

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

R-4061-2018

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

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

HYDRO-QUÉBEC, dans ses activités de distribution d'électricité

(Ci-après « **HQD** »)

Demanderesse

et

**FÉDÉRATION CANADIENNE DE
L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE**

Intervenante

**ARGUMENTATION DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'ENTREPRISE
INDÉPENDANTE (FCEI)**

LA FCEI SOUMET RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :

Introduction :

1. L'audience tenue le 10 juin a permis d'éclaircir certaines questions, notamment celle reliée au processus de validation de l'offre et de l'avis public lors de reconduction.
2. La FCEI réitère néanmoins l'entièreté de sa preuve écrite. Elle souhaite, dans la présente argumentation, rappeler certaines de ses conclusions recherchées.
3. La demande de HQD porte sur trois volets pour la période allant du premier septembre 2020 au 31 août 2023 :
 - 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.
4. La FCEI s'est attardée sur les caractéristiques du service d'intégration éolienne recherchées de même que sur les critères d'analyse des soumissions.
5. La FCEI juge que l'élaboration des caractéristiques du service recherché et des paramètres de l'appel d'offres doit viser deux objectifs principaux :

- Permettre à HQD 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 lequel la Régie puisse porter un jugement aussi éclairé que possible.
6. La proposition de HQD, à l'issue des témoignages et de l'argumentation de HQD déposée le 26 juillet 2019, ne rencontre pas la totalité de ces objectifs de manière efficace aux yeux de la FCEI.

Les caractéristiques du service :

7. HQD présente le service recherché comme un profil global de retour d'énergie non uniforme selon deux scénarios possibles.
8. La FCEI rappelle dans sa preuve écrite que ces scénarios peuvent être conceptualisés de manière différente. Par exemple, le premier profil de retour recherché par HQD (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.
9. 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.
10. 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).
11. 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.

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.

12. Pour que HQD 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.
13. 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
14. HQD pourra ainsi 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.

La base de rémunération

15. Tel qu'explicité dans sa preuve, la FCEI estime que les trois dimensions existantes de la base de rémunération demeurent appropriées et suffisantes.

Les paramètres de rémunération

Retours d'énergie à 34,5 %

16. HQD propose de fixer le niveau des retours d'énergie à 35 % de la puissance installée. L'étude de simulation commandée par HQD 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.
17. En moyenne, ce sont autant de MWh que HQD 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 près possible du FU anticipé.
18. La FCEI recommande 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 %.

Écarts de livraison annuels ou globaux

19. La preuve de la FCEI rappelle que 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

⁴ Que ce soit les profils proposés par HQD 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.

négatifs (retours supérieurs à la production éolienne) sont achetés par HQD au prix de 47,40 \$/MWh.

20. 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.
21. D'abord, elle introduit un aléa important dans le coût du service pour des circonstances équivalentes autant du point de vue du fournisseur que de HQD.
22. La preuve au dossier montre une incertitude significative sur le niveau de rémunération pour des circonstances similaires. Ceci n'est pas souhaitable et entraîne une déconnexion entre la compensation et les coûts sous-jacents. La FCEI estime que cette compensation devrait être robuste à une variation des dates d'entrée en vigueur des services.
23. 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 \$.
24. À l'audience, le témoin de la FCEI a donné cette explication à l'audience :

Et pour ce qui est de la question de la gestion hydrique, l'impact sur la gestion des réservoirs puis les débits minimaux des rivières comme on discutait ce matin, bien, j'avais exactement le même commentaire que monsieur Raymond, c'est-à-dire que, bien, si le fait d'avoir une production éolienne trop élevée fait en sorte, par exemple, qu'on doit déverser un peu plus d'eau dans un réservoir et qu'on pense que cette eau-là a une valeur d'un dollar quatre-vingt-cinq (1,85 \$), bien, évidemment, bien, il y a aussi la possibilité que la production éolienne soit plus faible et qu'on ait à déverser moins d'eau des réservoirs et il n'y a pas de raison de penser que l'eau qu'on déverse en moins a une valeur différente de l'eau qu'on déverse en plus. Et donc, dans les... dans les deux cas ici, on devrait avoir une symétrie au niveau de la compensation.

Alors, on ne voit pas de justification là au niveau économique pour avoir une compensation différente pour les surplus et les déficits.⁶

25. 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.
26. À l'audience, le témoin de la FCEI a souligné :

Donc, pour ce qui est du caractère ferme versus non ferme, il ne m'apparaît pas du tout réaliste de penser que cet aspect-là puisse justifier une rémunération asymétrique pour les retours.

La première raison, c'est que, comme on le mentionnait d'ailleurs dans notre preuve, la compensation qui résulte des retours, des déséquilibres sur les retours d'énergie, elle est hautement aléatoire.

⁶ Notes sténographiques du 10 juin 2019, p. 236-237.

Les témoins donnaient un exemple ce matin par rapport justement à la gestion hydraulique où ils disaient « bien, s'il y a beaucoup de production éolienne au printemps, bien ça peut avoir un impact sur la gestion de l'eau dans les réservoirs. »

Mais, de la façon dont l'entente ou le service est fait, bien si jamais dans le courant de l'été il y a une production moindre qui vient compenser cette production plus élevée-là, on se ramasse au premier (1er) septembre avec un bilan zéro puis il n'y a aucune rémunération pour ça. Par contre, si la production à l'été est normale puis c'est plutôt à l'automne qu'on observe qu'il y a tout à coup une production plus faible, bien là, on va constater au premier (1er) septembre un impact, un écart important, puis là, on va donner une rémunération pour ça.

Alors, ça ne m'apparaît pas crédible de penser qu'un fournisseur, et en particulier le Producteur, aurait voulu aller chercher une rémunération pour un service ferme à travers un facteur comme ça qui est aussi incertain.⁷

27. 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.
28. Subsidiairement, un règlement des déséquilibres une seule fois en fin de contrat permettrait de limiter le problème sans l'éliminer complètement.

Critères utilisés dans le processus de sélection des offres

29. HQD indique qu'il analysera les soumissions selon un processus en trois étapes. Il mentionne 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. »⁸
30. La FCEI retient de la demande que HQD 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.
31. Tel qu'indiqué dans sa preuve, peu importe le nom qu'on y accole, les écarts de livraison ont un impact potentiellement important sur le coût du contrat pour HQD 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.

⁷ Notes sténographiques du 10 juin 2019, p. 234-236.

⁸ B-0004, p. 13

Appréciation adéquate du coût du service

32. La FCEI a rappelé dans sa preuve que 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.
33. Dans sa preuve, la FCEI indique que 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.
34. Une manière d'y parvenir consiste, selon la FCEI, 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 HQD 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 4 c contribuent selon la FCEI à améliorer cette adéquation.
35. La FCEI recommande 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.
36. La FCEI croit que l'on doit exiger seulement des fournisseurs retenus par HQD pour la portion non compétitive de l'offre et qu'elle soit transmise à la Régie et non à HQD. L'information demandée n'étant pas communiquée à HQD, 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.

Clause de reconduction du contrat

37. 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 de HQD de valider l'offre du marché au préalable. Cependant, elle estime que le processus par lequel HQD entend valider cette offre devrait être documenté et soumis à l'approbation de la Régie.
38. Les témoins d'HQD ont offert des réponses satisfaisantes pour la FCEI :

Q. Comment, dans les faits, comptez-vous concrètement valider l'offre ?

M. CHARLES-DAVID FRANCHE:

R. Effectivement, à la question 3.2, on fait un peu la liste des conditions gagnantes, dans le fond, pour la reconduction. Autant qu'il n'y ait pas de modification au

service, que le fournisseur et le Distributeur jugent dans leur intérêt de renouveler. Puis le troisième point, c'est qu'aucun fournisseur potentiel n'aurait signifié son intérêt.

Donc, la façon qu'on prévoit faire ça, ça serait de déposer un avis public, un peu comme on le fait pour les audiences à la Régie, ou les choses comme ça, dans le fond, en disant : Nous allons reconduire le service, est-ce qu'il y a des gens ou des fournisseurs qui seraient intéressés à faire ça ? Donc, c'est vraiment sous la forme d'un avis, un avis public, qu'on avait pensé, dans le fond, avoir l'intérêt du marché ou, dans le fond, des propositions différentes.

Q. [115] Donc, juste pour se remettre en perspective là, avant la fin... Dans une durée à prévoir là, peut-être six mois avant la fin, vous prévoyez un avis pour dire que : « Voici un contrat qui vient en reconduction. Voici un peu les caractéristiques. » Et juste peut-être pour donner un peu plus de contexte, comment...

R. Je vous dirais qu'on ferait ça, probablement beaucoup avant six mois, dans le fond...

Q. [116] O.K.

R.... parce que s'il y a un fournisseur potentiel qui émet son intérêt, exactement, bien là à ce moment-là, ça déclencherait un nouveau processus là. Donc, il faudrait refaire l'exercice de caractéristiques du produit, relancer un nouvel appel d'offres pour pouvoir réintégrer ce fournisseur-là potentiellement dans le nouveau service. Donc, ça serait en amont là.

Q. [117] Et quand vous dites : « Un avis », c'est un avis qui annonce éventuellement un appel d'offres ou un avis... Juste voir la différence entre un avis pour dire que ça va être reconduit versus un appel d'offres ?

R. L'avis ressemble beaucoup plus à un appel d'intérêt, dans le fond.⁹

39. Le processus décrit par le témoin d'HQD apparaît raisonnable aux yeux de la FCEI.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Montréal, ce 29 août 2019

Fasken Martineau DuMoulin

Copie conforme

(s) Fasken Martineau DuMoulin

Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l.
Procureurs de l'intervenante FCEI

⁹ Notes sténographiques du 10 juin 2019, p. 90-93.