

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

**Demande d'approbation des critères d'évaluation des soumissions et de leur
pondération, des caractéristiques du produit recherché et des exigences minimales pour
les appels d'offres de 1500 MW d'énergie éolienne (A/O 2023-01)**

**Préparé dans le cadre du dossier
R-4210-2022 Phase 3
de la Régie de l'énergie du Québec**

**Par
Antoine Gosselin**

Le 4 mai 2023

1. Introduction

Le 17 mars 2023, le gouvernement du Québec publie le décret 214-2023, concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard d'un bloc de 1 500 MW d'énergie éolienne.

Ce décret énonce des préoccupations relatives :

- aux dates de raccordement des projets (entre le 1^{er} décembre 2027 et le 1^{er} décembre 2029);
- à la durée (long terme) des contrats;
- au coût (au meilleur coût) de l'énergie;
- à l'impact des projets sur les terres et activités agricoles (minimiser);
- à la position géographique (zones identifiées);
- à l'acceptabilité sociale (appui du milieu, maintien et développement de relations harmonieuses avec les communautés autochtones et versement monétaire);
- aux impacts économiques (environ 50% de participation du milieu local, contenu québécois visant environ 60%).

Le même jour, le Gouvernement du Québec publie le décret 285-2023, édictant le *Règlement sur un bloc de 1 500 MW d'énergie éolienne* (le « **Règlement** »).

Le Règlement stipule que :

- un bloc d'énergie éolienne d'une capacité visée de 1 500 MW doit être raccordé au réseau principal d'Hydro-Québec entre le 1^{er} décembre 2027 et le 1^{er} décembre 2029;
- 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.

Ce dossier est le troisième visant l'approbation de critère de sélection de projets dans le cadre d'un appel d'offres éolien en énergie en un peu plus d'un an.

Dans le cadre des deux dossiers précédents, la FCEI a formulé les préoccupations et recommandations suivantes :

- R-4110-2019 Phase 3 :
 - le mode d'attribution du pointage au critère de coût et son pouvoir discriminant trop faible dans la grille de sélection;
 - le critère de durée favorise des coûts plus élevés;
 - les pénalités pour non-respect des engagements sont indissociables de l'évaluation des offres et devraient faire l'objet d'une approbation par la Régie.
- R-4207-2022 :
 - l'admissibilité de projets existants et à construire dans le même appel d'offres et les impacts sur le coût des approvisionnements;
 - le mode d'attribution du pointage au critère de coût et son pouvoir discriminant trop faible dans la grille de sélection;

- le volume d'offres retenues pour l'étape 3.

Dans le présent dossier, certaines des préoccupations énoncées antérieurement par la FCEI ne sont pas applicables, alors que d'autres demeurent.

Dans la mesure où des mécanismes appropriés sont mis en place pour obtenir des prix compétitifs lors du renouvellement des contrats existants, la FCEI considère que leur exclusion du présent appel d'offres est une bonne chose. La FCEI voit également positivement l'abandon du critère de durée.

Par contre, la FCEI demeure préoccupée par l'importance potentiellement très faible accordée au critère de coût à l'étape 2 du processus de sélection. Elle maintient ses recommandations des dossiers précédents eu égard à l'attribution des points pour le critère de coût, le traitement des pénalités et le volume d'offres retenues pour l'étape 3.

Par ailleurs, la FCEI note que le Distributeur inclura les coûts de plafonnement dans l'évaluation des projets. Elle accueille positivement ce changement qui suggère une évolution par rapport à l'approche antérieure, laquelle semblait consister à disposer de capacité de transport suffisante pour la totalité de la puissance installée en toutes circonstances sans égard aux coûts.¹

Enfin, la FCEI se questionne sur la méthode d'évaluation des projets alors que le Distributeur abandonne l'évaluation sur la base du coût d'approvisionnement global pour une méthode basée sur le coût propre des projets. Des clarifications seront demandées en audience au besoin.

2. Calibration du critère monétaire

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

$$\text{Points attribués} = 60 * (\text{coût de l'offre la moins chère} / \text{coût de l'offre visée})^2$$

Il confirme que cette approche sera également appliquée pour les appels d'offres A/O-2022-01 et A/O-2022-02.³

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.⁴ 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.⁵ Elle

¹ Voir le dossier R-3926-2015.

² R-4110-2019, phase 3, B-0215, p. 7, Tableau R-2.4.

³ B-0018, pp. 4 et 5, réponse 1.5.

⁴ R-4110-2019, phase 3, C-FCEI-0054, section 2.

⁵ 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.

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 6 ¢/kWh ou plus au coût du projet le moins coûteux n'obtiendraient aucun point pour ce critère. Le pointage pourrait au besoin décroître plus rapidement avec la hausse du coût si le retour d'expérience en la matière le justifie. »⁶

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. En l'absence de données sur les prix qui pourraient réalistement être obtenues, il n'est pas possible d'évaluer cette importance relative avec précision. La FCEI estime cependant que ce poids pourrait difficilement excéder 40% dans le cadre du présent appel d'offres éolien, mais pourrait être sensiblement inférieur.

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%.

3. Pénalités pour non-respect des obligations

En réponse à une demande de renseignements, le Distributeur confirme que les ententes signées à la suite de l'appel d'offres incluront des pénalités en cas de non-respect des engagements.

« Le Distributeur le confirme. Le contrat contiendra des clauses de pénalités et de dommages pour retard relatif au début des livraisons, en cas de défaut de prendre ou de livrer de l'énergie, en cas de résiliation à la suite d'un événement ou en défaut d'un respect quant aux engagements contractuels. »⁷

La FCEI estime que ces pénalités sont nécessaires pour garantir le sérieux des engagements contractuels. Elle soumet toutefois que celles-ci devraient faire partie intégrante des

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

⁷ B-0211, p. 8 réponse 1.11.

caractéristiques des appels d'offres approuvées par la Régie parce qu'elles sont susceptibles d'influencer les offres déposées et, ultimement, les projets sélectionnés.

En effet, puisque le pointage obtenu pour une offre dépend des engagements associés, il est primordial que les pénalités soient suffisamment élevées pour garantir que les participants n'ont pas intérêt à prendre des engagements supérieurs à ce qu'ils pourront livrer tout en exigeant un prix d'électricité supérieur. En d'autres termes, si les pénalités sont trop faibles, le pouvoir discriminant des critères de contenu régional et québécois pourrait être inexistant puisque les promoteurs auront systématiquement intérêt à promettre le maximum de contenu régional et québécois et à augmenter le prix de leur soumission pour compenser d'éventuelles pénalités, voire augmenter leurs profits, tout en obtenant des pointages globaux plus élevés.

Dans le cadre du dossier d'approbation des contrats d'approvisionnement découlant de l'appel d'offres A/O-2013-01, le Distributeur mentionnait que les ententes conclues prévoyaient des pénalités atteignant 12 000\$/MW par point de pourcentage déficitaire par rapport au contenu régional garanti et 8 000\$/MW par point de pourcentage déficitaire par rapport au contenu québécois garanti :

« Les contrats prévoient des pénalités liées au non-respect du contenu régional garanti et du contenu québécois garanti. Si le contenu régional vérifié est inférieur au contenu régional garanti, la pénalité, pour les trois premiers points de pourcentage d'écart, est égale au produit de 4 000 \$, de la puissance contractuelle et du nombre de ces points de pourcentage d'écart. Pour tout point de pourcentage d'écart additionnel, la pénalité est égale au produit de 12 000 \$, de la puissance contractuelle et du nombre de points de pourcentage d'écart additionnel. Si le contenu québécois ainsi vérifié est inférieur au contenu québécois garanti, la pénalité, pour les trois premiers points de pourcentage d'écart, est égale au produit de 2 000 \$, de la puissance contractuelle et du nombre de points de pourcentage d'écart. Pour tout point de pourcentage d'écart additionnel, la pénalité est égale au produit de 8 000 \$, de la puissance contractuelle et du nombre de points de pourcentage d'écart additionnel. Dans le cas où des pénalités s'appliquent à la fois pour le contenu régional et le contenu québécois, le montant des pénalités à payer est établi de manière à éviter un double comptage. »⁸

Ainsi, un projet éolien de 300 MW qui produirait un contenu régional réel 20% plus faible que le contenu garanti devrait payer une pénalité de $300 \text{ MW} \times 12\,000\$/\text{MW} \times 20\%$, soit 36 M\$. Sur la durée contractuelle de 20 ans, la FCEI évalue que cette pénalité représente environ 0,3 ¢/kWh. Or, nous avons vu à la section précédente qu'un engagement additionnel de 20% de plus de contenu régional et de contenu québécois pouvait permettre, dans certaines circonstances, à un projet de tripler le coût de son l'électricité générant des revenus additionnels pour le projet pouvant excéder 1 milliard de dollars tout en demeurant globalement compétitif avec un projet ne présentant pas une telle augmentation des contenus québécois et régional. En théorie donc, le pouvoir dissuasif des pénalités paraît insuffisant pour éviter que les soumissionnaires ne surestiment les contenus régionaux et québécois afin d'augmenter leur prix et de passer à l'étape 3 du processus de sélection. Les projets qui n'auraient pas recours à cette stratégie

⁸ R-3920-2015, B-0008, p. 8.

pourraient obtenir des pointages plus faibles et potentiellement ne pas être sélectionnés pour l'étape 3. Le tout pourrait résulter en un coût total supérieur pour les clients du Distributeur sans que les objectifs liés aux critères non monétaires soient atteints.

Cet exemple démontre que le niveau des pénalités est un intrant très important du processus de soumission et qu'il influence le pouvoir discriminant des critères de la grille. En effet, si tous les soumissionnaires ont intérêt à promettre le maximum de contenu régional et québécois, ce critère perd toute sa pertinence. **Par conséquent, la FCEI soumet que le niveau des pénalités devrait, tout comme la grille de sélection et de pondération ainsi que la méthode d'attribution des points, faire l'objet d'une approbation de la Régie dans le cadre des futurs dossiers d'approbation de caractéristiques d'appels d'offres.**

De manière plus générale, la FCEI soumet que les grilles de sélection et pondération proposées par le Distributeur, combinées aux méthodes d'attribution des points et aux pénalités, font pencher l'appel d'offres en faveur de projets comportant des coûts plus élevés et un apport plus important au niveau des critères non monétaires. Comme le Producteur semble rencontrer d'emblée la totalité des critères non monétaires de l'appel d'offres de 480 MW d'énergie renouvelable, cela pourrait induire un coût payé au Producteur plus élevé, si celui-ci devait remporter l'appel d'offres plutôt que si une calibration plus adéquate était retenue.

Le résultat final de l'appel d'offres est également tributaire de la sélection exercée par le Distributeur au terme de l'étape 2, tel qu'il sera discuté dans la section suivante.

4. Exigence de compétitivité

Dans sa preuve au dossier R-4207-2022, 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. »⁹ Il ne fournit aucune explication quant à l'application concrète de ce principe, lorsque questionné par la FCEI à ce sujet.¹⁰

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.**

⁹ R-4207-2022, B-0011, p. 8.

¹⁰ R-4207-2022, B-0018, p. 9, réponse 3.1.

5. Sommaire des recommandations

La FCEI soumet les recommandations suivantes :

- 1) 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.
- 2) Soumettre la calibration des pénalités en cas de non-respect des engagements à l'approbation de la Régie.
- 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.