

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

**Demande d'approbation des critères d'évaluation des soumissions et de leur
pondération pour les appels d'offres de 1300 MW d'énergie renouvelable et de
1000 MW d'énergie éolienne**

**Préparé dans le cadre du dossier
R-4207-2022
de la Régie de l'énergie du Québec**

**Par
Antoine Gosselin**

Le 16 décembre 2022

1. Introduction

Le 22 juin 2022, le Gouvernement du Québec publie le décret 1189-2022, concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard d'un bloc de 1 000 mégawatts d'énergie éolienne.

Le 3 août 2022, le Gouvernement du Québec publie le décret 1451-2022, concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard d'un bloc de 1 000 mégawatts d'énergie éolienne.

Le 3 août 2022, le Gouvernement du Québec publie le décret 1452-2022, concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard d'un bloc de 1 300 mégawatts d'énergie renouvelable.

Dans sa décision D-2022-134, la Régie retient les enjeux suivants pour chacun des appels d'offres :

- les caractéristiques des produits recherchés;
- les exigences minimales qui s'appliqueront à l'étape 1 du processus de sélection des soumissions;
- les grilles d'analyse que le Distributeur propose d'utiliser pour l'évaluation des soumissions, lesquelles seront utilisées à l'étape 2 du processus de sélection des soumissions, conformément à la Procédure d'appel d'offres.

La Régie précise de plus que sa décision devra tenir compte des décrets 1189-2022 et des règlements découlant des décrets 1451-2022 (règlement sur un bloc de 1 000 mégawatts d'énergie éolienne) et 1452-2022 (règlement sur un bloc de 1 300 mégawatts d'énergie renouvelable).

La FCEI retient du décret 1189-2022 que, en ce qui concerne le bloc de 1 000 MW d'énergie éolienne, le gouvernement souhaite s'assurer d'un approvisionnement énergétique à long terme et au meilleur coût tout en maximisant les retombées sociales et économiques dans les milieux d'accueil et l'ensemble du Québec, incluant des cibles quant au contenu régional et québécois, à la participation du milieu local et au développement et au maintien de relations harmonieuses avec les communautés autochtones.

La FCEI estime que certains aspects des caractéristiques des produits recherchés et du processus proposé par le Distributeur pour les deux appels d'offres ne favorisent pas l'atteinte de l'objectif d'approvisionnement au meilleur coût. Elle formule ci-après certaines recommandations visant à améliorer le processus à cet égard.

2. Installations existantes versus installations à construire

De manière générale, la FCEI estime que l'objectif de minimisation des coûts ne peut être atteint si le processus de sélection permet à certains acteurs du marché de tirer profit d'une rente de situation. Une rente de situation existe si un ou plusieurs participants au marché disposent d'un avantage qui n'est pas accessible à suffisamment de participants pour combler

la totalité des besoins. Par exemple, dans le cas présent, la puissance cumulée des parcs éoliens existants et éligibles à participer aux appels d'offres est inférieure à la puissance totale recherchée. Les propriétaires de ces parcs savent donc que le prix marginal susceptible d'être retenu par le Distributeur sera basé sur le coût de parcs à construire et non sur celui de parcs existants. Si le coût de production pour les vingt prochaines années d'un parc existant est inférieur à celui d'un parc à construire, ces acteurs bénéficieront alors d'une rente de situation. Considérant qu'une part importante des infrastructures sont déjà en place pour les parcs existants, tout porte à croire que leur coût de production sera effectivement plus faible que celui des parcs à construire. Ils peuvent donc ajuster leurs soumissions non pas en fonction de leurs coûts propres, mais en fonction du coût d'un parc éolien à construire. De la même manière, les installations hydroélectriques et autres disposent potentiellement d'une rente de situation. La FCEI estime qu'il serait bénéfique pour la clientèle que les appels d'offres soient conçus de manière à minimiser les rentes de situations.

Lorsque questionné sur cet enjeu, le Distributeur a estimé que cette question débordait du cadre du présent dossier.¹ La FCEI ne partage pas ce point de vue étant donné que ni les décrets ni les règlements ne stipulent que chaque bloc doit être acquis par le biais d'un seul et unique appel d'offres. De plus, les recommandations de la FCEI portent sur les caractéristiques des produits recherchés ce qui fait partie des enjeux retenus par la Régie au présent dossier.²

La FCEI recommande par conséquent de fixer un plafond à la contribution des installations existantes aux objectifs des appels d'offres.

Dans le cas de l'appel d'offres éolien, la FCEI note que les contrats de quatre parcs existants³ prendront fin d'ici au 1^{er} décembre 2029, pour une puissance contractuelle totale de 452,8 MW. Afin d'assurer une saine compétition entre ces parcs, la FCEI estime qu'un plafond légèrement inférieur à ce total de 400 MW de contribution des installations existantes serait approprié. Toutefois, dans l'éventualité où une contribution en puissance provenant du projet Baie-des-sables aurait déjà été retenue dans le cadre de l'un ou l'autre des appels d'offres A/O-2021-01 ou A/O-2021-02, ce plafond devrait être réduit d'une puissance équivalente.

Pour ce qui est de l'appel d'offres pour de l'énergie renouvelable, il est difficile de prévoir la contribution en puissance que pourrait offrir le producteur. Fixer un plafond global sur la contribution en puissance des installations existantes pourrait donc résulter en l'exclusion complète des installations autres que celle du Producteur, ce qui n'est pas souhaitable. La FCEI recommande donc de fixer un plafond sur la contribution en puissance des autres installations existantes. La FCEI note que les contrats des huit centrales à la biomasse/biogaz avec des installations existantes venant à échéance d'ici le 1^{er} décembre 2029 présentent une puissance contractuelle globale de 130,7 MW.⁴ Elle recommande de fixer le plafond pour la contribution

¹ B-0018, p. 5, réponse 1.7.

² D-2022-134, p. 8, paragraphe 26.

³ B-0012, p. 15, tableau R-2.2, Baie-des-sables, l'Anse-à-Valleau, Carleton et Saint-Ulric/Saint-Léandre.

⁴ B-0012, p. 15, tableau R-2.2, Témiscamingue, Saint-Félicien, Dolbeau, Gatineau, Thurso, Windsor et Brompton #2.

en puissance de ce type d'installation à 120 MW.⁵ Elle recommande de plus de fixer à 0 MW la contribution en puissance des parcs éoliens existants afin d'assurer que la limite de 400 MW dans l'appel d'offres éolien produise les effets escomptés.

Considérant que d'autres appels d'offres sont à prévoir, les installations existantes dont les offres ne seraient pas retenues pourront éventuellement y participer. Elles auront aussi la possibilité de s'entendre avec des acheteurs au Québec, que ce soit le Producteur, des réseaux municipaux ou des clients industriels.

Par ailleurs, si la clientèle du Distributeur doit payer de toute manière un coût se rapprochant de celui d'un parc éolien à construire, elle estime qu'il vaut mieux que cette facture s'accompagne effectivement de la construction de nouveaux actifs de production qui apporteront une contribution nette positive au potentiel total de production d'électricité verte du Québec alors qu'Hydro-Québec anticipe une forte hausse des besoins dans les années à venir.

3. Étape 2

3.1. Importance du critère monétaire

Dans le dossier R-4110-2019, le Distributeur explique que le pointage du critère monétaire était calculé comme suit :

$$\text{Points attribués} = 60 * (\text{coût de l'offre la moins chère} / \text{coût de l'offre visée})^6$$

Il confirme que cette approche sera également appliquée pour les appels d'offres A/O-2022-01 et A/O-2022-02.⁷

Dans sa preuve en phase 3 du dossier R-4110-2019, la FCEI s'interrogeait sur le bien-fondé de cette méthode de calcul parce qu'elle tend à réduire l'impact concret du critère monétaire dans la grille d'analyse des projets.⁸ Elle estimait que le critère monétaire comptait pour beaucoup moins que le pointage nominal de 60% mis de l'avant dans la grille d'évaluation.⁹ Elle proposait alors de modifier le calcul du pointage associé au critère monétaire de manière à amplifier l'impact d'une hausse du prix offert sur le pointage du critère monétaire.

« La FCEI propose plutôt un pointage qui décroît de manière linéaire avec le coût. Ainsi, l'offre avec le coût le plus faible obtiendrait 60 points et, pour chaque augmentation de 1 ¢/kWh, le pointage serait réduit de 10. De cette façon, tous les projets présentant un coût supérieur à 6 ¢/kWh ou plus au coût du projet le moins coûteux n'obtiendraient aucun point pour ce critère. Le pointage pourrait au besoin

⁵ Ce plafond pourrait être fixé à un niveau différent si les connaissances de marché permettent de conclure que le potentiel réaliste de ce mode de production est différent de 130,7 MW.

⁶ R-4110-2019, phase 3, B-0215, p. 7, Tableau R-2.4.

⁷ B-0018, pp. 4 et 5, réponse 1.5.

⁸ R-4110-2019, phase 3, C-FCEI-0054, section 2.

⁹ La FCEI évaluait cette contribution à 31% dans le cas de l'appel d'offres éolien et à 37% dans le cas de l'appel d'offres d'énergies renouvelables.

décroître plus rapidement avec la hausse du coût si le retour d'expérience en la matière le justifie. »¹⁰

La FCEI croit toujours que la formule d'attribution du pointage du critère monétaire fait en sorte qu'une part significative de ce pointage est presque garantie pour l'ensemble des projets. Par exemple, un projet présentant un prix deux fois plus élevé que le projet présenté le moins cher obtiendrait malgré tout 30 points au critère monétaire et un projet présentant un prix trois fois plus élevé obtiendrait 20 points. La FCEI est donc d'avis qu'une portion importante du pointage attribuable au critère monétaire est déjà acquise à tous les projets dès le départ. Ainsi, l'importance relative du critère de prix au moment de comparer les projets demeure sensiblement inférieure à 60%, contrairement à ce que laisse croire la répartition des pondérations. La FCEI évalue ce poids à 43% dans le cadre de l'appel d'offres éolien et à 37% dans le cadre de l'appel d'offres pour de l'énergie renouvelable.¹¹

La FCEI réitère sa recommandation de fixer le pointage du critère monétaire de manière à ce qu'il décroisse linéairement avec le coût. Ainsi, l'offre avec le coût le plus faible obtiendrait 60 points et, pour chaque augmentation de 1 ¢/kWh, le pointage serait réduit de 10. De cette façon, tous les projets présentant un coût supérieur de 6 ¢/kWh ou plus au coût du projet le moins coûteux n'obtiendraient aucun point pour ce critère. Ainsi, la FCEI estime que le poids du critère monétaire serait rétabli à 60% dans le cadre de l'appel d'offres éolien et à 54% dans le cadre de l'appel d'offres pour de l'énergie renouvelable, ce qui se rapproche davantage des valeurs nominales annoncées et approuvées par la Régie antérieurement.

3.2. Exigence de compétitivité

Dans sa preuve, le Distributeur indique retenir « un nombre d'offres-années suffisant pour assurer que les quantités recherchées puissent être comblées dans leur ensemble, qu'il existe une compétitivité suffisante entre les soumissionnaires et que plusieurs combinaisons de soumissions puissent être formées dans le respect des exigences posées. »¹² Il ne fournit aucune explication quant à l'application concrète de ce principe, lorsque questionné par la FCEI à ce sujet.¹³

Dans sa preuve en phase 3 du dossier R-4110-2019, la FCEI exprimait sa préoccupation quant à l'impact de la quantité d'offres retenues à l'étape 2 sur le résultat final du processus de sélection. Elle demeure préoccupée par cet enjeu et par le caractère arbitraire de cet aspect du processus de sélection. Afin de favoriser une compétitivité suffisante entre les soumissionnaires, elle recommande à la Régie de fixer la borne minimale à la quantité de produit offert qui passe à l'étape 3 à 150 % des quantités recherchées ou au total des offres s'il est inférieur à ce seuil.

¹⁰ R-4110-2019, phase 3, C-FCEI-0054, p. 6.

¹¹ Sur la base d'un prix maximal de l'électricité égal au double de la meilleure offre disponible.

¹² B-0011, p. 8.

¹³ B-0018, p. 9, réponse 3.1.

4. Sommaire des recommandations

La FCEI soumet qu'il est prématuré de statuer sur la meilleure solution pour l'alimentation.

La FCEI soumet les recommandations suivantes.

- 1) Limiter la contribution des installations existantes aux besoins des appels d'offres à :
 - a. 400 MW pour les parcs éoliens existants dans le cadre de l'appel d'offres pour 1 000 MW éoliens;
 - b. 0 MW pour les parcs éoliens existants dans le cadre de l'appel d'offres pour 1 300 MW de contribution en puissance d'énergie renouvelable;
 - c. 120 MW pour les centrales à la biomasse dans le cadre de l'appel d'offres pour 1 300 MW de contribution en puissance d'énergie renouvelable.
- 2) Revoir l'attribution des points pour le critère du coût de l'électricité selon un pointage qui décroît de manière linéaire avec le coût estimé de chaque projet. Ainsi, l'offre avec le coût le plus faible obtiendrait 60 points et, pour chaque hausse de 1 €/kWh, le pointage serait réduit de 10.
- 3) Fixer à 150 % des quantités recherchées la quantité minimale du produit offert qui passe à l'étape 3 ou au total des offres s'il est inférieur à ce seuil.