

**RÉGIE DE L'ÉNERGIE**

**DOSSIER : R-3550-2004**

**DEMANDE D'APPROBATION DU PLAN D'APPROVISIONNEMENT  
2005-2014 DU DISTRIBUTEUR**

---

**PLAN D'ARGUMENTATION  
DE L'UNION DES CONSOMMATEURS**

---

## I- INTRODUCTION

Dans cette cause, l'Union des consommateurs a ciblé son intervention sur deux grands sujets tel que relaté dans les documents soumis avec notre budget de participation du 5 janvier 2005:

- La sécurité et la fiabilité en puissance et en énergie de l'approvisionnement électrique
- Les approvisionnements additionnels et la stratégie d'approvisionnement.

À l'intérieur du volet « sécurité et fiabilité en puissance et en énergie », l'Union des consommateurs avait annoncé qu'elle tenterait de formuler des recommandations utiles concernant le Plan d'approvisionnement préparé par le Distributeur, en tenant compte du fait que l'information pertinente relative aux deux critères de fiabilité était confidentielle en début de dossier.

L'Union des consommateurs souhaitait savoir dans quelle mesure ou sous quelles conditions les critères de sécurité et de fiabilité de l'approvisionnement seraient respectés par le Plan du Distributeur.

L'Union des consommateurs souhaitait de plus obtenir une évaluation de la justesse de la nouvelle formulation proposée par le Distributeur relative au critère de fiabilité en énergie pour faire face à l'éventualité d'une croissance plus forte que prévue de la demande.

Quant au volet ayant trait aux approvisionnements additionnels et à la stratégie d'approvisionnement, l'Union des consommateurs s'est interrogée sur la proposition du Distributeur de faire appel à un bloc modulable et de limiter les approvisionnements de long terme au Québec.

De plus, nous avons jugé pertinent d'examiner l'opportunité du service d'équilibrage éolien, dans une perspective de développement durable mais également dans l'optique où le prix de ce service, si jugé nécessaire par la Régie, aura des impacts sur les coûts de l'approvisionnement à être assumés par l'ensemble des consommateurs.

L'Union des consommateurs fait siennes les conclusions de l'expert Co Pham, mandaté pour commenter le Plan d'approvisionnement sous l'angle de la planification et de la fiabilité énergétique. Ses conclusions se retrouvent à la page 55 de son rapport déposé sous la cote UC-2.

Dans cette argumentation, nous nous concentrons principalement sur la problématique des critères de fiabilité en puissance et en énergie, sur le service d'équilibrage et sur le bloc modulaire de 400 MW prévu dans le plan d'approvisionnement.

## II- CRITÈRES DE FIABILITÉ

### 1. Historique

Pour bien situer les enjeux de la présente cause concernant les critères de fiabilité, il faut rappeler que la preuve initiale au dossier d'Hydro-Québec ne contenait aucune démonstration de la validité des critères de fiabilité en puissance et en énergie appliqués par le Producteur et du respect de ces critères par ce dernier une fois leur validité démontrée. Cette absence était due au fait qu'Hydro-Québec Distribution présumait de l'incompétence de la Régie sur ces questions. Le détail des arguments d'Hydro-Québec est résumé à la page 8 de la décision D-2005-76 du 28 avril 2005 émise à l'issue de l'audience sur les moyens préliminaires.

Aussi, dans sa décision D-2005-76, la Régie déclare qu'elle a juridiction sur ces questions :

La Régie en vient à la conclusion qu'il y a lieu de rejeter les objections du Distributeur. Elle est d'avis qu'elle a le pouvoir d'exiger la production de tous les renseignements qu'elle juge pertinents et nécessaires pour lui permettre de rendre une décision éclairée sur une demande d'approbation d'un plan d'approvisionnement. Elle a notamment le pouvoir d'exiger la production de renseignements relatifs tant à la validité qu'au respect des critères de fiabilité en puissance et en énergie auxquels le Distributeur réfère pour convaincre la Régie que son plan d'approvisionnement répond aux objectifs de la Loi et du Règlement sur le plan en matière de sécurité des approvisionnements des marchés québécois, y inclus les renseignements pertinents à cet égard émanant du Producteur.

(p. 9)

(...)

Pour être en mesure d'évaluer à la fois la contribution des contrats d'approvisionnement existants, les objectifs visés par le Distributeur ainsi que la stratégie qu'il prévoit mettre en œuvre concernant les approvisionnements additionnels requis, la Régie doit être en mesure de s'assurer non seulement du respect des critères de fiabilité en puissance et en énergie, mais également de leur validité. À cette fin, la Régie dispose des pouvoirs nécessaires pour exiger que lui soient fournis tous les renseignements qu'elle juge pertinents et requis pour examiner de façon efficace cet aspect d'un plan d'approvisionnement.

Le Distributeur mentionne que la Régie n'a pas juridiction sur les activités et les modes d'opération du Producteur et qu'en conséquence, elle ne devrait pas revoir les critères de fiabilité « acceptés » dans la décision D-2002-169. Le fait que la Régie demande au Distributeur des renseignements que celui-ci obtient du Producteur, aux fins de s'assurer de la validité ou du respect des critères de fiabilité auxquels se réfère le Distributeur, n'implique pas que la Régie exerce alors une compétence sur les activités du Producteur. Une telle demande ne vise pas à prescrire quelque exigence que ce soit à celui-ci eu égard à ses activités ou à ses modes d'opération. Il s'agit uniquement d'une évaluation de la validité des critères de référence du Distributeur pour établir que son plan d'approvisionnement rencontre l'objectif d'assurer la sécurité des approvisionnements de ses marchés. Cette évaluation est une composante de l'examen d'un plan d'approvisionnement. Il importe ici de noter que, malgré l'amendement excluant de la compétence de la Régie les activités relevant du Producteur, le législateur a maintenu l'exigence qu'un plan d'approvisionnement tienne compte des risques découlant des choix des sources d'approvisionnement. À cette fin, le Règlement sur le plan exige notamment de tenir compte des critères associés à la sécurité des approvisionnements.

(pp. 11 et 12) (nos soulignés, notes de bas de page omises)

Les moyens préliminaires visaient à obtenir des renseignements qui ont été déposés par HQ le 17 mai 2005, soit environ 8 jours avant le dépôt des preuves des intervenants prévu pour le 25 mai 2005.

La demande de renseignements n° 3 de la Régie traitant principalement des critères de fiabilité a été produite quant à elle le 12 mai 2005 et les réponses sont parvenues le 27 mai 2005, révisées le 30 mai 2005, soit quelques jours à peine avant le début de l'audience.

Cet historique démontre que des grands pas ont été faits dans cette cause concernant l'application de la loi et l'exercice de la compétence de la Régie dans son rôle de régulateur et nous nous en réjouissons.

Cet historique démontre par contre que deux des enjeux importants de la cause n'ont pu être traités qu'en cours d'audience, avec comme conséquence de rendre difficile sinon impossible la contre-expertise sur les critères de fiabilité.

Compte tenu des délais serrés et de la complexité des enjeux, il n'était pas réaliste pour les intervenants de mandater un expert ou des experts pour proposer des méthodes ou critères alternatifs à ceux proposés par Hydro-Québec. Même en ayant eu en main tous les renseignements déterminants, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, les délais ne permettaient pas de réaliser une étude autre que celle de l'analyse des critères actuels évalués dans le contexte de la loi 116 et de l'introduction de l'électricité patrimoniale.

Dans ce contexte de travail, l'expert Co Pham procure à la Régie une démonstration convaincante dans son rapport à l'effet que des analyses et démonstrations plus poussées doivent être déposées à la Régie.

## **2. Critère de fiabilité en puissance**

En 2002, par sa décision D-2002-169, la Régie a accepté le critère de fiabilité qui consiste en une espérance de délestage de 2,4 h par année pour l'électricité patrimoniale tout comme pour les approvisionnements post-patrimoniaux. Le maintien de ce critère aux fins de l'approbation du plan d'approvisionnement ne pose pas de problèmes selon l'expert Co Pham.

Par contre, la méthode de détermination de la réserve en puissance est plus problématique.

Le questionnement fondamental de l'expert Co Pham est le suivant (page 14) : « Or, sur quelles études le Distributeur s'est-il appuyé pour justifier la justesse des taux retenus ? Sont-ils assez précis ? Reflètent-ils les caractéristiques techniques propres au Distributeur ou celles du Producteur ? ».

Le fait que la réserve associée à l'électricité patrimoniale a varié de 500 MW depuis le premier plan d'approvisionnement (R-3470-2001) confirme la pertinence du questionnement quant à la méthode de détermination du taux de réserve. En effet, selon le raisonnement soutenu par l'expert, les aléas climatiques ne peuvent expliquer ce changement de réserve pour l'électricité patrimoniale (T.S. 13 juin page 154 et ss.).

### **2.1 Éléments à prendre en compte dans la détermination du taux de réserve**

Dans son rapport, M. Pham nous indique les éléments que devrait comprendre la démonstration de la validité de la méthode de détermination du taux de réserve en puissance :

- la méthodologie d'évaluation ;
- le niveau de la demande maximale et sa gamme de variations ;
- les profils horaires de la consommation et/ou la courbe des puissances classées (les « bâtonnets ») ;
- les données relatives aux équipements (puissance installée et nombre de groupes turbines-alternateurs des centrales; leurs taux de pannes ; leurs plans d'entretien, le calendrier de mise en service de nouvelles centrales de production d'électricité, etc.).

(UC-2, page 10)

A la page 11 de son rapport (UC-2), M. Pham nous indique également que « les taux de réserve en puissance d'une entreprise résultent [...] d'une méthode de calculs précise qui doit tenir compte à la fois des caractéristiques de la demande et de celles des moyens d'approvisionnement.

Il ajoute que (UC-2, page 15) « Pour apprécier la précision d'une évaluation de la réserve en puissance, on devrait normalement pouvoir examiner les documents détaillant la base scientifique de cette évaluation qui incluent, entre autres, la méthodologie d'évaluation, les modèles et les programmes d'ordinateurs utilisés ».

Les explications fournies par le Distributeur à la Régie devraient comprendre l'équivalent de celles fournies au NPCC adaptées à l'objectif particulier de la Régie qui est l'adoption d'un plan d'approvisionnement et non la sécurité d'un réseau de transport régional. (UC-2, page 15)

Le Guide du NPCC spécifie les éléments à discuter qui comprennent, entre autres, le modèle et les programmes d'évaluation de la fiabilité en puissance (profil de charge électrique, puissance des équipements, achats et ventes d'énergie, modélisation de la gestion de la demande, hypothèses sur les contraintes de transport et environnementales, etc.). (UC-2, page 17). Ces informations devraient également être déposées à la Régie pour les fins spécifiques de la LRE.

M. Pham nous dit, à la page 10 de son rapport (UC-2), qu'il n'existe pas de méthode universelle d'évaluation de la réserve en puissance.

Ce fait n'exclut pas cependant la nécessité de la démonstration de la justesse des taux de réserve en puissance dans le contexte de l'électricité patrimoniale, concept quasi unique au monde.

Monsieur Pham a présenté deux manières de vérifier le respect du critère de fiabilité en puissance :

- 1) lorsque les ressources disponibles sont plus élevées que la somme des besoins et la réserve requise ;
- 2) par la comparaison des taux de réserve planifiés par rapport aux taux requis.

(UC-2, page 18)

La précision des taux de réserve requise du Distributeur est importante pour la planification des approvisionnements puisque ces taux déterminent indirectement la quantité de réserve additionnelle à celle associée à l'électricité patrimoniale, comme le montre le tableau [1.6.1 de la page 13] tiré des données d'Hydro-Québec Distribution (rapport de Co Pham, page 13).

## **2.2 Démonstration de la fiabilité en puissance pour l'hiver 2004-2005**

Lors de l'interrogatoire des témoins d'Hydro-Québec, nous avons demandé le détail des ressources désignées dans le but de permettre à la Régie de s'assurer de la justesse de l'évaluation de la réserve requise pour respecter le critère de 2,4 h par année.

Cette question découlait du fait que la démonstration du respect du critère pour 2004-2005 apparaissait sommaire aux yeux de notre expert tel qu'il appert de son rapport à la page 22.

La réponse d'Hydro-Québec à l'engagement no 8 déposée sous la cote HQD-7, Document 1.8 du 17 juin 2005, soit une journée après la fin de l'audience publique, précise le nom de 39 centrales ou regroupements de centrales hydroélectriques et 5 centrales thermiques et nucléaire d'Hydro-Québec, ainsi que leurs capacités respectives à la pointe (en MW). La capacité totale de ces ressources désignées, évaluée à 38 234 MW à la pièce HQD-7, Document 1.8, page 3, correspond exactement à l'offre disponible à la pointe identifiée par le Producteur dans sa démonstration de fiabilité en puissance pour l'hiver 2004-2005 en date du 14 mars 2005 (lettre de M. Daniel Garant d'HQP à M. Daniel Richard d'HQD, déposée sous la cote HQD-3, doc 2.1).

L'Union des consommateurs estime qu'Hydro-Québec a fait un pas positif dans la fourniture des données nécessaires voire essentielles à la démonstration du respect du critère de fiabilité en puissance. Elle juge également importante que la justesse de la valeur de réserve requise du Producteur pour respecter ses contrats avec le Distributeur conformément au critère de fiabilité en puissance soit démontrée convenablement à la Régie. Cette valeur était identifiée par un seul chiffre global, soit 3 258 MW pour l'hiver 2004-2005, sans aucune explication dans la lettre précitée (voir reproduction des valeurs citées dans le rapport de l'expert Co Pham, page 22, tableau 1.9.2).

L'Union des consommateurs recommande donc que la Régie exige que la puissance de pointe de chacune des ressources désignées et la justesse de la quantité de réserve requise du Producteur fassent partie des informations obligatoires dans toute démonstration future du Producteur de son respect du critère de fiabilité en puissance.

### **2.3 Conclusions relatives au critère de fiabilité en puissance**

Comme on peut le constater des éléments nécessaires mentionnés ci-dessus (section 2.1), pour apprécier la justesse de la méthode d'évaluation du taux de réserve, seul le Distributeur est en mesure de fournir à la Régie les données nécessaires au calcul de la réserve en puissance. Sans ces informations, il est impossible aux intervenants de fournir une contre-expertise ou une méthode alternative à celle présentée par Hydro-Québec. Les données doivent être présentées et ordonnées de manière à permettre une appréciation de la Régie et des intervenants. Malgré toute la volonté des intervenants, ces derniers ne sont pas en mesure de contre-expertiser Hydro-Québec sans d'abord bénéficier d'une proposition étoffée et justifiée de sa part.

Compte tenu de l'évolution du contexte réglementaire québécois, l'Union des consommateurs juge que son devoir de protection des consommateurs consiste dans le présent dossier à s'assurer que la Régie a tout en main pour pouvoir exercer pleinement sa juridiction et assurer sa responsabilité qui consiste à surveiller les opérations du Distributeur, titulaire d'un droit exclusif de distribution de l'électricité afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants conformément à l'article 31 LRE, par. 2.

Évidemment la participation de l'Union des consommateurs vise également à ce que la Régie puisse surveiller les opérations du Distributeur afin que les consommateurs paient en bout de ligne un juste tarif en vertu de l'article 31 par. 2.1 LRE.

Le témoignage de l'expert Co Pham permet donc à la Régie de déterminer quelles démonstrations et quels renseignements elle peut et doit exiger d'Hydro-Québec pour s'assurer de la validité de la méthode de détermination du taux de réserve en puissance.

Nous reviendrons plus loin sur les suggestions de l'Union des consommateurs pour pallier au fait que la Régie n'a pu jusqu'à présent être pleinement éclairée sur la validité de la méthode d'évaluation du taux de réserve en puissance.

### **3. Critère de fiabilité en énergie pour l'électricité patrimoniale**

En ce qui a trait au critère de fiabilité en énergie qui consiste à maintenir une réserve énergétique suffisante pour combler un déficit éventuel d'apport d'eau de 64 TWh sur 2 années consécutives, Monsieur Co Pham nous a également indiqué les informations nécessaires à obtenir pour pouvoir vérifier le respect du critère (UC-2, page 25) :

\*

- la définition du critère en question ;
- le stock énergétique au début d'une période donnée ;
- les apports naturels ;
- les sorties des réservoirs prévues pour l'électricité patrimoniale et autres obligations contractuelles d'Hydro-Québec Production, par exemple, les exportations fermes;
- l'évolution des stocks énergétiques et des comparaisons avec le seuil minimum permis en mode d'exploitation.

Dans sa lettre du 14 mars 2005 déposée sous la cote HQD-3, doc 2.1, Hydro-Québec indique qu'elle a l'intention de mandater des experts reconnus pour

- 1) « valider la méthode utilisée afin d'établir la moyenne historique des apports naturels » et
- 2) « déterminer si l'écart des apports énergétiques annuels par rapport à la moyenne, associée à une probabilité de 2% sur des périodes de deux et quatre ans (-64 TWh sur deux ans et -98 TWh sur quatre ans), est valable.

De plus, Hydro-Québec indique dans sa lettre que « les conclusions de ces nouvelles études seront divulguées dans la foulée du plan stratégique 2006-2010 ».

Nous soumettons que ces études devraient être fournies à la Régie puisqu'elle est compétente pour juger de la validité du critère de fiabilité en énergie suivant la décision D-2005-76 et, encore une fois, qu'elle est responsable d'assurer la sécurité des approvisionnements. Ces études devraient de plus comporter les informations identifiées par l'expert Co Pham mentionnées ci-dessus.

Nous reviendrons plus loin sur les suggestions de l'Union des consommateurs pour pallier au fait que la Régie n'a pu jusqu'à présent être pleinement éclairée sur la validité du critère de fiabilité en énergie.

#### **4. Critère de fiabilité en énergie du Distributeur**

Nous référons la Régie au rapport de M. Pham à ce sujet. Il n'y a pas de préoccupation majeure à l'égard du critère du Distributeur qui consiste à « satisfaire un scénario des besoins qui se situe à un écart-type au-delà du scénario moyen, à quatre (4) ans d'avis (incluant l'aléa de la demande et l'aléa climatique), sans encourir, vis-à-vis des marchés de court terme, une dépendance supérieure à 5 TWh par année ».

Nous notons qu'Hydro-Québec n'a pas établi de critère alternatif malgré la demande de la Régie en ce sens. Compte tenu du fait que les interconnexions ont été construites pour pallier à une éventuelle insuffisance des ressources, l'UC est d'accord avec M. Pham pour affirmer que le critère reformulé peut être accepté et servir de guide à la Régie.

## **5. Considérations juridiques et procédurales**

Il est maintenant bien établi que la Régie a juridiction et a la responsabilité de s'assurer non seulement du respect des critères de fiabilité en puissance et en énergie, mais également de leur validité (page 11 de la décision D-2005-76). La Régie doit donc, en droit, approuver le plan d'approvisionnement en se prononçant sur la validité des critères et la démonstration de leur respect tel que la Régie l'a reconnu dans sa décision D-2005-76.

Par ailleurs, on sait que les plans d'approvisionnement doivent être déposés tous les trois ans selon le *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement* (L.R.Q. c. R-6.01).

Un des enjeux qui se posent alors pour la Régie est de savoir si elle peut adopter le plan d'approvisionnement sans risque pour la sécurité des approvisionnements (article 31 L.R.E.) en ce qui a trait à la fiabilité en énergie et sans risque d'encourir des coûts inutilement élevés en ce qui a trait à la fiabilité en puissance.

### **5.1 Conséquences du manque d'information**

L'expert Co Pham nous dit que plus on attend pour s'assurer de la validité des quantités de réserve découlant de l'application du critère de fiabilité en puissance, plus les risques de devoir recourir à des approvisionnements en heures de pointe sans appels d'offres et à coûts élevés augmentent. Il ne faut donc pas tarder à s'assurer de la validité de la méthode de calcul du taux de réserve en puissance (transcription sténographique du 13 juin 2005, pages 161 et suivantes).

Quant au critère de fiabilité énergétique, l'enjeu en est un de sécurité plus que de coûts. La situation semble relativement inquiétante aux yeux de l'expert qui considère que le critère doit être validé le plus tôt possible pour permettre à la Régie de s'assurer que les stocks énergétiques ne seront pas sujets à des baisses significatives compromettant la sécurité des approvisionnements comme celles qu'on a connues à quelques reprises dans le passé. Selon l'expert Co Pham, la Régie prendrait des risques si elle attendait trois ans pour s'assurer de la validité du critère de fiabilité en énergie.

## 5.2 Nécessité d'une deuxième phase

Face à cette problématique et compte tenu de l'opinion de M. Co Pham, l'Union des consommateurs croit qu'une deuxième phase de la présente cause est nécessaire pour permettre au Distributeur de parfaire sa preuve quant à la validité de la méthode de calcul du taux de réserve en puissance et quant à la validité du critère en énergie. Par exemple, les réponses toujours à venir du Distributeur concernant les engagements 14 et 16 pris lors de l'audience du 9 juin 2005 pourraient y être adéquatement contre expertisées à une prochaine étape de la présente audience (lettre du 23 juin 2005 de la Régie à M<sup>e</sup> Yves Fréchette).

Subsidiairement, l'Union des consommateurs considère que la Régie doit exiger la démonstration de la validité de la méthode de détermination du taux de réserve en puissance d'ici le dépôt du premier suivi du plan d'approvisionnement. Toujours subsidiairement, la validité du critère de fiabilité en énergie pourrait être quant à elle démontrée par Hydro-Québec de façon détaillée à la satisfaction de la Régie avant le dépôt du premier suivi du Plan. C'est seulement après que la Régie se serait déclarée satisfaite de la validité du ou des critères de fiabilité en énergie que les démonstrations de leur respect par Hydro-Québec lors des dépôts du suivi du Plan pourront être utiles.

Dans le contexte du suivi du plan, si la démonstration s'avérait *prima facie* raisonnable, le plan pourrait suivre son cours tel qu'approuvé et la méthode d'évaluation pourrait être revue plus en profondeur lors de l'adoption du prochain plan d'approvisionnement. À l'inverse, si la Régie considère que les démonstrations demandées ne sont pas satisfaisantes, elle peut convoquer une audience publique et exiger davantage de renseignements, et ce, de sa propre initiative (articles 25, 31 et 34 LRE).

Encore une fois, il n'est pas réaliste de penser que des questions scientifiques fondamentales reliées aux critères de fiabilité en puissance et en énergie peuvent être étudiées et contre expertisées sérieusement en quelques semaines à l'initiative de 1 ou 2 intervenants sans le dépôt de rapports élaborés par Hydro-Québec. Le RNCREQ a tenté cette démarche, mais l'a retirée. Le fait demeure que les intervenants se sont retrouvés dans une situation inconfortable malgré les percées importantes en matière de clarification du droit concernant les critères de fiabilité.

Le temps n'est toutefois pas la seule contrainte, M. Pham, par son expertise, a démontré que ces sujets sont complexes. Les intervenants ne peuvent supporter le fardeau de fournir à la Régie une preuve en chef que seul le Distributeur peut et doit fournir, avec l'aide du Producteur s'il le faut, tel que l'a bien exprimé la Régie à la page 12 de sa décision D- 2005-76 :

Dans ce contexte, le Distributeur doit prendre les mesures nécessaires pour fournir à la Régie tous les renseignements et toutes les données qu'elle juge nécessaires à l'examen du Plan. Si certains des renseignements et données relèvent de la responsabilité ou sont la propriété d'un tiers (y inclus, pour les fins du présent propos, le producteur), le Distributeur doit faire tous les efforts raisonnables pour les obtenir du tiers. Si, par ailleurs, le Distributeur souhaite que des renseignements ou données fassent l'objet d'une ordonnance de confidentialité en vertu de l'article 30 de la Loi, il doit en faire spécifiquement la demande dans le cadre du présent dossier, en faisant la preuve que cette ordonnance est nécessaire dans le contexte factuel existant au moment de sa demande, et ce, nonobstant le fait qu'une ordonnance de cette nature ait pu être rendue dans le cadre d'un dossier antérieur ou que les renseignements ou données aient été traités de façon confidentielle par la Régie dans le cadre d'un suivi dit administratif.

(nos soulignés)

Compte tenu de ses ressources, l'UC, quant à elle, est surtout disposée à vérifier la validité de la méthode de détermination du taux de réserve en puissance. Elle est aussi intéressée à veiller à la validité du critère de fiabilité en énergie, mais croit que le critère doit être revu par plusieurs experts indépendants.

### **III. APPROVISIONNEMENTS ADDITIONNELS REQUIS ET STRATÉGIES D'APPROVISIONNEMENT**

Évidemment il n'y a pas lieu de reprendre intégralement chacun des thèmes mentionnés dans la preuve de M. Co Pham. Toutefois, nous désirons mentionner les points soulevés dans son rapport qui nécessitent une bonification de preuve de la part du Distributeur.

#### **1. Service d'équilibrage**

Concernant le service d'équilibrage, l'opinion d'expert est à l'effet que celui-ci devrait être raffiné ultérieurement. En attendant qu'il soit raffiné, et d'ici le dépôt du prochain plan en 2007, 300 MW d'énergie éolienne devraient être installés sur un total de 1000 MW du premier bloc éolien dont l'installation devrait être complétée en 2012 (UC-2, page 43, tableau 4.2.4).

Le prochain plan devrait nous offrir une meilleure compréhension, bien que sur une faible quantité, de la contribution réelle des éoliennes au bilan.

Nous ne connaissons pas le prix du service, prix qui devrait être connu sous peu.

Accepter définitivement un service d'équilibrage avec si peu de données nous semble imprudent à première vue.

M. Co Pham nous dit que l'obtention de livraisons uniformes à toutes les heures de l'année n'est pas nécessairement un bon moyen d'adapter l'énergie éolienne aux besoins du Distributeur. Des options alternatives devraient être étudiées. M. Co Pham propose que le service d'équilibrage devrait être combiné à un service cyclable dans la mesure où les coûts du service en seraient réduits (UC-2, p. 43)

Nous appuyons donc les conclusions du ROÉÉ sur cette question à savoir : tenir une audience spécifiquement sur l'utilité et les conditions applicables au service d'équilibrage. La Régie pourrait également reporter ce sujet à une éventuelle deuxième phase de la présente cause.

À défaut d'une démonstration de l'utilité et des conditions applicables au service d'équilibrage, la Régie devrait prendre soin d'indiquer au Distributeur que les coûts de l'entente entre le Producteur et le Distributeur pourraient ne pas être inclus dans les coûts de service du Distributeur si la justification à venir n'est pas convaincante et si le prix n'est pas raisonnable.

## **2. Le bloc de 400 MW modulable**

Il importe de signaler en premier lieu la position ambiguë du Distributeur relativement au bloc modulable de 400 MW jusqu'à la dernière journée d'audience, ce qui rendait difficile la participation active et concrète des intervenants sur ce sujet. Cette ambiguïté se constate, entre autres, par la question de la Régie au Distributeur à la dernière journée d'audience, soit le 16 juin 2005, à savoir si le bloc modulable en question est simplement une réflexion du Distributeur ou une demande d'approbation formelle du Distributeur.<sup>1</sup>

L'Union des consommateurs partage la préoccupation de la Régie exprimée en audience quant à l'ambiguïté de la position du Distributeur concernant le bloc modulable de 400 MW.

Soulignons que le bloc modulable de 400 MW n'est qu'un élément parmi bien d'autres du plan d'approvisionnement proposé par le Distributeur. Évidemment, dans le sens de ses préoccupations exprimées précédemment, l'Union des consommateurs souhaite que la stratégie d'acquisition de ce bloc modulable, s'il était approuvé par la Régie, soit réaliste, afin d'en faire un outil concret répondant aux préoccupations de sécurité et de justesse des prix d'acquisition.

---

<sup>1</sup> Transcriptions sténographiques du 16 juin 2005, pp. 208 à 210.

Malgré son appellation en fonction de la puissance (400 MW), le bloc modulable projeté par le Distributeur a une vocation en **énergie**, pour une capacité de 3,2 TWh à partir de 2009 (HQD-3, Document 3, page 38, tableau 3.7 et UC-2, page 34, tableau 3.1). Selon les mêmes références, sa contribution potentielle ne serait significative qu'à partir de 2010. Pour souligner la vocation énergétique de ce bloc modulable, nous utilisons ci-après la désignation (3,2 TWh, 400 MW).

La prévision de la demande en électricité du Distributeur indique trois évolutions possibles : le scénario faible, le scénario moyen et le scénario fort. Essentiellement, le bloc modulable en question ne serait utile que si la demande évoluait d'ici dix ans selon le scénario fort. Dans le cas où la demande évoluait selon le scénario moyen ou faible, le bloc modulable serait inutile ou utile marginalement (voir détail à la pièce UC-2, page 45, tableau 4.4.1). Il s'agirait alors d'une « police d'assurance » de 3,2 TWh.

Cette police d'assurance peut se réaliser de plusieurs façons qui ne sont pas nécessairement exclusives. Sans vouloir être exhaustif, en voici quelques unes :

- 1) appels d'offres d'approvisionnement jusqu'à concurrence de 3,2 TWh (400 MW) selon les caractéristiques « modulables » en puissance et en énergie voulues par le Distributeur ;
- 2) acquisition d'un produit de base et revente de l'excédent sur les marchés, le cas échéant (stratégie suggérée par l'expert Mikensen de la FCEI telle que résumée dans la plaidoirie du Distributeur, pages 16-17) ;
- 3) recours à l'importation comme suggéré par l'expert Harper de l'Option consommateurs (telle que résumée par le Distributeur dans sa plaidoirie, pages 17-18) ;
- 4) création d'une sorte de réserve en énergie par le biais d'ententes avec la clientèle bi-énergie du Distributeur (option suggérée par l'expert Co Pham en audience)<sup>2</sup>

Il est utile de mentionner que les réserves en énergie du parc bi-énergie résidentiel (tarif DT) et commercial (tarif BT) ont un potentiel respectivement de 2,6 TWh et 1,6 TWh, pour un total de 4,2 TWh (référence : Dossier R-3541-2004, HQD-12, Document 3, page 15). Ce total est donc proche de la capacité énergétique du bloc modulable recherché par le Distributeur. De plus, l'option Réserve Bi-énergie ne requiert pas de construction d'équipements de production ou d'équipements d'interconnexion additionnels. En ne requérant pas d'équipements d'interconnexion, cette option répond au souci de diversifier la structure de la « police d'assurance » pour l'éventualité d'une évolution forte de la demande. Finalement, cette option serait réalisable à brève échéance.

<sup>2</sup> Transcriptions sténographiques 13 juin 2005, p. 169, vol.7

L'Union des consommateurs est convaincue que des alternatives au bloc modulable existent et suggère que la Régie favorise la recherche d'une combinaison de moyens réalistes et susceptibles de minimiser le coût de la « police d'assurance » recherchée. Nous insistons sur l'idée d'une combinaison de moyens pour faire face à l'éventualité à faible probabilité d'occurrence d'une demande plus forte que le scénario moyen, par opposition au concept d'approvisionnement d'un bloc modulable qui exclut les moyens identifiés par les experts de la FCEI, d'Option Consommateurs et de l'Union des consommateurs relatés précédemment.

L'Union des consommateurs endosse les propos de l'expert Co Pham à l'effet que l'acquisition du bloc modulable rencontrerait des obstacles majeurs et qu'il serait opportun de développer dans les meilleurs délais possibles une stratégie de rechange qui tienne compte de la possibilité qu'il n'y aurait pas de nouvelles centrales thermiques au Québec (Rapport de M. Co Pham, UC-2, page 46).

D'autre part, la perspective d'une acquisition sans concurrence, c'est-à-dire sans mécanisme de minimisation des coûts pour les consommateurs, a été évoquée à l'audience<sup>3</sup>. Face à cette perspective, dans sa plaidoirie, le Distributeur lance l'idée de scinder le bloc modulable en plusieurs tranches pour favoriser la diversité de fournisseurs :

Le Distributeur peut, dans son appel d'offres, scinder son besoin en diverses fractions de 50 ou 100 MW par exemple. Ceci pourrait permettre une plus grande diversité de fournisseurs.

(Plaidoirie du Distributeur, page 17)

L'Union des consommateurs estime que l'action proposée par le Distributeur ne pourrait aider que théoriquement. Nous sommes plutôt d'accord avec l'expert Louis Bollullo de l'AIEQ<sup>4</sup> pour émettre comme prémisse que la plupart des promoteurs ne s'intéresseraient pas au produit modulable telle que défini par le Distributeur. Seule Hydro-Québec Production peut être intéressée à vendre un tel produit. En effet, si jamais le Distributeur ne fait pas appel au bloc modulable, elle a de grandes capacités de stockage d'énergie lui permettant d'écouler de l'énergie aux moments opportuns sur les marchés extérieurs à prix intéressants. Encore là, il ne serait pas impossible qu'Hydro-Québec Production ne présente pas de soumissions à l'appel d'offres pour le produit modulable tel que défini par le Distributeur, tout comme elle a fait pour le service de stockage d'énergie. On se retrouverait alors avec un produit « essentiel », mais sans aucun fournisseur !

---

<sup>3</sup> Transcriptions sténographiques 15 juin 2005, pages 225-227.

<sup>4</sup> Idem

Compte tenu du fait qu'il existe plusieurs facteurs hors du contrôle de la Régie et du Distributeur, l'Union des consommateurs estime qu'il faut adopter une stratégie prudente en cette matière. Plus précisément, nous pensons que la Régie peut approuver l'acquisition du produit modulable de 3,2 TWh, mais elle devrait être sujette aux **conditions** suivantes:

- 1) un prix plafonné à un niveau maximal à être déterminé par la Régie pour pallier une situation appréhendée de monopole ;
- 2) parallèlement, le dépôt par le Distributeur à la Régie, d'ici trois mois, de solutions alternatives, accompagnées d'analyses détaillées des avantages et des inconvénients de chacune ;
- 3) si, en dedans d'une période d'un an, le contrat du produit modulable ne pouvait être finalisé, un processus d'acquisition du ou de produits alternatifs pourrait être mis en branle dans l'optique d'assurer la fiabilité des approvisionnements aux moindres coûts pour les consommateurs.

Si la Régie jugeait que la proposition du Distributeur et les commentaires et recommandations des intervenants nécessitent davantage de données et de discussion, elle pourrait également décider que ce sujet doit faire l'objet d'une deuxième phase du dossier.

#### **IV- POUVOIR DE LA RÉGIE DE TENIR UNE SECONDE PHASE DE LA PRÉSENTE CAUSE**

La demande de l'Union des consommateurs de tenir une deuxième phase d'audience avant d'approuver définitivement le plan d'approvisionnement s'inscrit à l'intérieur de la juridiction de la Régie.

Le contexte nous semble tout à fait différent de celui qui a prévalu dans la cause R-3470-2001 alors que l'Union des consommateurs et le RNCREQ voulaient obtenir le droit d'étudier les documents relatifs aux critères de fiabilité déposés dans le cadre des suivis administratifs à la Régie. Dans le contexte de la décision D-2003-122, la Régie a décidé qu'elle ne devait pas tenir une audience pour décider du caractère confidentiel ou non des documents déposés concernant le respect des critères de fiabilité en puissance et en énergie.

La question se posait alors si la Régie n'était pas *functus officio*, ayant en effet adopté le plan d'approvisionnement proposé par le Distributeur.

Dans la cause R-3470-2001, la Régie n'avait pas spécifiquement exigé que le Distributeur complète sa preuve tel qu'il appert de la décision D-2003-122 :

Le RNCREQ a donc tort de prétendre que la décision D-2002-169 est conditionnelle à la réception en preuve de ces documents et que la Régie soit encore au stade de l'audience de cette demande, ce qui lui permettrait de poursuivre son audience publique sur la confidentialité de ces documents. Si la Régie avait voulu baser sa décision sur ces documents, elle les aurait demandés dans le cadre de l'audience. Au contraire, la Régie a demandé le dépôt de ces documents aux six mois; leur dépôt ne peut donc être une condition d'approbation du Plan du Distributeur. Une telle situation ferait en sorte que le Plan ne serait jamais définitivement approuvé. (p. 11) (notre souligné)

Si la Régie, dans la cause R-3470-2001, n'avait pas jugé pertinent d'assujettir le plan de conditions, rien m'empêche la Régie cette fois-ci, compte tenu de l'évolution de l'exercice de la compétence de la Régie en matière de critères de fiabilité, d'exiger des démonstrations supplémentaires avant d'approuver définitivement le plan proposé. La Régie a déjà reconnu, toujours dans la décision D-2003-122, qu'elle avait tous les pouvoirs implicites à son rôle de surveillance de la suffisance des approvisionnements :

Ceci étant dit, il est évident que, si la Régie, par l'analyse de ces documents, concluait que les critères relatifs à la suffisance des approvisionnements ne sont pas respectés à un moment donné, elle a le pouvoir d'agir et d'exiger que des actions soient entreprises par le Distributeur pour pallier à la situation. En effet, la Régie dispose de tous les pouvoirs nécessaires et implicites à son rôle de surveillance de la suffisance des approvisionnements du Distributeur lui permettant d'exiger que ce dernier se conforme à ses obligations relatives à la sécurité des approvisionnements en électricité des Québécois.

(notre souligné)

Dans la cause R-3439-2000 portant sur les conditions de service de l'électricité d'Hydro-Québec, la Régie a ordonné la tenue d'une phase supplémentaire (décision D-2001-259) étant donné l'absence de proposition initiale du Distributeur sur la délicate question des ententes de paiement préalables aux interruptions de service des abonnés :

Dans l'état actuel du dossier, la Régie doit réserver sa décision sur cette question de l'exercice de sa compétence. En effet, certains intervenants suggèrent un mécanisme administratif souple rappelant le Commissaire aux plaintes, tandis que d'autres privilégient un processus de plainte à caractère quasi-judiciaire. La position de principe du distributeur, soit l'absence de compétence de la Régie, l'empêchait de rechercher ou de formuler des solutions pratiques pour l'exercice de cette compétence relativement aux ententes de paiement. De plus, la Régie se doit de trouver et d'appliquer des solutions équitables lui permettant de concilier les intérêts de toutes les parties.

(nos soulignés)

Ainsi, la Régie demande à Hydro-Québec, en collaboration avec les intervenants, de déposer une proposition, au plus tard le 1<sup>er</sup> mars 2002, relativement aux modalités d'encadrement des ententes de paiement. Comme dans le traitement procédural de tout le dossier, des rencontres techniques pourront être tenues, à la demande des intéressés, pour l'élaboration d'une telle proposition.

(page 42)

La Régie a donc conclu en ordonnant que des propositions soient déposées par le Distributeur et a réservé sa discrétion sur les sujets pertinents :

ORDONNE à Hydro-Québec de déposer, au plus tard le 1<sup>er</sup> mars 2002, une proposition relative aux ententes de paiement;

(..)

RÉSERVE sa décision sur les deux sujets qui doivent faire l'objet d'un dépôt de propositions au plus tard le 1<sup>er</sup> mars 2002;

(pp. 65-66)

Devant l'évolution de l'exercice de l'étude du plan d'approvisionnement, nous croyons donc que la Régie a tous les pouvoirs pour assujettir l'approbation définitive du plan à la démonstration de la validité de la méthode d'évaluation du taux de réserve en puissance et de la validité du critère de fiabilité en énergie. Elle a également tous les pouvoirs pour s'assurer que le service d'équilibrage est nécessaire et que le bloc modulable de 400 MW est bien défini et utile.

En effet, la compétence générale de surveillance de la Régie prévue à l'article 31 de la Loi confère à celle-ci la possibilité de rendre les ordonnances nécessaires pour répondre adéquatement à sa responsabilité conformément à la finalité de la LRE. Voici comment s'exprime le professeur Ouellette dans son ouvrage *Les tribunaux administratifs du Canada*, Procédure et preuve<sup>5</sup> :

On trouve fréquemment dans la loi constitutive d'un organisme de régulation une disposition attribuant une compétence générale de surveillance. Les libellés peuvent varier d'une loi à l'autre et aucun n'est sacramentel, le législateur s'exprimant dans les termes d'un mandat général de surveillance ou de contrôle de certaines entreprises ou d'une industrie. Une disposition habilitante de ce genre n'est pas un ornement mais recelle un potentiel insoupçonné de compétence. Dans une société qui adhère à la proposition que ce qui n'est pas défendu est permis, l'organe de régulation ne disposerait en principe que des compétences explicites énumérées dans la loi. Mais l'ajout d'une compétence générale de surveillance a pour effet d'élargir l'autorité de l'organisme et de lui permettre de rendre des

<sup>5</sup> Les éditions Thémis, 1997.

ordonnances sur des sujets omis ou non expressément prévus par la loi, sous réserve de l'obligation de l'organisme d'exercer sa discrétion conformément à la finalité de la loi. En vertu d'une longue tradition jurisprudentielle remontant aux années 20, la compétence générale de surveillance, interprétée largement, a permis à des organismes d'exercer leur mandat de régulation même en l'absence de textes spécifiques et de rendre des ordonnances sur diverses questions reliées à leur mandat, mais qu'il était difficile pour le législateur de prévoir dans l'abstrait. (...)

(notre souligné) (notes de bas de page omises)

Si la Régie a un pouvoir d'approbation, elle a nécessairement le pouvoir de ne pas approuver le plan, ou de l'approuver partiellement, ou encore conditionnellement à certaines démonstrations plus poussées. En l'espèce, l'intérêt public le justifie et l'article 34 L.R.E. permet à la Régie de décider en partie seulement d'une demande.

## V- CONCLUSION

À l'issue de la cause, force est de constater que la Régie ne dispose pas de propositions de critères de fiabilité énergétique alternatifs et de méthode alternative de détermination du taux de réserve en puissance malgré le besoin d'une validation du critère d'une part et de la méthode d'Hydro-Québec d'autre part.

Par contre, l'expert Co Pham nous indique qu'il y a matière à réflexion et que cette réflexion ne saurait attendre trop longtemps sans risque de surcoûts en ce qui a trait à l'électricité patrimoniale ou de déficit d'eau au-delà de 64 TWh sur 2 ans en ce qui a trait à l'énergie.

Nous constatons également que l'information déposée au dossier est partielle concernant le service d'équilibrage et le bloc modulable de 400 MW.

En principe, nous n'aurions pas eu objection à ce que les démonstrations additionnelles du Distributeur soient déposées lors d'une prochaine cause, procédure que la Régie retient régulièrement dans les dossiers tarifaires par exemple. Mais en l'espèce, compte tenu que les dossiers d'approvisionnements sont périodiques au trois ans, il nous apparaît que la meilleure solution est de poursuivre la présente cause en ouvrant une deuxième phase et en spécifiant les informations attendues du Distributeur.

LE TOUT, RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

MONTRÉAL, LE 30 JUIN 2005

---

L'UNION DES CONSOMMATEURS