UMQ
UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

Régie de l'énergie du Québec

Demande afin d'obtenir la désignation de coordonnateur de la fiabilité au Québec pour la direction Contrôle des mouvements d'énergie du Transporteur.

R-3625-2007

Mémoire de l'UMQ

UMQ-1, Document 1

23 mai 2007

Préparé par Mounir Gouja, ENER-MG

pour l'Union des Municipalités du Québec

Table des matières

1. L'UMQ et le cadre d'intervention 3
2. HQT, « coordonnateur *de facto* » de la fiabilité au Québec pour un réseau rendu robuste. 4
3. Le coordonnateur de fiabilité dans le nouveau cadre réglementaire et modèle de fiabilité au Québec 6
1.1. L'organisme de fiabilité du transport d'électricité chargé de la surveillance de l'application des normes de fiabilité du transport d'électricité 7
1.2. Coordonnateur de fiabilité à désigner par la Régie 10
Conclusion 14

1. L'UMQ et le cadre d'intervention

L'Union des Municipalités du Québec (l'UMQ), créée en 1919, représente des municipalités de toute taille sises dans toutes les régions du Québec. Elle comprend plus de deux cents membres issus exclusivement du monde municipal qui regroupent près de 80% de la population québécoise et qui gèrent 90% des budgets municipaux québécois. Sa mission est de faire valoir les intérêts et de représenter tous et chacun de ses membres auprès des autorités gouvernementales et des diverses instances décisionnelles partout à travers la province.

L'UMQ intervient depuis des années devant la Régie de l'énergie (la Régie) pour défendre et promouvoir les intérêts de ses membres qui doivent se soucier, entre autres, de la fiabilité des réseaux électriques, condition nécessaire pour le maintien de leurs services essentiels, mais aussi de la façon avec laquelle les normes de fiabilité seront élaborées, implémentées et surveillées.

La question de la fiabilité des réseaux de transport au Québec, aujourd'hui débattue sur un de ses aspects devant la Régie, trouve son origine dans la nouvelle stratégie énergétique du Québec 2006-2015[1]. De cette nouvelle stratégie découle un nouveau modèle de fiabilité obligatoire au Québec et un nouveau cadre réglementaire qui confère à la Régie de nouveaux pouvoirs en matière de fiabilité des réseaux de transport dont celui de la désignation d'un coordonnateur de la fiabilité au Québec.

Dans le présent dossier, le Transporteur demande à la Régie de désigner sa Direction Contrôle des Mouvements d'Énergie (CMÉ) comme coordonnateur de la fiabilité au Québec. L'UMQ, reconnue intervenante dans ce même dossier, a dès lors l'obligation de s'assurer que la Direction Contrôle des Mouvements d'Énergie (CMÉ) est bien en mesure de jouer ce rôle de coordonnateur de la fiabilité au Québec demandé par le Transporteur et que l'affectation du titre de coordonnateur

[1] L'ÉNERGIE pour construire le Québec de demain - La stratégie énergétique du Québec 2006-2015, Ministère des Ressources Naturelles et de la Faune, mai 2006.

de la fiabilité à cette Direction n'implique aucun conflit d'intérêts dans la mission du Transporteur.

Tel que demandé par la Régie dans sa décision procédurale D-2007-47, l'UMQ se limite au cadre de l'audience et se concentre dans son mémoire sur la question de la capacité ou non de la Direction CMÉ de remplir ce rôle de coordonnateur de la fiabilité du réseau de transport avec indépendance, transparence, équité et efficacité.

2. HQT, « coordonnateur *de facto* » de la fiabilité au Québec pour un réseau rendu robuste.

De par son statut de membre du NPCC et de la NERC, Hydro-Québec TransÉnergie voit que depuis déjà plusieurs années, il joue le rôle d'un « coordonnateur *de facto* » de la fiabilité des réseaux au Québec. Il annonce avoir participé à l'élaboration, à l'implantation et à la révision périodique des normes de fiabilité en place en Amérique du Nord. Certes ces normes sont appliquées au Québec de façon volontaire, mais il faut reconnaître, par ailleurs, que ces normes sont établies en tenant compte du contexte général de l'industrie électrique nord américaine et non des contextes spécifiques de fonctionnement de chaque réseau de transport.

Un « coordonnateur *de facto* » oui, mais dont la mission était donc rendue relativement facile par des normes de fiabilité faciles à implémenter si l'on devait le comparer aux autres Transporteurs. Rien n'indique dans la preuve du Transporteur, en effet, que selon les conditions d'opération spécifiques à chaque réseau, des normes de fiabilité sont adaptées aux conditions climatiques, géographiques, d'architecture du réseau ou du profil de la demande de chaque réseau.

Comme le Transporteur l'a souligné dans sa preuve, il « exploite le plus grand réseau de transport d'électricité en Amérique du Nord, avec 32000 km de lignes et des interconnexions qui permettent des échanges d'énergie avec le Nouveau

Brunswick, l'Ontario et le Nord-est des Etats-Unis »[2]. Rien de la preuve du Transporteur dans le présent dossier ne démontre, cependant, que les normes de fiabilité auxquelles il se conforme de façon volontaire prennent en considération l'architecture particulière de son réseau telle qu'on peut la visionner à la page 2 de l'annexe A de la pièce HQT-1, Document 9. Rien n'indique que ces normes de fiabilité, établies pour les transporteurs nord-est américains en général, tiennent compte de cette particularité québécoise matérialisée dans la composition de son BULK et la longueur exceptionnelle du réseau d'Hydro-Québec TransÉnergie.

Sur un autre plan, le Transporteur indique dans sa preuve que :

> *« [d]ans les années 1990, Hydro-Québec a fait des investissements importants dans son réseau de transport. Depuis lors, Hydro-Québec TransÉnergie se conforme à toutes ces normes. La fiabilité du réseau de transport d'électricité du Québec a ainsi gagné en robustesse, et la clientèle desservie par Hydro-Québec en a bénéficié »[3].*

Cela indique que, par rapport aux exigences du contexte d'opération spécifique du Transporteur, celui-ci semble être dans une position relativement avantageuse en matière de conformité aux normes de fiabilité, comparé aux autres transporteurs nord-est américains, puisqu'on sous-entend que ces normes étaient établies pour des réseaux de moindre robustesse et exposés à des conditions climatiques moins contraignantes.

À ce niveau, la question relative à la définition de la notion de BULK pour le cas d'Hydro-Québec TransÉnergie trouve moins de signification, du moins dans le court et moyen terme, en ce sens que l'identification du réseau BULK du Transporteur apporte peu d'intérêt vu l'actuelle robustesse de ce réseau. Tant que le réseau de transport visé par les normes de fiabilité est encore robuste, que la définition du NPCC ou celle de la FERC est utilisée pour le réseau BULK, la fiabilité est quasiment toujours assurée dans les limites des normes de fiabilité élaborées pour

[2] HQT-1, Document 1, page 7 sur 34
[3] HQT-1, Document 1, page 7-8 sur 34

les réseaux nord-américains vu les importants investissements engagés en la matière durant les années 90.

Si la Régie devait se prononcer sur la question de savoir quelle définition du réseau BULK adopter dans la présente cause, nous recommandons donc qu'elle adopte celle de la FERC qui est plus englobante et qui s'adapte mieux à la situation actuelle du Transporteur (robustesse du réseau). Après l'adoption de nouvelles normes de fiabilité des réseaux de transport au Québec ou un éventuel resserrement des normes en vigueur, l'adoption par la Régie de la définition du NPCC du réseau BULK serait possible.

3. Le coordonnateur de fiabilité dans le nouveau cadre réglementaire et modèle de fiabilité au Québec

Le nouveau cadre législatif et réglementaire en place depuis la publication de la nouvelle stratégie énergétique du Québec dote la Régie de nouveaux pouvoirs en matière de fiabilité des réseaux de transport d'électricité. Parmi ces pouvoirs, on note essentiellement celui de conclure, avec l'autorisation du gouvernement, une entente avec un organisme qui lui démontre son expertise dans les domaines de l'établissement ou de la surveillance de l'application des normes de fiabilité du transport d'électricité (article 85.4 de la LRÉ). Le nouveau cadre législatif et réglementaire lui permet également de désigner le coordonnateur de la fiabilité au Québec (article 85.5 de la LRÉ).

La question qui se pose à ce niveau est double :

1. d'abord déterminer qui pourrait être cet organisme chargé de la surveillance de l'application des normes de fiabilité du transport d'électricité avec qui la Régie peut conclure une entente, et
2. de déterminer ensuite qui au Québec pourrait être désigné par la Régie pour jouer ce rôle de coordonnateur de fiabilité.

1.1. L'organisme de fiabilité du transport d'électricité chargé de la surveillance de l'application des normes de fiabilité du transport d'électricité

Relativement à la première question concernant l'organisme avec qui la Régie peut conclure une entente, rappelons que la LRÉ précise que cet organisme doit œuvrer pour:

> 1° le développement des normes de fiabilité du transport d'électricité applicables au Québec;
>
> 2° effectuer des inspections ou des enquêtes prévues à la section II du chapitre III, dans le cadre de plans visant à surveiller l'application des normes de fiabilité;
>
> 3° lui fournir des avis ou des recommandations, y compris des recommandations d'imposition de sanction.

La LRÉ (section II du chapitre III) précise qu'une personne désignée pour effectuer une inspection peut:

> 1° entrer à toute heure raisonnable dans l'établissement ou la propriété du transporteur d'électricité, d'un propriétaire ou exploitant visé aux paragraphes 1° à 4° de l'article 85.3 ou d'un distributeur;
>
> 2° examiner et tirer copie des livres, registres, comptes, dossiers et autres documents se rapportant à la fourniture, au transport, à la distribution, à l'achat, à la vente, à la consommation de l'énergie ou à l'emmagasinage du gaz naturel;
>
> 3° exiger tout renseignement relatif à l'application de la présente loi, ainsi que la production de tout document s'y rapportant.

Il y a lieu de se demander dans le présent dossier sur l'urgence exprimée par le Transporteur de procéder à faire désigner par la Régie un coordonnateur de fiabilité au Québec alors que celle-ci n'a pas encore conclu l'entente finale avec l'organisme qui établira les normes de fiabilité au Québec et surveillera leur implantation comme

c'est indiqué par la LRÉ (avec tous les pouvoirs qui lui seront attribués). Nous nous demandons sérieusement sur l'ordre de priorité préconisé par le Transporteur dans le processus qu'il propose de suivre pour la mise en place de ce régime de fiabilité obligatoire :

> *« Comme la désignation du coordonnateur de la fiabilité constitue le point de départ du processus de mise en place du régime de fiabilité obligatoire préconisé au Québec, le Transporteur soumet respectueusement qu'il est souhaitable que la Régie désigne rapidement le coordonnateur de la fiabilité[4]. »*

À ce sujet, l'UMQ a questionné le Transporteur sur l'ordre de priorité à suivre dans le processus de mise en place du régime obligatoire au Québec, malheureusement le Transporteur a omis d'y répondre[5]. Il nous semble pourtant clair d'après l'enchaînement logique des articles de la LRÉ que la priorité est accordée à la conclusion par la Régie d'une entente avec un organisme qui lui démontre son expertise dans les domaines de l'établissement ou de la surveillance de l'application des normes de fiabilité du transport d'électricité. L'article 85.4 devance ainsi l'article 85.5 qui attribue à la Régie le pouvoir de désigner un coordonnateur de la fiabilité au Québec.

Même si le protocole d'entente conclu en 2006 entre la Régie et la NERC-ERO permettait aux deux parties de reconnaître mutuellement l'importance d'un processus d'élaboration des normes de fiabilité (voir réponse du Transporteur à la demande de renseignement Nº 2 de l'UMQ[6]), ce protocole est loin de se comparer à un acte de certification de la NERC-ERO par la Régie. Il s'apparente plus à une entente « *d'échange d'expérience, de renseignement et de données relatives à la fiabilité du système d'approvisionnement en électricité nord-américain*[7] ».

Les deux signataires du protocole prévoient en plus que ce dernier devra être modifié ultérieurement pour tenir compte des derniers changements à la LRÉ :

---

[4] HQT-1, Document 1, page 25 de 34
[5] HQT-1, Document 10, page 15 de 21
[6] HQT-1, Document 10, page 5 de 21
[7] Protocole d'entente entre la Régie de l'énergie et la North American electric reliability corporation, page 1 de 5, 29 nov 2006 (www.nerc.com/pub/sys/all/_updl/ero/canadian/Quebec-NERC-RegieMOU.pdf)

> *« Le PE (protocole d'entente) reflète l'autorité et les pouvoirs courants de la REQ (Régie); cependant, on prévoit des modifications à la Loi de façon à ce que la REQ ait le pouvoir d'adopter ou d'approuver les normes OFSE (Organisation de Fiabilité du Service d'Électricité) applicables à l'interconnexion Québec, de surveiller l'application des normes OFSE, d'assurer le financement de l'OFSE, et de participer à l'encadrement de l'OFSE. Le PE devra donc être modifié pour tenir compte des changements à la Loi [8]»*

L'entente, dans sa version actuelle, ne confère pas donc à la NERC-ERO le rôle qu'attribue l'article 85.4 à l'organisme compétent dans le domaine des normes de fiabilité avec qui la Régie peut conclure une entente pour développer des normes de fiabilité de transport d'électricité applicables au Québec. L'entente actuelle stipule, en effet, que :

> *« la conformité aux normes de fiabilité de la NERC au Québec est assurée par l'obligation du Transporteur d'électricité d'établir des normes relatives à ses opérations et aux exigences techniques, dont les normes de fiabilité de son réseau de transport d'électricité, qu'il soumet à l'approbation de la Régie[9] ».*

L'autre argument avancé par le Transporteur pour justifier le besoin de désigner rapidement un coordonnateur de fiabilité au Québec est que :

> *« la FERC prévoit adopter, au printemps 2007, les normes soumises par la NERC-ERO afin de les rendre obligatoires aux États-Unis. Compte tenu du fait que la plupart des normes nord américaines que la NERC-ERO a soumises à la FERC devraient s'appliquer au Québec, celles-ci devront être déposées à la Régie pour approbation par le coordonnateur de la fiabilité, conformément à l'article 85.6 de la LRÉ[10]. »*

Pourtant ce même article 85.6 dans son premier alinéa précise :

> *« **85.6.** Le coordonnateur de la fiabilité doit déposer à la Régie:*

[8] Protocole d'entente entre la Régie de l'énergie et la North American electric reliability corporation, page 1 de 5, 29 nov 2006 (www.nerc.com/pub/sys/all/_updl/ero/canadian/Quebec-NERC-RegieMOU.pdf)
[9] Protocole d'entente entre la Régie de l'énergie et la North American electric reliability corporation, page 2 de 5, 29 nov 2006 (www.nerc.com/pub/sys/all/_updl/ero/canadian/Quebec-NERC-RegieMOU.pdf)
[10] HQT-1, Document 1, page 25 de 34

> *1° les normes de fiabilité proposées par un organisme ayant conclu l'entente visée à l'article 85.4 ainsi que toute variante ou autre norme que le coordonnateur de la fiabilité estime nécessaire;*[11] »
>
> (notre soulignement)

Il n'y a donc aucune urgence de désigner un coordonnateur de fiabilité au Québec tant que la Régie n'a pas encore conclu son entente finale avec l'organisme qui établira et surveillera l'implantation des normes de fiabilité de transport au Québec. En attendant, rien n'empêche Hydro-Québec TransÉnergie de continuer à appliquer sur une base volontaire les normes de fiabilité que la NERC-ERO a établies et soumises et que la FERC prévoit adopter et rendre obligatoires aux États-unis. La réponse du Transporteur à une demande de renseignement Nº 2 de l'UMQ à ce sujet va dans ce même sens :

> *« Le transporteur précise que les normes approuvées par la FERC ne sont pas automatiquement applicables au Québec…. Par ailleurs, elles sont appliquées de façon volontaire par le Transporteur depuis le 1er avril 2005, date de la mise en vigueur de la version « 0 » de ces normes… »*[12].

1.2. Coordonnateur de fiabilité à désigner par la Régie

La 2ième question qui se pose est, qui au Québec pourrait être désigné par la Régie pour jouer ce rôle de coordonnateur de fiabilité tel que décrit aux articles 85.6, 85.8 et 85.13 de la LRÉ :

> 1° déposer à la Régie les normes de fiabilité proposées par un organisme ayant conclu l'entente visée à l'article 85.4 ainsi que toute variante ou autre norme qu'il estime nécessaire;
>
> 2° déposer à la Régie une évaluation de la pertinence et des impacts des normes déposées;

[11] Loi sur la Régie de l'énergie, L.R.Q., c. R-6.01, art. 85.6.
[12] HQT-1, Document 10, page 13 de 21

3° déposer à la Régie l'identification de tout propriétaire ou exploitant et de tout distributeur visés à l'article 85.3 qui sont susceptibles d'être soumis à l'application des normes de fiabilité.

4° soumettre à la Régie un guide faisant état de critères à prendre en considération dans la détermination d'une sanction, en cas de contravention à une norme de fiabilité.

5° déposer à la Régie, pour approbation, un registre identifiant les propriétaires ou exploitants ou les distributeurs visés par les normes de fiabilité adoptées par la Régie;

6° remplir les fonctions qui lui sont dévolues en vertu d'une norme de fiabilité adoptée par la Régie;

7° donner, en vertu d'une norme adoptée par la Régie, des directives d'exploitation.

De plus, tel que le précise la Régie dans sa décision procédurale D-2007-43, le coordonnateur de fiabilité doit jouer son rôle en toute indépendance, transparence, équité et efficacité.

Le Transporteur avec sa Direction CMÉ, dispose-t-il des compétences nécessaires lui permettant d'assumer cette responsabilité avec les fonctions et devoirs ci-dessus énumérés? Quels sont les risques associés à la concentration des fonctions de coordonnateur de fiabilité, d'équilibrage offre-demande, d'exploitant du réseau de transport et de responsable des échanges, d'une part et de propriétaire du réseau principal et prestataire de services marchands de transport, d'autre part?

Avec son étroite collaboration depuis des années avec les organismes compétents en matière d'établissement et de surveillance de la fiabilité des réseaux de transport d'électricité, il n'existe aucun doute que le Transporteur, par l'intermédiaire de sa Direction CMÉ, satisfait plus que tout autre organisme québécois aux conditions d'expertise nécessaires pour accomplir la mission de coordonnateur de fiabilité. Le Transporteur est quasiment le seul au Québec qui :

- dispose d'une expérience dans le rôle de coordonnateur de la fiabilité;

- présente un personnel certifié par le NERC-ERO dans le domaine de la coordination de la fiabilité;
- est propriétaire et utilisateur des équipements et technologies spécifiques à la fonction de coordination de la fiabilité du réseau de transport;
- connaît les normes de fiabilité à appliquer et leurs processus d'adoption;

Avec ces aptitudes, Hydro-Québec TransÉnergie pourrait également relever le défi de l'efficacité dans l'exercice du rôle demandé de coordonnateur de la fiabilité puisque cette activité est déjà assez bien rodée au niveau des mécanismes et processus internes de fonctionnement du Transporteur.

Néanmoins, la preuve au dossier du Transporteur n'est pas assez convaincante pour ce qui est des conditions nécessaires pour assurer l'indépendance entre les fonctions de coordonnateur de la fiabilité et celles de propriétaire de réseau et par conséquent le traitement équitable des participants au marché.

Questionné par l'UMQ sur les mesures et les garanties mises en place pour éviter tout conflit d'intérêt dans ses fonctions d'opérateur propriétaire du réseau et de coordonnateur de fiabilité autorisé par l'article 85.13 de la LRÉ de donner des directives d'exploitation, le Transporteur a renvoyé l'intervenante à plusieurs réponses dans d'autres documents de la preuve qui, avec respect, ne sont pas assez convaincantes.

Comme Hydro-Québec TransÉnergie est aussi propriétaire et opérateur de son réseau de transport, avec le modèle de fiabilité qu'il nous propose il jouera en même temps le rôle d'exploitant du réseau, de planificateur et d'autorité de fiabilité. Le Transporteur indique dans sa preuve que :

> *« le coordonnateur de la fiabilité du Québec devra également avoir l'autorité reconnue par la Régie pour remplir les autres fonctions décrites dans la LRÉ ainsi que celles qui pourraient lui être désignées par un organisme de fiabilité reconnu ou avec lequel la Régie aura conclu une entente en vertu de l'article 85.4 de la LRÉ[13] ».*

[13] HQT-1, Document 1, page 27-28 de 34

L'on se demande alors comment pourrait-il exercer cette autorité demandée contre lui-même en tant que coordonnateur de fiabilité et en tant que propriétaire de réseau dans le cas où il aurait manqué aux exigences des normes de fiabilité.

Il est alors possible de comprendre pourquoi les opérateurs / gestionnaires des réseaux canadiens de transport sont généralement plus actif dans le domaine de la coordination de la fiabilité que les transporteurs propriétaires de leurs réseaux. L'exemple le plus marquant est celui de l'IESO (Independent Electric System Operator) de l'Ontario qui joue le rôle d'une autorité de coordination de la fiabilité, de l'équilibrage et de la planification des réseaux ontariens en plus de l'administration du marché de gros.

C'est aussi le cas de l'opérateur du réseau du Nouveau Brunswick (NBSO) qui joue lui aussi le rôle de coordonnateur de la fiabilité, d'autorité d'équilibrage et d'opérateur des réseaux pour toute la région des maritimes (NB, NE, IPE) et de la région nord-est du Maine. Il est important de noter, par exemple, qu'au Nouveau Brunswick, la maintenance des lignes de transport et la maîtrise de la végétation dans leurs emprises sont assurées par New Brunswick Power Transmission alors que le contrôle de la conformité est assuré par le NBSO.

Tout comme l'IESO, le NBSO est une agence indépendante à but non lucratif dont les premières responsabilités sont d'assurer la protection et la fiabilité du réseau d'électricité et de faciliter l'organisation et l'exploitation d'un marché concurrentiel de l'électricité. Il ne fait pas partie de l'Énergie NB restructurée. En effet, il s'agit d'une société séparée et indépendante ayant son propre conseil d'administration.

L'autre exemple est celui de l'opérateur du réseau albertain; l'Alberta Electric System Operator (AESO) qui joue le rôle d'exploitant du réseau de transport d'électricité, de planificateur et d'autorité de fiabilité. Les propriétaires d'installations doivent, par ailleurs, s'acquitter des tâches essentielles que sont l'exploitation, l'entretien et l'amélioration de leurs réseaux, en vue d'activités sûres et fiables.

L'AESO est responsable du contrôle du réseau de transport d'énergie, de la planification, de l'accès à ce réseau, du fonctionnement du pool et de l'affectation de

la charge. Il lui faut s'acquitter de tâches et de responsabilités distinctes pour voir à la fiabilité du réseau. L'AESO s'occupe de la planification à long terme en vue de prédire les besoins des participants au marché et d'élaborer des plans de transport qui permettront un accès au réseau efficace, fiable et non discriminatoire, ainsi que des expansions et des améliorations en temps opportun.

Depuis quelques mois, l'AESO mène en Alberta un projet d'implantation de normes de fiabilité obligatoires de la NERC et œuvre à développer un programme de contrôle et de renforcement de la conformité dans la province. Il travaille étroitement avec le Département de l'énergie et la Commission de régulation de l'Alberta pour bien délimiter les rôles et les responsabilités de chaque partie impliquée dans l'opération de maintien de la fiabilité du réseau de transport de la province et de l'implémentation des normes de fiabilité obligatoires.

Conclusion

Dans le contexte actuel et avec le mode actuel d'organisation des activités du Transporteur, nous recommandons à la Régie les éléments suivants :

1. **adopter provisoirement la définition de la FERC relative au réseau BULK de transport;**
2. **ne pas accorder à Hydro-Québec TransÉnergie le statut de coordonnateur de la fiabilité au Québec et;**
3. **ordonner à Hydro-Québec TransÉnergie de revenir avec une nouvelle réorganisation fonctionnelle qui assure à la Direction CMÉ toute l'indépendance requise pour l'exercice du nouveau rôle recherché.**