et des paramètres de l'appel d'offres devrait viser deux objectifs principaux.

- Permettre au Distributeur de retenir le service qui est le plus avantageux pour lui.
- Permettre l'obtention d'un prix qui soit aussi avantageux que possible et sur lesquels la Régie puisse porter un jugement aussi éclairé que possible.

La FCEI estime que la proposition du Distributeur ne rencontre pas ces objectifs de manière efficace, tel qu'il sera discuté dans les sections suivantes.

Dans un premier temps, la section 2 abordera les caractéristiques recherchées pour le service d'intégration éolienne. Les sections 3 et 4 portent respectivement sur la base de rémunération et les paramètres de rémunération. La section 5 porte sur les critères utilisés dans le processus de sélection des offres. La section 6 porte sur le caractère approprié des prix proposés. La section 7 porte sur le mécanisme de renouvellement proposé par le Distributeur. Finalement la section 8 soulève quelques constats de la FCEI relativement aux données produites par le Distributeur.

2. Les caractéristiques du service

Le Distributeur présente le service recherché comme un profil global de retour d'énergie non uniforme selon deux scénarios possibles.

La FCEI soumet que ces scénarios peuvent être conceptualisés de manière différente. Par exemple, le premier profil de retour recherché par le Distributeur (40 % de puissance garantie) pourrait être décrit de la manière suivante:¹

- un service d'équilibrage de la production éolienne comprenant des retours de 36 % d'octobre à mars (correspondant à la contribution en puissance de la production éolienne) et de 34 % d'avril à septembre associé à une garantie de puissance de décembre à mars.
- une puissance additionnelle² de 4 % (octobre à mars) compensée par des livraisons moindres les autres mois également assortie d'une garantie de puissance de décembre à mars.

Si le Distributeur doit nécessairement se procurer le service d'équilibrage et la puissance garantie associée, le besoin de puissance additionnelle est, lui, facultatif. En effet, bien qu'elle ait jugé préférable d'opter pour un profil de retour d'énergie non uniforme dans sa décision D-2015-014, la Régie aurait également pu opter pour des retours uniformes.³ Il s'agissait d'ailleurs de la proposition du Distributeur.

Il ne va cependant pas nécessairement de soi que le profil de retour le plus favorable pour le Distributeur doive systématiquement inclure de la puissance additionnelle. En fait, la pertinence pour le Distributeur de se procurer ou non cette puissance additionnelle dépend de plusieurs facteurs dont, notamment, l'état du bilan en puissance sur la durée du contrat, le prix demandé par les fournisseurs pour offrir cette puissance additionnelle et le coût des options alternatives d'approvisionnement en puissance (e.g. puissance UCAP).

Puisque ces paramètres ne seront connus qu'à la suite de l'appel d'offres, il serait mal avisé selon la FCEI de décider, dès la préparation de l'appel d'offres, que de la puissance additionnelle est requise ou non et en quelle quantité.

De plus, pour que le Distributeur puisse faire un choix éclairé à cet égard, il doit pouvoir comparer le prix demandé pour ce service dans les offres reçues à celui d'un service comparable basé sur les outils alternatifs. Par conséquent, il est nécessaire que les exigences de l'appel d'offres soient telles qu'il soit possible d'isoler le coût de cette puissance additionnelle.

À cet effet, la FCEI recommande qu'en plus de leur proposition pour un ou plusieurs profils de retour avec puissance additionnelle⁴, les soumissionnaires aient l'obligation de présenter une proposition pour un service sans puissance additionnelle (33 % en septembre, 36 % d'octobre à mars et 33% d'avril à août).⁵

En disposant de cette information, le Distributeur pourra déterminer la part de coûts associée à la puissance additionnelle et les comparer avec les autres options qui s'offrent à lui pour obtenir un service équivalent lui permettant de choisir le profil le plus avantageux du point de vue de l'optimisation globale de son plan d'approvisionnement.

¹ Le second pourrait également être décrit d'une manière similaire.

² Telle que définie au paragraphe 223 de la décision D-2015-014.

³ D-2015-014, paragraphe 224.

⁴ Que ce soit les profils proposés par le Distributeur à 40% ou 42,5% ou tout autre profil proposé.

⁵ Sur la base d'un retour d'énergie total de 34,5% correspondant au FU simulé par AWS.

3. La base de rémunération

La base de rémunération proposée par le Distributeur est similaire à celle du contrat actuel et comporte trois dimensions de prix associées respectivement aux retours d'énergie (article 10.1), aux écarts de livraison horaire (article 10.2) et aux écarts de livraison globaux (article 10.3). Dans ce dernier cas, des prix distincts sont prévus selon que les écarts sont positifs ou négatifs.

Bien que la FCEI propose de distinguer la puissance additionnelle du reste de la puissance garantie, elle ne croit pas qu'il soit nécessaire d'établir une dimension de rémunération spécifique à ce service.

En effet, le Distributeur sera en mesure d'identifier implicitement la valeur attribuée à ce service en comparant les offres pour des profils avec et sans puissance additionnelle. Une fois son choix fait entre ces profils, il ne paraît plus utile de suivre distinctement ces coûts pour les fins de l'application du contrat.

Ainsi, la FCEI estime que les trois dimensions existantes de la base de rémunération demeurent appropriées et suffisantes.

4. Les paramètres de rémunération

a. Retours d'énergie à 34,5%

Le Distributeur propose de fixer le niveau des retours d'énergie à 35 % de la puissance installée. L'étude de simulation commandée par le Distributeur trouve, quant à elle, un facteur d'utilisation moyen de 34,5 %. Bien que cet écart soit relativement faible, la FCEI ne considère pas qu'il soit négligeable puisqu'il correspond à près de 20 MW de production horaire ou 525 600 MWh sur la durée du contrat. En moyenne, ce sont autant de MWh que le Distributeur devra acquérir au prix du contrat plutôt que de les acquérir au coût évité en énergie. Si ces deux paramètres présentent un écart important, l'impact sur les coûts d'approvisionnement pourrait être significatif. Ne connaissant pas les offres qui découleront de l'appel de proposition, la prudence milite en faveur d'un taux de retour le plus possible du FU anticipé.

La FCEI recommande donc de fixer le niveau des retours d'énergie selon la meilleure estimation du FU réel anticipé. Selon l'étude de simulation et sous réserve des commentaires formulés à la section 7, ce FU serait de 34,5 %.

b. Écarts de livraison horaire

Le contrat actuel prévoit aussi la possibilité d'une compensation sur les écarts de prévision horaire. Le Distributeur ne propose pas de modification à cette dimension de la rémunération. La FCEI n'a pas de commentaire à formuler quant à ce paramètre.

c. Écarts de livraison annuels ou globaux

Le contrat actuel prévoit une compensation annuelle sur les écarts de livraison cumulatifs sur l'année. Les écarts positifs (production éolienne supérieure aux retours) sont achetés par le

Producteur au prix de 1,85 \$/MWh. Les écarts négatifs (retours supérieurs à la production éolienne) sont achetés par le Distributeur au prix de 47,40 \$/MWh. Cette asymétrie importante entre le prix payé et le prix obtenu pour les écarts de livraison entraîne des impacts significatifs sur le coût du service d'intégration.

D'abord, elle introduit un aléa important dans le coût du service pour des circonstances équivalentes autant du point de vue du fournisseur que du Distributeur. Supposons, par exemple, un scénario unique de production éolienne traité selon deux contrats semblables en tous points sauf pour ce qui est de la date de début et de fin. L'un débute au premier septembre et l'autre au premier mai. En fonction des écarts mensuels de livraison, on peut très bien imaginer que les écarts annuels soient très différents entre les deux contrats et que, par conséquent, la compensation financière soit très différente. Pourtant, dans les deux cas, les écarts de livraison auxquels fait face le fournisseur sont rigoureusement identiques et, donc, les coûts encourus pour les gérer le sont également.

Selon la FCEI, cette incertitude significative sur le niveau de rémunération pour des circonstances similaires n'est pas souhaitable et entraîne une déconnexion entre la compensation et les coûts sous-jacents. Elle estime que cette compensation devrait être robuste à une variation des dates d'entrée en vigueur des services.

De plus, cette asymétrie est, selon la FCEI, inéquitable puisqu'elle est équivalente en moyenne à vendre un MWh au Producteur à 1,85 \$ pour lui racheter le même MWh l'année suivante à 47,40 \$.

Finalement, on ne peut exclure que la forme asymétrique de la compensation, laquelle assure au fournisseur un bénéfice en toutes circonstances, influence le tarif demandé pour les autres dimensions de la base de rémunération et en complexifie ainsi l'appréciation.

Comme remède à ce problème, la FCEI recommande d'imposer un prix égal pour les déséquilibres d'énergie annuels positifs et négatifs. Un tel prix uniforme aurait notamment comme avantage d'assurer la robustesse de la compensation financière face aux aléas de court terme ou au choix de la date de début des contrats. Il favoriserait également, selon la FCEI, la présentation de prix mieux alignés sur les coûts pour chacune des dimensions de la rémunération.

Subsidiairement, un règlement des déséquilibres une seule fois en fin de contrat permettrait de limiter le problème sans l'éliminer complètement.

5. Critères utilisés dans le processus de sélection des offres

Le Distributeur analysera les soumissions selon un processus en trois étapes. Il indique qu'à la deuxième étape de ce processus « les offres seront évaluées uniquement sur le critère monétaire, c'est-à-dire les prix soumis pour le SIÉ selon les bases de rémunération définies à la section 2.6. »⁶

⁶ B-0004, p. 13

À la section 2.6, le Distributeur identifie deux « prix » et une « compensation ».

« 2.6. Base de rémunération du SIÉ Les soumissionnaires seront invités à soumettre un prix, par mégawattheure, s'appliquant aux retours d'énergie selon les modalités décrites à la section 2.3. Ils pourront également soumettre un prix applicable aux écarts entre la prévision de production éolienne et la production éolienne réelle.

Finalement, compte tenu des incertitudes reliées aux volumes annuels de production éolienne, l'écart, positif ou négatif, entre la production éolienne réelle et les retours d'énergie contractuels fera l'objet d'une compensation entre le Distributeur et le fournisseur du service. »⁷

La FCEI comprend de ces extraits que le Distributeur ne prévoit pas tenir compte du niveau de la compensation pour comparer les soumissions entre elles ni pour juger du caractère approprié du coût de l'entente. Or, peu importe le nom qu'on y accole, les écarts de livraison ont un impact potentiellement important sur le coût du contrat pour le Distributeur et doivent, selon la FCEI, être pris en compte autant pour comparer les offres entre elles que pour juger du caractère approprié du coût du service. **Elle recommande donc que la comparaison des offres tienne compte de ces coûts.**

6. Appréciation adéquate du coût du service

L'appel d'offres à venir présente un important enjeu en lien avec la détermination du caractère concurrentiel des prix soumis. L'absence d'une concurrence crédible au Producteur pour la plus grande proportion du service recherché fait en sorte qu'il se retrouve en situation de quasi-monopole.

Cette lecture de la situation est d'ailleurs partagée par le Distributeur qui mentionne :

« Au terme de l'appel d'offres A/O 2015-02, un seul fournisseur avait soumis une offre. Le Distributeur constate ainsi que, bien qu'il soit techniquement possible pour un nombre restreint de fournisseurs d'offrir ce service, un seul semble réellement intéressé à l'offrir sur une base commerciale. En dépit d'un tel constat, le Distributeur est disposé à lancer un appel d'offres et appliquera les règles de la Procédure d'appel d'offres et d'octroi pour les achats d'électricité (la Procédure) adoptée et approuvée par la Régie. »⁸

Le Distributeur indique également :

« Le Distributeur est favorable à toute proposition permettant un gain d'efficacité, et ce, dans un contexte de faible concurrence. »⁹

Cette faible concurrence est exacerbée par les avantages comparatifs dont jouit le Producteur. D'une part, le Producteur n'est pas sujet aux pénalités liées à la garantie de puissance.

« La Régie constate que, puisque le Producteur compense tout écart, il ne peut en créer et, par conséquent, ne serait pas appelé à payer de pénalités. » D-2015-014 [354]

⁷ B-0004, p. 7

⁸ B-0004, p. 12

⁹ B-0035 p. 7

D'autre part, il bénéficie vraisemblablement de synergies importantes au niveau des réglages de production à la minute, ce qui n'est peut-être pas le cas des autres soumissionnaires potentiels.

La FCEI soumet que ces circonstances complexifient beaucoup l'appréciation adéquate du caractère approprié des offres reçues et en particulier de celle reçue du Producteur.

Selon le Distributeur, le coût du service d'intégration éolienne actuelle serait une bonne base de comparaison pour évaluer si les prix offerts seront appropriés.¹⁰ Il cite à ce propos la décision D-2016-095 dans laquelle la Régie indique :

[44] La Régie est d'avis que le coût du Service est compétitif par rapport aux coûts des services d'intégration éolienne offerts par d'autres entreprises d'électricité nord-américaines, tel que présenté au rapport de balisage de l'expert Hanser.

La FCEI note cependant deux points. D'une part, l'évaluation du coût du service au dossier R-3865-2016 ne tenait pas compte du coût des écarts de livraisons annuels.

« Dans les faits, lorsqu'on présentera le coût global des soumissions, bien, cette composante-là ne sera pas présentée. Parce que, nous, ce qu'on va regarder, c'est le coût du service. Donc, ça, c'est pour les fins d'évaluation, à savoir le fournisseur devra soumettre, pour la composante, le fournisseur devra soumettre une formule de prix, un type de... sa tarification pour cette composante-là. C'est pour ça que je mentionne qu'il va y avoir deux scénarios : un scénario à la hausse, un scénario à la baisse. Parce que, bon, si c'est un prix unique, bien, ça va s'annuler. »¹¹ (Nous soulignons)

Or, ces écarts ont entraîné des coûts importants comme en font foi les suivis de service d'intégration éolienne.¹²

D'autre part, au paragraphe 395 de sa décision D-2015-104, la Régie jugeait que les prix au Québec ne pouvaient être comparés aux prix dans d'autres juridictions.

[395] La Régie constate que le produit recherché par le Distributeur est unique et adapté au Québec et qu'il peut difficilement être comparé aux autres produits disponibles dans les autres juridictions.

Par conséquent, le fait que le prix obtenu par le Distributeur soit compétitif par rapport aux coûts de services semblables dans d'autres juridictions ne garantit en rien que ce soit un prix approprié pour le Québec. Selon la FCEI, le coût de l'entente actuelle ne constitue pas une base de comparaison suffisante pour juger du caractère raisonnable du coût des services recherchés.

Qui plus est, il n'est pas exclu que le service retenu par le Distributeur diverge du service offert par l'entente actuelle, notamment en ce qui a trait à la puissance additionnelle. Dans cette éventualité, la validité du contrat actuel comme base de comparaison n'en serait que réduite davantage.

¹⁰ B-0037, pp. 7 et 8

¹¹ R-3848-2013, A-0054, pp. 89 et 90

¹² http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/Suivis/SuiviD-2016-095/HQD_Rapport_24nov2017.pdf
http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/Suivis/SuiviD-2016-095/HQD_Rapport_23novembre2018.pdf

Juger du caractère approprié des prix offerts dans un contexte de faible concurrence présentera, à n'en pas douter, un défi et il est probable que la Régie ne disposera pas d'outils parfaits pour ce faire. Toutefois, elle devrait, selon la FCEI, mettre en place dès l'élaboration de l'appel d'offres des conditions qui favoriseront l'émergence de l'information la plus pertinente possible et l'exercice d'un jugement aussi éclairé que possible.

Selon la FCEI, une manière d'y parvenir consiste à définir l'appel d'offres de telle sorte que le prix proposé pour les principales composantes du service offert (équilibre, erreurs de prévision, puissance additionnelle, écart de livraison) puisse être isolé par le Distributeur de façon à pouvoir juger du caractère approprié du niveau des prix pour chacun des services plutôt que de manière globale. Les recommandations formulées aux sections 2 et 4c contribuent selon la FCEI à améliorer cette adéquation.

Toutefois, ces seules recommandations risquent d'être insuffisantes pour conclure au caractère approprié du coût global des soumissions.

La FCEI recommande donc que les fournisseurs retenus et dont l'offre, ou une partie de l'offre, ne fait face à aucune offre concurrente, aient l'obligation de soumettre à la Régie une justification des prix offerts et/ou des coûts sous-jacents au service offert.

Au paragraphe 405 de la décision D-2015-014, la Régie avait rejeté une recommandation similaire de l'expert Raymond de crainte que celle-ci n'éloigne des soumissionnaires potentiels. Force est de constater que, même sans cette condition, le Producteur a été le seul soumissionnaire à l'appel d'offres A/O-2015-02. De plus, le Distributeur anticipe lui-même que ce sera encore le cas et, à cet effet, demande à la Régie d'approuver une procédure de reconduction accélérée d'une future entente avec le Producteur. L'impact de l'inclusion des justifications dans les soumissions semble donc plus théorique que réel.

Par ailleurs, la recommandation de la FCEI n'est pas d'inclure les justificatifs dans la soumission comme l'avait recommandé l'expert Raymond, mais plutôt de l'exiger seulement des fournisseurs retenus par le Distributeur pour la portion non compétitive de l'offre et qu'elle soit transmise à la Régie et non au Distributeur. L'information demandée n'étant pas communiquée au Distributeur, la FCEI estime que cette condition représenterait un enjeu moins important pour les soumissionnaires éventuels. De plus, puisque présumément le Producteur fera une offre pour la totalité du besoin d'intégration, tous les autres soumissionnaires feraient face à une offre concurrente et n'auraient pas, de toute manière, à partager cette information.

En fonction des circonstances, et si elle le juge nécessaire aux fins du traitement du dossier d'approbation du contrat de service d'intégration éolienne, la Régie pourrait partager l'information reçue de manière limitée et confidentielle.

7. Clause de reconduction du contrat

Étant donné que le Producteur a été le seul soumissionnaire à l'appel d'offres précédent et qu'il anticipe que ce soit encore le cas pour le prochain appel d'offres, le Distributeur propose d'introduire une clause pour les renouvellements éventuels du contrat afin de le prolonger au-delà de la durée initiale et, ainsi, éviter des appels d'offres peu utiles.

Il indique de plus que, si la clause de reconduction était acceptée pour le prochain contrat de SIÉ, le Distributeur « veillerait à valider l'offre auprès du marché avant de procéder au renouvellement du service. »¹³

La FCEI n'est pas opposée à l'introduction d'une clause de renouvellement considérant que celui-ci est sujet à l'approbation des parties et de la Régie et considérant l'intention du Distributeur de valider l'offre du marché au préalable. **Cependant, elle estime que le processus par lequel le Distributeur entend valider cette offre devrait être documenté et soumis à l'approbation de la Régie.**

8. Constats sur les données de simulation soumises par le Distributeur

L'analyse des données de simulations soumises par AWST a révélé certaines incohérences que la FCEI juge pertinent de rapporter. Bien que les erreurs constatées en elles-mêmes soient peu susceptibles d'influencer de manière significative les résultats rapportés par AWST, elles pourraient être un symptôme d'enjeux plus importants. **Par conséquent, la FCEI recommande qu'une validation des résultats de simulations soit effectuée.** Les problèmes de données constatées par la FCEI sont les suivants :

- Les cinq dernières heures de la fin du mois de décembre sont manquantes pour 2015. Des heures correspondantes sont présentes pour 1978 alors que la simulation débute en principe en 1979.
- La deuxième heure de la journée apparaît en double une fois par année aux mois d'octobre (1979-2006) et novembre (2007-2015). C'est par exemple le cas le 28 octobre 1979, le 26 octobre 1980 et le 25 octobre 1981.
- La troisième heure de la journée est manquante une fois par année en avril (1979-2006) et mars (2007-2015).

¹³ B-0035, p.12