

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

HQD - Demande d'approbation des
caractéristiques du service d'intégration
éolienne et de la grille d'analyse en vue
de l'acquisition d'un service
d'intégration éolienne

DOSSIER R-3848-2013

MÉMOIRE DU GRAME

Préparé par

Nicole Moreau
Analyste environnement et énergie
EnviroConstats

Et

Monsieur Michel Perrachon
Spécialiste externe en exploitation du réseau de transport

Avec la collaboration de

Geneviève Paquet LL.M., avocate

Pour le Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME)

DÉPOSÉ À LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

Le 8 novembre 2013

MANDAT

Pour le présent dossier, le GRAME a retenu les services de sa consultante externe madame Nicole Moreau, analyste en énergie et environnement. Madame Moreau possède une formation de premier cycle en administration et comptabilité de l'école des Hautes études commerciales de l'Université de Montréal, de même qu'une maîtrise en sciences de l'Environnement de l'UQAM. Elle a participé à la rédaction de mémoires du GRAME aux dossiers précédents d'Hydro-Québec et de Gaz Métro.

Le GRAME a également retenu les services de m. Michel Perrachon, spécialiste externe en exploitation du réseau de transport. Monsieur Perrachon a été reconnu expert ou expert-conseil en « exploitation du réseau de transport » par la Régie de l'énergie dans les dossiers R-3401-98, R-3605-2006, R-3606-2006, R-3616-2006, R-3640-2007, R-3641-2007, R-3646-2007, R-3669-2008, R-3670-2008, R-3706-2009, R-3738-2010 et R-3746-2010. Il a participé à la rédaction de mémoires pour le GRAME dans le cadre des dossiers précédents et est chargé de cours à la Polytechnique de l'Université de Montréal, enseignant actuellement le cours ELE1403 "Éléments d'électrotechnique et d'électronique" au niveau du niveau baccalauréat et le cours ELE4612A "Fiabilité des réseaux de transport d'énergie électrique" au niveau de la maîtrise.

RÉSUMÉ

Au présent dossier, le GRAME traite, en lien avec son intérêt pour la protection de l'environnement et le respect des principes de développement durable, de la demande d'approbation des caractéristiques du service d'intégration éolienne et de la grille d'analyse en vue de l'acquisition d'un service d'intégration éolienne du Distributeur.

Le GRAME intervient afin que les conclusions qui seront retenues par la Régie au présent dossier favorisent la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité, conformément à l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, tout en respectant le cadre et le contexte réglementaire attribuable au service d'intégration éolienne.

Concernant les caractéristiques du service d'intégration éolienne recherchées par le Distributeur dans son appel d'offres, le GRAME présente une analyse dans le but de s'assurer que les critères de sélections retenus respectent les décrets 352-2003, 926-2005, 1043-2008 et 1045-2008 du gouvernement du Québec.

Concernant plus précisément le Décret 352-2003, le GRAME souhaite s'assurer que le bloc d'énergie éolienne équivalant à 990 MW soit assorti d'une garantie de puissance hydroélectrique installée au Québec, sous forme de convention d'équilibrage.

Quant à la question de l'indissociabilité des services requis, le GRAME est en accord avec la position du Distributeur suite à l'analyse préparée par m. Michel Perrachon pour préciser d'un point de vue technique, l'indissociabilité de ces services.

Concernant la demande du Distributeur de ne conserver qu'un seul critère de sélection des offres, soit le prix, le GRAME fait valoir sa position à l'effet que le Distributeur doit également prendre en compte les autres critères, notamment le critère de développement durable, considérant la décision D-2004-212 qui précise :

«La Régie décide que le critère [de développement durable] s'appliquera à tous les appels d'offres de long terme, qu'ils soient ou non ouverts à toutes les sources d'approvisionnement»¹

Le GRAME aborde également l'interprétation à donner à l'article 5 de la Loi 16 qui modifie la *Loi sur la Régie de l'énergie* en y insérant, entre autres, une nouvelle disposition maintenant prévue à l'article 74.1.1 de la Loi qui permet au gouvernement de dispenser le Distributeur de recourir à la procédure d'appel d'offres dans certains cas précis, notamment les contrats relatifs à l'approvisionnement nécessaire à l'intégration de certains blocs d'énergie déterminés par règlement.

Le GRAME aborde aussi l'interprétation des articles 72 et 74.1, concluant que la présente demande devrait être déposée non seulement en vertu de l'article 72 mais également en vertu de l'article 74.1 de la Loi et complétera sa position dans son argumentation finale,

¹ R-3525-2004, D-2004-212, p. 8

en lien avec cette préoccupation de la Régie portant sur l'assise juridique de la demande d'approbation du Distributeur.

Pour terminer, le GRAME aborde les questions liées à l'approbation des caractéristiques du service d'intégration éolienne. Le GRAME conclut qu'en retirant les critères non monétaires du processus d'appel d'offres pour les contrats d'approvisionnement requis pour le service d'intégration éolienne, le Distributeur offre un accommodement indu à certains fournisseurs qui auraient pu être défavorisés par ces critères non monétaires et qu'ainsi, le Distributeur ne respecte pas son obligation de traitement équitable et impartial des fournisseurs.

MANDAT	3
RÉSUMÉ	4
I CONFORMITÉ AUX DÉCRETS 352-2003, 926-2005, 1043-2008 ET 1045-2008.....	7
II INDISSOCIABILITE DES SERVICES REQUIS	12
2.1 Indissociabilité	12
2.2. Services d'intégration éolienne.....	13
2.2.1 Introduction.....	13
2.2.2 Réserves de production	14
2.2.3 Critères et exigences du Transporteur du service d'intégration éolienne	15
2.2.4 Complémentarité des services.....	18
2.2.5 Indissociabilité des services requis d'un point de vue technique	19
2.2.6 Conclusion	20
III CHOIX DES CRITERES DE SELECTION - CRITERES NON MONETAIRES	21
3.1 Le service d'intégration d'énergie éolienne, un service de long terme	21
3.2 La décision D-2004-212 et l'importance du critère de développement durable....	21
3.3 Conclusion	26
IV. INTERPRETATION DE L'ARTICLE 5 DE LA LOI 16	26
V ARTICLE 72 ET 74.1 : INTERPRETATION DE LA LOI.....	28
VI. APPROBATION DES CARACTERISTIQUES DU SERVICE D'INTEGRATION EOLIENNE	31
4.1 Introduction et mise en contexte	31
4.2 Traitement équitable et impartial des fournisseurs	32
4.3 Recherche du plus bas prix	32
4.4 Possibilités que les besoins soient satisfaits par plus d'un contrat dans le contexte de la croissance des besoins en service d'intégration	32
4.5 Conclusion	34
CONCLUSION.....	35

I CONFORMITÉ AUX DÉCRETS 352-2003, 926-2005, 1043-2008 ET 1045-2008

Cette section du rapport du GRAME vise à s'assurer que notamment les caractéristiques du service d'intégration éolienne, de même que la grille d'analyse en vue de l'acquisition d'un service d'intégration éolienne respectent le Décret D-352-2003² précisant que le bloc d'énergie de 1000 mégawatts, qui serait en fonction au plus tard le 1^{er} décembre 2012, soit assorti d'une garantie de puissance hydroélectrique installée au Québec et que l'ensemble des services requis sera souscrit auprès d'un autre fournisseur québécois ou d'Hydro-Québec dans ses activités de production.

Le premier enjeu relatif aux Décrets

Au dossier R-3775-2011 visant l'approbation de l'entente globale de modulation, le GRAME indiquait à la Régie que le Distributeur doit s'assurer que le premier bloc de 1000 MW soit assorti d'une garantie de puissance hydroélectrique installée au Québec, et ce afin de respecter les dispositions du décret D-352-2003.³

Décret numéro D-352-2003 - Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse

1. Aux fins de l'établissement du coût de fourniture de l'électricité ... :

1° le bloc d'énergie éolienne lié à l'implantation des installations d'assemblage de turbines éoliennes est produit au Québec à partir d'une capacité installée totale de 1 000 mégawatts, dans les délais suivants :

- 200 mégawatts, au plus tard le 1er décembre 2006 ;*
- 100 mégawatts, au plus tard le 1er décembre 2007 ;*
- 150 mégawatts, au plus tard le 1er décembre 2008 ;*
- 150 mégawatts, au plus tard le 1er décembre 2009 ;*
- 150 mégawatts, au plus tard le 1er décembre 2010 ;*
- 150 mégawatts, au plus tard le 1er décembre 2011 ;*
- 100 mégawatts, au plus tard le 1er décembre 2012 ;*

Le bloc visé au paragraphe 1 du premier alinéa est assorti d'une garantie de puissance hydroélectrique installée au Québec, sous forme de convention d'équilibrage souscrite par le distributeur d'électricité auprès d'un autre fournisseur québécois ou d'Hydro-Québec, dans ses activités de production d'électricité. (Notre souligné)

Bien qu'il s'agisse des 1 000 premiers MW à être installés au plus tard au 1^{er} décembre 2012 découlant des décrets gouvernementaux, le GRAME est d'avis que techniquement, le premier appel d'offres pour la convention d'équilibrage devrait être assujéti à cette

² Décret D-352-2003 - Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse

³ R-3775-32011, C-GRAME-0005, GRAME-1, Mémoire du GRAME, page 26

restriction à la hauteur de 1000 MW, tout en tenant compte de la quantité réelle mise en fonction en provenance de ce premier bloc d'énergie éolienne.

Selon la preuve au dossier, le Distributeur a mené à la conclusion de huit contrats totalisant une puissance installée de 990 MW⁴ du premier bloc de 1000 MW.

En 2003, le gouvernement du Québec a adopté par décret un règlement visant l'acquisition de blocs d'énergie éolienne par le Distributeur, pour une quantité devant atteindre 1 000 MW. Conformément à ce règlement, le Distributeur a lancé en 2003 un appel d'offres (A/O 2003-02) qui a mené à la conclusion de huit contrats totalisant une puissance installée de 990 MW (Notre souligné).

Référence : R-3848-2013, Pièce, B-0004, HQD-1, doc. 1, page 5

Afin de vérifier la conformité aux décrets gouvernementaux de l'appel d'offres pour le service d'intégration éolienne, le GRAME demandait au Distributeur de préciser de quelle manière il a concilié les distinctions qui existent entre le décret D-352-2003 et les décrets D-1043-2008 et D-926-2005, soit le fait que le premier bloc d'énergie de 1000 MW (décret D-352-2003) doit être assorti d'une garantie de puissance hydroélectrique installée au Québec, alors que cette obligation n'est pas requise pour les blocs subséquents de 2000 MW et de 250 MW. Le Distributeur nous réfère⁵ à la réponse suivante, confirmant que 840 MW seront retenus en provenance d'hydroélectricité installée au Québec, conformément au décret 352-2003, de même que conformément aux contrats en fonction pour ce décret.⁶

Les fournisseurs indiqueront les ressources qu'ils entendent utiliser pour fournir la prestation de service d'intégration. Lorsque le Distributeur analysera les combinaisons de soumissions, il verra à former des combinaisons incluant au moins 840 MW de puissance provenant de puissance hydroélectrique installée au Québec, conformément aux dispositions du Règlement approuvé en vertu du décret 352-2003.⁷

Ainsi, le Distributeur indique que la garantie de puissance assortie au bloc d'énergie visé par le Décret 352-2003 émanera d'une source hydroélectrique installée au Québec pour une quantité de 840 MW et qu'il tiendra compte de la précision quant à la fourniture hydroélectrique à la hauteur de 840 MW pour le premier bloc d'énergie de source éolienne de 1000 mégawatts et ce dès 2013 et 2014, soit dès qu'il analysera les

⁴ R-3848-2013, B-0004, HQD-1, doc. 1, page 5

⁵ R-3848-2013, B-0021, HQD-2, doc. 5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, R 1.1

⁶ R-3848-203, B-0024, Réponses à la demande de renseignements no 1 de UC, HQD-2, doc. 8, RDR 1.1

⁷ R-3848-203, B-0024, Réponses à la demande de renseignements no 1 de UC, HQD-2, doc. 8, RDR 1.3.

combinaisons de soumissions, et ce conformément aux dispositions du Règlement approuvé en vertu du décret 352-2003.⁸

Le deuxième enjeu relatif aux décrets

Le deuxième enjeu relatif aux décrets consiste à s'assurer que, conformément au décret D-926-2005 d'une capacité visée de 2000 mégawatts, le service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration soit souscrit auprès d'un autre fournisseur québécois ou d'Hydro-Québec, dans ses activités de production d'électricité.

Décret numéro D-926-2005 : Règlement sur le second bloc d'énergie éolienne

1. Aux fins de l'établissement du coût de fourniture de l'électricité visé à l'article 52.2 de la Loi sur la Régie de l'énergie (L.R.Q., c. R-6.01), du plan d'approvisionnement prévu à l'article 72 de cette loi et de l'appel d'offres du distributeur d'électricité prévu à l'article 74.1 de cette loi, un second bloc d'énergie éolienne lié à des investissements manufacturiers structurants doit être produit au Québec à partir d'une capacité visée de 2 000 mégawatts, dans les délais suivants :

- 300 mégawatts, au plus tard le 1er décembre 2009 ;
- 400 mégawatts, au plus tard le 1er décembre 2010 ;
- 400 mégawatts, au plus tard le 1er décembre 2011 ;
- 450 mégawatts, au plus tard le 1er décembre 2012 ;
- 450 mégawatts, au plus tard le 1er décembre 2013.

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'un autre fournisseur québécois ou d'Hydro-Québec, dans ses activités de production d'électricité.
(Notre souligné)

Également, selon le décret D-1043-2008, un bloc d'énergie de 250 MW issu de projets autochtones doit être installé au plus tard le 1^{er} décembre 2014 et être assorti, tout comme le bloc de 2000 MW du décret D-926-2005 *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.*

Décret numéro D-1043-2008 - Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones

1. Aux fins de l'établissement du coût de fourniture de l'électricité visé à l'article 52.2 de la Loi sur la Régie de l'énergie (L.R.Q., c. R-6.01), du plan d'approvisionnement prévu à l'article 72 de cette loi et de l'appel d'offres du distributeur d'électricité prévu à l'article 74.1 de cette loi, un bloc d'énergie

⁸ R-3848-203, B-0024, Réponses à la demande de renseignements no 1 de UC, HQD-2, doc. 8, RDR 1.3.

éolienne doit être produit au Québec à partir d'une capacité visée de 250 mégawatts issu de projets autochtones raccordés au réseau principal d'Hydro-Québec, dans les délais suivants :

- 50 mégawatts, au plus tard le 1er décembre 2012 ;*
- 100 mégawatts, au plus tard le 1er décembre 2013 ;*
- 100 mégawatts, au plus tard le 1er décembre 2014.*

Ce bloc d'énergie 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.

Enfin, le décret D-1045-2008 énonce ce qui suit à son article 1:

Décret 1045-2008 - Règlement sur un bloc de 250MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires:

1. Aux fins de l'établissement du coût de fourniture de l'électricité visé à l'article 52.2 de la Loi sur la Régie de l'énergie (L.R.Q., c. R-6.01), du plan d'approvisionnement prévu à l'article 72 de cette loi et de l'appel d'offres du distributeur d'électricité prévu à l'article 74.1 de cette loi, un bloc d'énergie éolienne doit être produit au Québec à partir d'une capacité visée de 250 mégawatts issu de projets communautaires raccordés au réseau principal d'Hydro-Québec, dans les délais suivants :

- 50 mégawatts, au plus tard le 1er décembre 2012 ;*
- 100 mégawatts, au plus tard le 1er décembre 2013 ;*
- 100 mégawatts, au plus tard le 1er décembre 2014.*

Ce bloc d'énergie 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.

Dans sa preuve, le Distributeur nous indique ses besoins en matière de services d'intégration éolienne en date du 31 mai 2013, à 1 505 MW, puis à 2 208 MW le 1er janvier 2014 et à 3 139 MW à la fin de 2015⁹, de même que l'ensemble de ses prévisions en Annexe A¹⁰.

Les besoins totaux du Distributeur en matière de services d'intégration éolienne sont établis sur la base de la puissance contractuelle totale des parcs éoliens en exploitation commerciale, laquelle s'élève, en date du 31 mai 2013, à 1 505 MW. Cette puissance devrait s'établir à 2 208 MW le 1er janvier 2014 et atteindre 3 139 MW à la fin de 2015. (R-3848-2013, Pièce, B-0004, HQD-1, doc. 1, page 6)

⁹ R-3848-2013, Pièce, B-0004, HQD-1, doc. 1, page 6

¹⁰ R-3848-2013, Pièce, B-0004, HQD-1, doc. 1, Annexe A, page 21

Dans la preuve du Distributeur, il est indiqué au conditionnel que si la charge du fournisseur est située à l'intérieur de la zone d'équilibrage Québec, il peut également utiliser cette dernière afin de s'ajuster aux consignes émises par le CCR¹¹.

À cet effet, la production du fournisseur doit être assujettie, soit à une consigne émise à chaque minute par le CCR du Transporteur, soit aux automatismes de RFP. De plus, si la charge du fournisseur est située à l'intérieur de la zone d'équilibrage Québec, il peut également utiliser cette dernière afin de s'ajuster aux consignes émises par le CCR. (Notre souligné)

Référence : R-3848-2013, Pièce B-004, HQD-1, doc.1, section 3.1.2, Exigences du Transporteur à l'égard du service d'intégration, page 9

Par conséquent, le GRAME demandait au Distributeur s'il est possible que la charge du fournisseur soit située en dehors de la zone d'équilibrage du Québec, alors que les décrets (D-1045-2008, D-1043-2008 et D-926-2005) indiquent que le service doit être souscrit auprès d'Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité ou d'un autre fournisseur d'électricité québécois. Le Distributeur nous indique que non puisque les installations de production utilisées pour fournir le service d'intégration doivent être situées au Québec.

La charge que le fournisseur du service d'intégration utilisera pour absorber la production éolienne lorsque cette dernière sera supérieure aux retours d'énergie à la hauteur de 35 % de la puissance contractuelle pourrait être située sur un point d'interconnexion avec les zones d'équilibrage voisines. Le fournisseur sera responsable de transporter l'énergie en utilisant les services de transport du Transporteur. Puisque ces services peuvent être programmés sur une base horaire, il ne sera pas possible d'utiliser les charges à l'extérieur de la zone d'équilibrage pour s'ajuster aux consignes émises par le centre de conduite du réseau et qui peuvent être modifiées à toutes les minutes.

Le Distributeur rappelle que les installations de production qui seront utilisées pour fournir le service d'intégration devront être situées au Québec.

Référence : R-3848-2013, B-0021, HQD-2, document 5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, R 1.6

Conclusion

Le GRAME est satisfait des réponses du Distributeur et il est d'avis que les caractéristiques du service d'intégration éolienne recherchées par le Distributeur dans son appel d'offres sont conformes aux deux enjeux soulevés dans le présent rapport relativement aux décrets 352-2003, 926-2005, 1043-2008, 1045-2008.

¹¹ R-3848-2013, Pièce B-004, HQD-1, doc.1, section 3.1.2, Exigences du Transporteur à l'égard du service d'intégration, page 9

II INDISSOCIABILITE DES SERVICES REQUIS

Dans cette section, le GRAME évalue la conformité de l'appel d'offres du Distributeur avec la décision de la Régie quant à l'indissociabilité des services requis d'intégration éolienne, de même que soumet les raisons techniques sous-jacentes à l'indissociabilité de ces services.

2.1 Indissociabilité

L'opinion de la Régie est explicite quant à l'indissociabilité de la garantie de puissance hydroélectrique installée au Québec et le service d'équilibrage dans le cas du décret D-352-2003¹². Le même constat est fait concernant les blocs d'énergie visés par les décrets subséquents D-926-2005, D-1043-2008 et D-1045-2008. Afin d'illustrer ses propos la Régie fait état du texte des décrets qui précise que les blocs d'énergie éolienne sont *assorti(s) d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration de l'énergie éolienne.*

Ainsi, les fournisseurs retenus aux termes de l'appel d'offres pour le service d'intégration devront être en mesure de fournir à la fois le service d'équilibrage et la puissance garantie sous la forme d'un tout :

[138] Cela étant dit, la Régie constate qu'en vertu des Décrets, le service d'équilibrage et la puissance complémentaire (ou, selon le cas, la garantie de puissance) sont indissociables. Ceci découle des termes suivants des Décrets :

« Le bloc visé au paragraphe 1o du premier alinéa est assorti d'une garantie de puissance hydroélectrique installée au Québec, sous forme de convention d'équilibrage [...].137 » [nous soulignons]

« Le bloc visé au premier alinéa [ou : Ce bloc d'énergie] est assorti d'un service d'équilibrage et de puissance complémentaire sous forme d'une entente d'intégration de l'énergie éolienne [...].138 » [nous soulignons]

Référence : Décision D-2011-193, par. 138, dossier R-3775-2011

¹² Décret D-352-2003 - Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse

Le GRAME note que c'est également la manière dont le Distributeur entend traiter cet aspect de la demande:

*Conformément aux Règlements, le service d'intégration éolienne forme un tout qui, bien qu'il comporte différentes facettes, **ne pourrait être scindé en différents services**. Ainsi, le service d'intégration éolienne rend disponible le service d'équilibrage requis pour compenser en continu les fluctuations imprévisibles de la production éolienne. D'ailleurs, l'acquisition d'un service d'équilibrage sur une base horaire **nécessiterait de toute façon l'acquisition d'un service intrahoraire pour couvrir les écarts à l'intérieur de l'heure**. (Notre surligné)*

Référence : R-3848-2013, Pièce B-004, HQD-1, doc. 1, p. 13 : 3.5.
Indissociabilité des services requis

Finalement, le Distributeur nous confirme que le fournisseur qui sera retenu pour l'énergie correspondant à ces blocs d'énergie fournira l'ensemble du service d'intégration éolienne sous la forme d'un tout.¹³

Les réponses fournies au GRAME tendent à démontrer que le Distributeur entend traiter ces deux aspects comme un tout indissociable, en conformité avec la décision D-2011-193, par. 138, rendue au dossier R-3775-2011.

2.2. Services d'intégration éolienne

Les informations techniques contenues à la présente section portant sur les services requis, étant de nature plus techniques, sont expliquées par notre spécialiste externe en exploitation du réseau de transport, monsieur Michel Perrachon.

2.2.1 Introduction

Le réseau de transport d'Hydro-Québec est un réseau isolé de ses voisins. Les liaisons avec les réseaux voisins sont réalisées par des interconnexions à courant continu.

Le réseau de transport d'Hydro-Québec ne doit compter que sur les ressources internes au Québec pour en assurer la sécurité en conditions normales d'exploitation. C'est donc pour cela que plusieurs contraintes d'exploitation de centrales de production sont exigées et peuvent paraître plus sévères que celles qui sont requises dans d'autres réseaux de transport d'énergie électrique (réseaux européens ou américains fortement interconnectés par des liens synchrones).

On doit pour cela rappeler les notions de réserve de production.

¹³ R-3848-2013, B-0021, HQD-2, doc.5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, R 2.2

2.2.2 Réserves de production

Le réseau de transport d'Hydro-Québec doit respecter deux types de réserve de production d'énergie électrique :

- la réserve d'exploitation, soit les réserves 10 et 30 minutes;
- la réserve tournante associée à la fiabilité et la stabilité du réseau.

Les normes du NPCC (Northeast Power Coordinating Council) exigent que chaque Transporteur ait :

- Une réserve de production arrêtée ou non qui puisse compenser la plus grosse perte de production sur une première contingence dans un délai de 10 minutes;
- Une réserve de production arrêtée ou non qui puisse compenser la plus grosse perte de production sur une deuxième contingence dans un délai de 30 minutes.

À cet égard, les enjeux relatifs au risque et à la faisabilité du service d'intégration éolienne et/ou en garantie de puissance que le fournisseur de ce service sera tenu de rencontrer devraient démontrer qu'il est en mesure d'assurer en tout temps les retours d'énergie demandés par le Distributeur, pour ne nommer que cette exigence.

Bien que le service d'équilibrage et la garantie de puissance ne soient pas associés à la mise en place de nouvelles installations de production¹⁴, le Distributeur nous confirme¹⁵ que les fournisseurs éventuels retenus aux termes de l'appel d'offres devront démontrer qu'ils peuvent s'adapter techniquement pour rencontrer toutes les exigences de l'annexe B et qu'ils ont suffisamment d'expérience et de compétence pour pouvoir le faire.

Oui. Il s'agit d'exigences minimales considérées à la première étape du processus de sélection.

Référence : R-3848-2013, B-0021, HQD-2, document 5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, R 3.2

Ces exigences ont pour but principalement de limiter dans le temps les variations de transit de puissance électrique sur les liens d'interconnexion entre réseaux.

Hydro-Québec dans ses activités de transport (ci-après, le Transporteur), étant membre du NPCC, doit se conformer à ces exigences. Pour le Québec la plus grosse perte de production en première et deuxième contingence est de 1000 MW, soit le défaut d'un transformateur à la centrale Churchill Falls.

¹⁴ R-3848-2013, Pièce, B-0004, HQD-1, doc. 1, p. 15 et 16

¹⁵ R-3848-2013, B-0021, HQD-2, doc.5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, R 3.2

D'autre part, l'isolement et la configuration particulière du réseau de transport d'HQT exige un autre type de réserve que l'on peut appeler réserve tournante. En effet, lors d'événements causés par des contingences « normales » la stabilité du réseau doit être maintenue afin d'éviter d'affecter la qualité d'alimentation des clients en tension et fréquence. Cette réserve de production pour fin de stabilité doit être synchronisée au réseau et elle a une valeur variable selon les configurations du réseau de transport; elle est de l'ordre de 1000 à 1500 MW.

La réserve tournante requise pour maintenir la fréquence du réseau est normalement gérée par le RFP (Réglage Fréquence Puissance). De plus une quantité supplémentaire de réserve tournante peut être exigée pour maintenir la stabilité du réseau en cas de défaut et selon la configuration du réseau de transport. La valeur de la réserve requise pour le RFP (Réglage Fréquence Puissance) est incluse dans la réserve tournante.

2.2.3 Critères et exigences du Transporteur du service d'intégration éolienne

Compte tenu des « *fluctuations en temps réel de la production éolienne* ¹⁶ » et afin de maintenir une fréquence du réseau à 60 Hz, le Distributeur et ses fournisseurs de production éolienne doivent assurer un maintien de l'équilibre production-charge en tout temps.

Hydro-Québec dans ses activités de production était en mesure de fournir les services du Réglage Fréquence-Puissance déjà implanté en réseau, comme le démontrait l'entente d'intégration éolienne avec Distributeur ¹⁷. Cependant, le Distributeur et ses fournisseurs de production éolienne sont responsables du maintien de l'équilibre production-charge en tout temps. Il est donc impératif que les fluctuations de la charge soient compensées en partie par les variations de la production éolienne.

Ainsi, il sera demandé au fournisseur du service d'équilibrage de l'énergie éolienne de pouvoir ajuster les variations de production éolienne sur demande du CCR (Centre de Conduite du Réseau). Le fournisseur de ce service devra être en mesure de recevoir les consignes de production du CCR et de respecter ces consignes dans un délai d'une (1) minute. ¹⁸

Quant au Distributeur, il est responsable du traitement des déviations aux consignes données au fournisseur. Le respect d'une réaction dans un délai d'une minute est sûrement requis pour le maintien de la fréquence et de la fiabilité du réseau, mais cela

¹⁶ R-3848-2013, Pièce, B-0004, HQD-1, doc. 1, p. 9

¹⁷ R-3775-2011, HQD - Demande d'approbation de l'entente globale de modulation et R-3799-2012, HQD - Demande de prolongation de l'entente d'intégration éolienne

¹⁸ R-3848-2013, Pièce, B-0004, HQD-1, doc. 1, p. 10

exigera sûrement soit du gardiennage aux installations éoliennes, soient des automatismes de régulation. Ces automatismes devant se retrouver avec les éoliennes ; ils dépendent donc du fournisseur éolien et non pas d'HQD.

Ces exigences du Transporteur sont essentielles pour maintenir la fiabilité du maintien de la fréquence du réseau à 60 Hz.

3.1.1. Justification du service d'équilibrage éolien en temps réel

Les règlements sur les blocs d'énergie éolienne adoptés par le gouvernement (« Règlements ») rendent obligatoire la mise en place d'un service d'intégration éolienne. Cette obligation découle avant tout d'un besoin d'équilibrage offre-demande en temps réel du réseau de transport. En effet, les fluctuations en temps réel de la production éolienne doivent nécessairement être compensées par d'autres ressources en réseau afin d'assurer en tout temps l'équilibre entre la production et la charge et garantir le maintien de la fréquence du réseau à 60 Hz10. L'équilibrage de la production éolienne s'inscrit dans l'obligation qu'a le Distributeur de fournir les services complémentaires requis pour assurer en tout temps la sécurité et la fiabilité du réseau de transport.

Référence : R-3848-2013, Pièce B-004, HQD-1, doc.1, section 3.1.1, p. 9

Dans sa preuve, le Distributeur indique que *les fluctuations en temps réel de la production éolienne doivent nécessairement être compensées par d'autres ressources en réseau afin d'assurer en tout temps l'équilibre entre la production et la charge et garantir le maintien de la fréquence du réseau à 60 Hz10.*¹⁹ Selon le Transporteur, le choix du type de fourniture pour les fins du service d'intégration éolienne (Ex. : hydro-électrique ou thermique) n'est pas pertinent dans la mesure où *la source ait la flexibilité nécessaire pour augmenter ou réduire la production de minute en minute*²⁰ pour les fins du maintien de la fréquence du réseau à 60 Hz10.

Réponse du Transporteur : Le type de fourniture n'est pas pertinent, pourvu que la source ait la flexibilité nécessaire pour augmenter ou réduire la production de minute en minute.

Référence : R-3848-2013, B-0021, HQD-2, document 5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, R 6.1

Concernant la surveillance ou l'automatisation de la fourniture et l'exigence du CCR à l'effet que *Toute consigne demandée par le CCR doit être respectée dans un délai maximum de 1 minute suivant la réception de la consigne*²¹, le Transporteur nous indique

¹⁹ R-3848-2013, Pièce B-004, HQD-1, doc.1, section 3.1.1, p. 9

²⁰ R-3848-2013, B-0021, HQD-2, doc.5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, R 6.1

²¹ R-3848-2013, B-004, HQD-1, doc.1, Annexe B, p. 2

que *La source doit être dotée d'un automatisme capable de recevoir les signaux du CCR et de varier la production en fonction de ce signal*²² pour les fins du service d'intégration éolienne.

Ainsi le Transporteur précise que pour des raisons techniques, puisque les signaux sont reçus à la minute, la production doit aussi être modifiée avant la réception du signal subséquent²³. Par conséquent, le type de fourniture retenu pour les fins du service d'intégration éolienne doit pouvoir rencontrer cette exigence. À cet égard, sans préciser quels types de production, le Transporteur mentionne que certains types de production pourraient ne pas être en mesure de répondre à ce signal du CCR et ce dans les délais requis²⁴ et que le fournisseur du service d'intégration devra faire la démonstration qu'il est en mesure d'y faire face.

Réponse du Transporteur : Certains types de production pourraient ne pas être en mesure de répondre au signal du CCR dans les délais requis. Il appartient au fournisseur de faire la démonstration qu'il est en mesure de répondre aux exigences du Transporteur.

Référence : R-3848-2013, B-0021, HQD-2, document 5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, 6.2.3

En effet, bien que la production nucléaire puisse répondre à un signal du CCR, les petites centrales hydrauliques ainsi que des éoliennes isolées ne sont probablement pas équipées de surveillance et d'automatismes rapides, question de coûts, ce qui ne serait pas le cas pour la grande hydro-électrique.

À l'égard des exigences techniques nécessaires afin que notamment les fournisseurs du service d'intégration *disposent d'une charge et d'une quantité de production dont la modulation permet d'absorber ou de compenser les variations de la production éolienne en tout temps*²⁵ le Transporteur nous indique qu'il incombe au fournisseur de démontrer la faisabilité technique de sa proposition²⁶, soit de démontrer qu'il est en mesure d'assurer l'équilibre entre la production et la charge en tout temps, de même que compenser les variations de la production éolienne en tout temps. Ainsi, il est précisé que c'est le Transporteur qui va évaluer les propositions pour déterminer celles qui peuvent poser des problèmes de nature technique²⁷.

²² R-3848-2013, B-0021, HQD-2, doc. 5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, R 6.2.1

²³ R-3848-2013, B-0021, HQD-2, doc. 5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, R 6.2.2

²⁴ R-3848-2013, B-0021, HQD-2, doc. 5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, 6.2.3

²⁵ R-3848-2013, B-004, HQD-1, doc.1, section 3.1.2, p. 10

²⁶ R-3848-2013, B-0021, HQD-2, doc. 5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, R 6.3

²⁷ R-3848-2013, B-0021, HQD-2, doc. 5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, R 6.3.1

Réponse du Transporteur : Il incombe au fournisseur de démontrer la faisabilité technique de sa proposition au regard des exigences du Transporteur. Le fournisseur doit être en mesure de répondre aux signaux du Transporteur dans les délais requis. (R-3848-2013, B-0021, HQD-2, doc.5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, R 6.3)

Comme le répond le Distributeur dans son complément de réponse 18.2 à la demande de renseignements no. 1 de la Régie de l'énergie²⁸, l'important n'est pas la pénalité qui pourrait être imputée aux producteurs éoliens mais bien le moyen de réaliser une réponse rapide aux exigences du Transporteur afin d'éviter d'avoir recours aux services du Producteur. Il est donc important d'établir quels seront les mécanismes (généralement des automatismes) qui permettront d'éviter les écarts entre les consignes de production et « le niveau de production » des fournisseurs de puissance et énergie éolienne et cela de façon équitable pour l'ensemble de ces fournisseurs.

De l'avis du GRAME, cette manière de procéder est justifiée compte tenu des compétences du Transporteur à cet égard.

2.2.4 Complémentarité des services

Tel qu'indiqué à l'annexe 8 des « Tarifs et conditions des services de transport d'Hydro-Québec », le Distributeur doit fournir ou obtenir de ses fournisseurs d'électricité que ceux-ci fournissent les services complémentaires suivants : réglage de la tension, réglage de la fréquence, maintien de la réserve tournante, maintien de réserve arrêtée, remise en charge, stabilisation du réseau, réglage de vitesse, secours (dépassement des prévisions de charge), adaptation aux conditions climatiques, maintien de production minimale, adaptation aux conditions de transport.

Il est évident que la production éolienne ne peut fournir tous ces services complémentaires, bien qu'il soit requis que le fournisseur d'énergie éolienne soit astreint au réglage de la tension et de la fréquence par des automatismes locaux par exemple. De plus, le fournisseur d'énergie éolienne doit être en mesure d'adapter sa production aux conditions de transport, soit limiter sa production pour éviter tout dépassement des limites de transport. Ce sont des exemples de services complémentaires.

Par conséquent, le Distributeur doit s'assurer que l'ensemble des services complémentaires pour la production éolienne soient fournis au Transporteur, d'où la recherche de fournisseurs de ces services et la présente demande d'approbation des caractéristiques du service d'intégration éolienne et de la grille d'analyse en vue de l'acquisition d'un service d'intégration éolienne.

²⁸B-0027, HQD-2, document 1.1, RDDR 18.2

Concernant ces services complémentaires, il a été déterminé par la Régie dans sa décision D-2011-193, par. 138, qu'ils étaient indissociables. Certaines raisons techniques justifient l'indissociabilité de ces services.

2.2.5 Indissociabilité des services requis d'un point de vue technique

Ces services sont indissociables tant pour garantir la sécurité du réseau que la fiabilité d'alimentation de la charge. C'est la raison pour laquelle il est requis d'avoir un service d'intégration de la production éolienne.

Ainsi le service d'équilibrage éolien permet de moduler les aléas de la production horaire éolienne par de la production fournie par le fournisseur de services d'intégration éolienne (ci-après, le Fournisseur). Quant à la puissance complémentaire, elle doit également être fournie par le Fournisseur afin de combler 35% de la production contractuelle éolienne. Ainsi, le Fournisseur doit prendre livraison de l'énergie électrique éolienne au point de livraison et puis fournir au Distributeur de l'énergie au taux de puissance garantie à chaque heure de l'année. En contrepartie, si la différence entre l'énergie éolienne reçue par le Fournisseur et l'énergie livrée au taux de puissance garantie est positive, cette différence sera payée au Distributeur à un montant égal à cette différence multipliée par le prix prévu.

Ces deux services sont complémentaires et indissociables à cause du caractère aléatoire d'un bloc de production éolienne car d'une part il faut assurer la sécurité du réseau et le maintien de la fréquence à 60 Hz et d'autre part il faut gérer la quantité de production contractuelle d'un bloc de production éolienne dans la zone de réglage du Transporteur dont les exigences sont en partie basées sur un équilibre production-charge.

Par ailleurs, bien que d'un point de vue théorique ces services pourraient être dissociés, quoique cela impliquerait des coûts additionnels de même qu'*un dédoublement des services, soit la prestation d'un service permettant de réaliser l'équilibrage horaire et un autre qui rendrait un service d'équilibrage intrahoraire*²⁹, le Distributeur confirmait, en réponse à une demande du GRAME, l'indissociabilité technique des deux aspects de l'entente d'intégration³⁰.

De plus, concernant le Décret numéro D-352-2003³¹, le GRAME demandait au Distributeur son interprétation du décret, à savoir s'il pourrait y avoir plus d'un fournisseur de services, l'un fournissant la garantie de puissance hydroélectrique installée au Québec, alors qu'un autre pourrait fournir les services complémentaires. En réponse,

²⁹ R-3848-203, B-0016, Demande de renseignements no 1 de la Régie à la pièce HQD-2, doc.1, R12.2

³⁰ R-3848-2013, B-0021, HQD-2, doc.5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, R 2.2

³¹ Décret D-352-2003 - Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse

le Distributeur indique³² plutôt que le service d'intégration éolienne ne constitue pas un approvisionnement en ce qu'il demeure plutôt un service permettant d'absorber tous les impacts de la production éolienne de manière intégrée et ce conformément au cadre déterminé par ce service au dossier R-3799-2012³³. Plus précisément, le Distributeur rappelle que ces services font appel notamment à des équipements de production qui doivent être mis à la disposition du Transporteur et que *tenter de dissocier les services complémentaires des retours d'énergie et de la puissance associée constitue un exercice théorique qui ne pourrait opérationnellement être mis en place.*

2.2.6 Conclusion

La particularité de configuration et d'isolement du réseau de transport dans la zone de réglage du Québec et le caractère aléatoire de la production éolienne font qu'il est nécessaire d'avoir des ententes pour maintenir un équilibre production-charge donc un équilibrage de production entre le fournisseur de services complémentaires et d'intégration éolienne et les fournisseurs d'énergie éolienne. Les services complémentaires requis demeurent indissociables afin de maintenir la fiabilité du réseau de transport, tout en offrant un service à plus bas prix. Opter pour des services indépendants aurait notamment un impact sur le coût total de ces services.

Pour conclure sur la demande de la Régie quant à la conformité aux décisions antérieures de la Régie, le GRAME soumet que concernant l'indissociabilité des services d'intégration avec la puissance garantie, l'appel d'offres est conforme avec la décision D-2011-193, par. 138, de la Régie à cet égard.

³² R-3848-2013, B-0021, HQD-2, doc. 5, Réponses à la demande de renseignements 1 du GRAME, R 2.1

³³ R-3848-203, B-0016, Demande de renseignements no 1 de la Régie à la pièce HQD-2, doc.1, R9.1

III CHOIX DES CRITERES DE SELECTION - CRITERES NON MONETAIRES

3.1 Le service d'intégration d'énergie éolienne, un service de long terme

Le Distributeur confirme que les besoins pour le service d'intégration éolienne seront nécessaires sur toute la durée de vie des contrats éoliens³⁴ et que *Sous réserve des conditions qui y sont prévues, les contrats d'approvisionnement en électricité de source éolienne se terminent après que se soit écoulée une période de vingt ans, débutant à la date de début des livraisons.*³⁵ De l'avis du GRAME, le service d'intégration d'énergie éolienne en est un de long terme, considérant que la durée des contrats puisse être de 5 à 3 ans³⁶ et que ce service nécessite une autorisation en vertu de l'article 1 du *Règlement sur les conditions et les cas où la conclusion d'un contrat d'approvisionnement par le distributeur d'électricité requiert l'approbation de la Régie de l'énergie.*

Aussi, puisque les contrats pour les appels d'offres sont d'une durée d'au plus 5 ans³⁷, d'autres fournisseurs pourraient se joindre ultérieurement pour combler par exemple des besoins qui deviennent effectifs en 2018. Le Distributeur confirme³⁸ que les fournisseurs qui ne peuvent rendre ce service dès 2014, pourront attendre l'appel d'offres suivant.

Globalement, le GRAME est d'avis que puisque l'appel d'offres vise des services qui seront nécessaires tout au long de la durée des contrats d'approvisionnements relatifs aux blocs d'énergie éolienne, ces mêmes services doivent être considérés comme des besoins de long terme.

3.2 La décision D-2004-212 et l'importance du critère de développement durable

Dans la section précédente le GRAME a soumis à la Régie que le présent appel d'offres vise des besoins d'approvisionnement de long terme.

Dans cette section, le GRAME est d'avis que l'appel d'offres ne respecte pas la décision de la Régie D-2004-212 portant sur l'application des critères non-monétaires aux approvisionnements de long terme, **à moins que la Régie l'y autorise.** En effet, le Distributeur n'a pas retenu les critères non monétaires reliés au développement durable, de même que l'ensemble des autres critères non monétaires applicables:

³⁴ R-3848-2013, B-021, HQD-2, doc.5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, R 3.6

³⁵ R-3848-2013, B-021, HQD-2, doc.5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, R3.6.1

³⁶ R-3848-2013, Pièce, B-0004, HQD-1, doc. 1, 2.2. Durée des contrats, p. 6

³⁷ R-3848-2013, Pièce, B-0004, HQD-1, doc. 1, 2.2. Durée des contrats, p. 6

³⁸ R-3848-2013, B-0021, HQD-2, doc.5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, R 3.8

Opinion de la Régie

La Régie décide que le critère s'appliquera à tous les appels d'offres de long terme, qu'ils soient ou non ouverts à toutes les sources d'approvisionnement. Cependant, lorsque le gouvernement indiquera des préoccupations économiques, sociales ou environnementales à prendre en compte pour un bloc d'énergie, le Distributeur devra présenter une demande à la Régie pour modifier sa grille d'évaluation des soumissions en conséquence.

À défaut d'indications particulières par le gouvernement, le critère de développement durable, tel qu'adopté, s'appliquera. Le cas échéant, le Distributeur devra soumettre à la Régie, pour fins d'approbation, tout changement qu'il voudra appliquer à l'évaluation des soumissions. (Notre souligné)

Référence : Décision D-2004-212, R-3525-2004, p. 8

En réponse à une demande du GRAME, le Distributeur nous indique que *la mise en place d'un service d'intégration ne représente pas un défi comparable à la réalisation d'un projet dans son ensemble*³⁹. Selon le GRAME, bien que le défi soit moins important, cela ne dispense pas le fournisseur de répondre à l'ensemble des critères, dont ceux non monétaires, dans le cadre de l'appel d'offres.

Comme exprimé dans la preuve, la mise en place d'un service d'intégration ne représente pas un défi comparable à la réalisation d'un projet dans son ensemble, les installations et les fournisseurs potentiels de ce service étant déjà existants. (Réf. : R-3848-2013, B-0021, HQD-2, doc.5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, R 3.3)

Rappelons que le critère de développement durable est composé de 5 sous-éléments⁴⁰, dont un *indicateur à caractère social*, ainsi que *l'existence d'un système de gestion environnementale*. Dans sa décision D-2004-212, la Régie les approuve en indiquant qu'ils sont applicables à tous les appels d'offres de long terme:

APPROUVE le critère non monétaire relié au développement durable applicable à tous les appels d'offres de long terme et incluant les cinq indicateurs définis précédemment; (Notre souligné)

FIXE les pointages suivants relatifs aux critères non monétaires :

Développement durable 15 points

Solidité financière 10 points

Faisabilité du projet 5 points

Expérience pertinente 5 points

Flexibilité 5 points

FIXE les pointages suivants relatifs aux indicateurs pour le critère de développement durable :

Émissions de GES 5 points

Caractère renouvelable de l'approvisionnement 4 points

Émissions de NOx 2 points

Existence d'un système de gestion environnementale 1 point

Indicateur à caractère social 3 points

Référence : Décision D-2004-212, R-3525-2004, p. 24 et 25

³⁹ R-3848-2013, B-0021, HQD-2, doc.5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, R 3.3

⁴⁰ R-3848-2013, Pièce, B-004, HQD-1, doc. 1, p. 15 et 16

Dans sa preuve, le Distributeur écarte les sous-critères *Caractère renouvelable de l'approvisionnement* et notamment *Émissions de NOx, Émissions de GES*, de même que *Existence d'un système de gestion environnementale* et *Indicateur à caractère social* du processus de sélection des offres. Le Distributeur nous indique que *Les installations visées par le service ont déjà fait l'objet d'une évaluation à partir de critères similaires au moment de leur construction et sont tenues au respect de normes et règlements en vigueur dans le cadre de leur exploitation.*⁴¹ Dans cette réponse, le Distributeur fait référence à d'autres juridictions.

Bien que les fournisseurs aient des devoirs précis envers ces juridictions, la Régie de l'énergie a compétence en ce qui a trait au plan d'approvisionnement que doit lui soumettre le demandeur selon l'article 72 de la Loi. Elle prend également ses décisions en favorisant *la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif* selon l'article 5 de la Loi.

À cet égard, la Régie se positionne dans sa décision D-2002-169 en indiquant que *le développement durable est un concept global introduit en particulier dans la politique énergétique du gouvernement du Québec et que le faire équivaloir au simple respect des lois environnementales existantes le dénuderait de son sens*⁴².

La Régie va plus loin dans sa réflexion en indiquant qu'*Elle ne considère pas, comme d'ailleurs dans le cas des autres critères non monétaires, qu'il y aurait là double emploi. En outre, les objectifs visés par un critère relatif au développement durable dans le processus de sélection des offres n'empiètent pas sur les responsabilités du ministère de l'Environnement.*⁴³ (Notre souligné)

De plus, bien que l'article 72 de la Loi précise que *pour l'approbation des plans, la Régie tient compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret*, la Régie s'est positionnée à l'effet qu'*elle étudie le plan d'approvisionnement sur la base de sa mission exprimée à l'article 5*⁴⁴ et ce bien que le gouvernement n'ait pas émis de décret pour indiquer ses préoccupations économiques, sociales et environnementales à l'égard des plans d'approvisionnement.

⁴¹ R-3848-2013, B-021, HQD-2, doc.5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, R 3.3

⁴² Dossier, R-3470-2001, D-2002-169, page 71

⁴³ Dossier, R-3470-2001, D-2002-169, page 72

⁴⁴ Dossier, R-3470-2001, D-2002-169, page 71

La Régie étudie ce plan d'approvisionnement sur la base de sa mission exprimée à l'article 5 de sa Loi et le gouvernement ne lui a pas indiqué spécifiquement de préoccupations économiques, sociales ou environnementales dans le présent dossier. La Régie avait d'ailleurs demandé, à l'issue de la phase 1 du dossier, que le Distributeur lui démontre que son plan d'approvisionnement répond aux impératifs du développement durable, de l'intérêt public et au critère d'équité au plan individuel comme au plan collectif. (Notre souligné)

Référence : Dossier, R-3470-2001, D-2002-169, page 71

Dans cette décision, la Régie indique d'une part que *Le processus de sélection doit favoriser l'octroi des contrats d'approvisionnement sur la base du prix le plus bas pour les quantités d'électricité et les conditions demandées*⁴⁵, alors que *Le concept de développement durable intègre, selon la compréhension de la Régie, non seulement les préoccupations économiques, mais aussi les préoccupations sociales et environnementales.*⁴⁶

La Régie reconnaît que le Distributeur a introduit dans son plan d'approvisionnement certains éléments qui répondent aux impératifs du développement durable. Cependant, elle considère qu'en plus, il y aurait lieu d'ajouter un critère non monétaire relié à ce concept dans la grille d'évaluation des offres. Le processus de sélection doit favoriser l'octroi des contrats d'approvisionnement sur la base du prix le plus bas pour les quantités d'électricité et les conditions demandées. Le concept de développement durable intègre, selon la compréhension de la Régie, non seulement les préoccupations économiques, mais aussi les préoccupations sociales et environnementales. Ce concept est justement né du besoin de jumeler ces trois préoccupations dans un processus décisionnel, dans un souci d'équité intragénérationnelle et intergénérationnelle. (Nos soulignées)

La Régie considère que le développement durable est un concept global introduit en particulier dans la politique énergétique du gouvernement du Québec. Dans le présent dossier, le faire équivaloir au simple respect des lois environnementales existantes le dénuderait de son sens. Les projets, même s'ils respectent les normes gouvernementales, ont des impacts sociaux et environnementaux variables et il apparaît raisonnable à la Régie que ces impacts soient pris en compte.

La Régie note que parmi les composantes du développement durable, le processus de sélection des offres prend déjà en compte surtout des aspects économiques. Les autres aspects sociaux et environnementaux doivent aussi être considérés de façon équilibrée. Le Distributeur prétend que ces derniers aspects sont pris en compte, car les risques qui en découlent sont transférés aux promoteurs. La Régie juge cette approche insuffisante et les risques résiduels justifient l'utilisation d'un critère non monétaire. Elle ne considère pas, comme d'ailleurs dans le cas des autres critères non monétaires, qu'il y aurait là double emploi. En outre, les objectifs visés par un critère relatif au développement durable dans le processus de sélection des offres n'empiètent pas sur les responsabilités du ministère de l'Environnement.

⁴⁵ Dossier, R-3470-2001, D-2002-169, page 71

⁴⁶ Dossier, R-3470-2001, D-2002-169, page 71

(...)

La preuve montre que plusieurs études et analyses sont à la disposition du Distributeur et qu'Hydro-Québec a contribué à certaines d'entre elles. Ces analyses et études permettraient de comparer les différentes filières sur la base de plusieurs indices reliés à la perspective du développement durable. Par exemple, un intervenant a déposé des fiches issues d'Hydro-Québec qui fournissent une comparaison des filières sur la base de plusieurs indicateurs majeurs. Le Distributeur pourrait également s'inspirer de l'option 3 du GRAME-UDD ou de l'approche d'ACÉE/S.É./STOP. Le critère non monétaire relatif au développement durable devrait inclure quelques indicateurs couvrant l'ensemble des filières probables qui seront évaluées en fonction d'informations de base simples à fournir par les soumissionnaires.

Référence : Dossier, R-3470-2001, D-2002-169, pages 71 et 72

Concernant l'énoncé du Distributeur pour justifier le retrait du sous-critère émission de GES, soit qu'il ferait double emploi avec le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission, le GRAME rappelle que le système de plafonnement et d'échange (SPEDE) mis en place remplace la contribution précédente au Fonds vert et que la Régie s'est déjà prononcée sur cet aspect de double emploi dans sa décision D-2002-169⁴⁷.

Elle ne considère pas, comme d'ailleurs dans le cas des autres critères non monétaires, qu'il y aurait là double emploi. En outre, les objectifs visés par un critère relatif au développement durable dans le processus de sélection des offres n'empiètent pas sur les responsabilités du ministère de l'Environnement.

Référence : Dossier, R-3470-2001, D-2002-169, page 71 et 72

De plus, l'application du critère non monétaire pour le développement durable permet d'orienter les choix en ressources énergétique dans le cadre des plans d'approvisionnement au Québec, et cela, en lien avec la Stratégie énergétique Québec *indiquant que le Québec entend devenir un leader du **développement durable***.⁴⁸

Le GRAME soumet que le débat a déjà été mené devant la Régie à propos de l'importance d'ajouter un critère de développement durable dans le cadre des approvisionnements de long terme, et cela, parce que le processus de sélection des offres prend en compte surtout des aspects économiques et que les autres aspects sociaux et environnementaux doivent aussi être considérés de façon équilibrée.⁴⁹

Le GRAME soumet que la Régie avait également indiqué que, quoi que le Distributeur indique que les risques associés aux aspects sociaux et environnementaux sont transférés

⁴⁷ Dossier, R-3470-2001, D-2002-169, page 71

⁴⁸ Stratégie énergétique du Québec 2006-2015, page 11

⁴⁹ Dossier, R-3470-2001, D-2002-169, page 71

aux promoteurs, *La Régie juge cette approche insuffisante et les risques résiduels justifient l'utilisation d'un critère non monétaire.*⁵⁰

Le GRAME est d'avis qu'au présent dossier, pour ces raisons, il est injustifié de retirer l'application du critère de développement durable.

3.3 Conclusion

Pour terminer, en réponse à la demande de la Régie, à savoir si l'utilisation d'un seul critère de sélection des offres, soit le prix, est approprié, le GRAME soumet que les critères non monétaires devraient être appliqués dans le cadre des appels d'offres visés au présent dossier.

IV. INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 5 DE LA LOI 16

Dans la décision D-2013-133, la Régie déterminait l'enjeu suivant:

Quelle est l'interprétation à donner à l'article 5 de la loi 16 en regard du présent dossier?

La Loi 16 a modifié la *Loi sur la Régie de l'énergie* en y insérant, entre autres, une nouvelle disposition prévue à l'article 74.1.1 de la Loi. Cette disposition permet au gouvernement de dispenser le Distributeur de recourir à la procédure d'appel d'offres et ce, afin de permettre la conclusion de certains contrats d'approvisionnement auprès de fournisseurs liés à une communauté autochtone.

Ces dispenses sont prévues pour les 2 types de contrats suivants : les contrats relatifs à un bloc d'énergie déterminé par le gouvernement qui n'excède pas 150 MW et les contrats relatifs à l'approvisionnement nécessaire à l'intégration des blocs d'énergie déterminés par règlement du gouvernement.

L'article 74.1.1 s'énonce ainsi:

«74.1.1. Le gouvernement peut, afin de permettre la conclusion de contrats d'approvisionnement auprès de fournisseurs liés à une communauté autochtone, dispenser le distributeur d'électricité de recourir à l'appel d'offres pour les contrats suivants:

1° les contrats relatifs à un bloc d'énergie qu'il détermine, sans excéder 150 MW;

⁵⁰ Dossier, R-3470-2001, D-2002-169, page 71

2° les contrats relatifs à l'approvisionnement nécessaire à l'intégration de tout bloc d'énergie visé au paragraphe 1° ou au paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112.

Lorsqu'il accorde une dispense, le gouvernement peut, conformément aux engagements intergouvernementaux et internationaux du Québec en matière de commerce, déterminer ses modalités, les fournisseurs et la quantité d'électricité visée par chaque contrat d'approvisionnement ainsi que son prix maximal aux fins de l'établissement du coût de fourniture de l'électricité visé à l'article 52.2 ou du plan d'approvisionnement prévu à l'article 72.»

Les contrats relatifs à l'approvisionnement nécessaire à l'intégration de tout bloc d'énergie visé au paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112 pourraient être dispensés de la procédure d'appel d'offres par le gouvernement afin de permettre la conclusion de contrats auprès de fournisseurs liés à des communautés autochtones.

Les décrets 352-2003, 926-2005, 1043-2008 et 1045-2008 du gouvernement du Québec ayant été adoptés en vertu du paragraphe 2.1 du premier alinéa de l'article 112, les contrats relatifs à l'approvisionnement nécessaire à l'intégration de ces blocs d'énergie éolienne pourraient donc faire l'objet d'une dispense par le gouvernement, selon notre interprétation de l'article 74.1.1.

À ce jour, le gouvernement n'a pas adopté de règlement ou décret pour dispenser le Distributeur d'avoir recours à la procédure d'appel d'offres pour les contrats relatifs à l'approvisionnement nécessaire à l'intégration des blocs d'énergie éolienne déterminés par règlement.

En réponse à une demande de renseignements du GRAME, le Distributeur énonçait d'ailleurs qu'il ne pourrait conclure de contrat d'approvisionnement de gré à gré avec un fournisseur lié à une communauté autochtone tant que le gouvernement n'aura pas émis de décret à cet effet :

4.2 Est-ce que le Distributeur a l'intention de bénéficier de la dispense de recourir à la procédure d'appel d'offres, prévue à l'article 74.1.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie, pour permettre la conclusion de contrats d'approvisionnement auprès de fournisseurs liés à une communauté autochtone ?

Suivant l'article 74.1.1, la conclusion de contrats d'approvisionnement de gré à gré avec un fournisseur lié à une communauté autochtone est conditionnelle à la prise d'un décret par le gouvernement du Québec dispensant le Distributeur de procéder à un appel d'offres.

Référence : R-3848-2013, B-0021, HQD-2, document 5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, R 4.2

Le dernier décret en matière d'énergie éolienne est le *Projet de Règlement sur un bloc de 450 mégawatts d'énergie éolienne* qui prévoit à l'article 2 que le Distributeur devra procéder par appel d'offres:

«2. Le distributeur d'électricité doit procéder à un appel d'offres du bloc visé à l'article 1 au plus tard 90 jours suivant la date de la publication du présent règlement à la Gazette officielle du Québec.»

Aucun projet de Règlement ne vise une dispense de recourir à la procédure d'appel d'offres au profit de fournisseurs liés à une communauté autochtone. Toutefois, considérant l'évolution possible de cet enjeu, le GRAME présentera sa position finale sur cet enjeu lors de l'argumentation finale.

V ARTICLE 72 ET 74.1 : INTERPRETATION DE LA LOI

Dans la décision D-2013-133, la Régie énonçait l'enjeu suivant:

La demande déposée en vertu de l'article 72 doit-elle également être déposée en vertu de l'article 74.1, compte tenu du fait que le Distributeur demande à la Régie d'approuver une grille d'analyse des soumissions?

Dans la décision D-2005-076⁵¹, la Régie a énoncé qu'au sens de la Loi, le service d'équilibrage constitue un approvisionnement :

«Au vu des dispositions législatives et réglementaires, la Régie est d'avis que le service d'équilibrage constitue un approvisionnement au sens de la Loi, au même titre que les autres approvisionnements du Distributeur pour desservir les marchés québécois. De même, toute convention entre le Distributeur et un fournisseur pour l'obtention d'un service d'équilibrage, que ce soit le Producteur ou tout autre fournisseur d'électricité, constitue un contrat d'approvisionnement selon la Loi.»⁵²

Dans sa décision D-2011-193⁵³, rendue dans le cadre de la *Demande d'approbation d'une entente globale de modulation*, la Régie a conclu que les services d'équilibrage qui avaient été prévus dans l'entente globale de modulation (EGM) devaient faire l'objet d'appels d'offres, et ce conformément à l'article 74.1 de la Loi :

[142] En regard des faits mis en preuve et des argumentations soumises et après examen des dispositions législatives et réglementaires pertinentes, la Régie est d'avis que les divers services prévus par l'EGM constituent chacun une « fourniture d'électricité » et donc un approvisionnement en électricité, en vertu de la Loi. Elle est d'avis que de tels

⁵¹ D-2005-076, p. 6

⁵² D-2005-076, p. 6

⁵³ D-2011-193, par. 142

services doivent faire l'objet d'appels d'offres conformément à l'article 74.1 de la Loi et de la Procédure d'appel d'offres, notamment en appliquant les principes de traitement équitable et impartial des fournisseurs et de recherche du prix le plus bas. Ces appels d'offres doivent être conçus de façon à permettre que les besoins puissent être satisfaits par plus d'un contrat d'approvisionnement.

[143] La Régie constate que le Distributeur n'a pas appliqué la Procédure d'appel d'offres relativement aux services visés par l'EGM. Elle doit donc rejeter la demande du Distributeur visant l'approbation de l'EGM.⁵⁴

Au présent dossier, les divers services requis par le Distributeur pour l'intégration des blocs d'énergie éolienne constituent un approvisionnement ou une «fourniture d'électricité» au même titre que les services d'équilibrage qui étaient prévus dans l'entente globale de modulation.

Ainsi, ces services doivent faire l'objet d'un appel d'offres conformément à la procédure d'appel d'offres prévue à l'article 74.1 de la Loi.

En ce qui concerne plus particulièrement la grille d'analyse des soumissions, la Régie a déjà constaté, dans sa décision D-2012-142 que le Distributeur ne s'était pas adressé à elle pour l'approbation de modifications à la grille d'analyse de soumissions qui avait été approuvée par les décisions D-2002-17 et D-2002-169⁵⁵:

[93] La Régie constate que le Distributeur ne s'est pas adressé à elle pour faire approuver des modifications :

1. aux caractéristiques contractuelles du service d'intégration éolienne, telles qu'on les retrouve au document d'appel de qualification, conformément à l'article 72 de la Loi et aux décisions D-2008-133 (page 33) et D-2011-162 (paragraphe 232 et 233) ;
2. à la grille d'analyse des soumissions approuvée par les décisions D-2002-17 et D-2002-169, afin que celle-ci ne tienne compte que du coût des services d'intégration éolienne, tel qu'annoncé au document d'appel de qualification ;
3. à la Procédure approuvée par la décision D-2001-191, en vertu de l'article 74.1 de la Loi, afin d'y intégrer une étape de qualification. (notre souligné)

Référence : D-2012-142, par. 93

Le GRAME tient également à souligner que dans la décision D-2004-212, la Régie indiquait que le critère de développement durable s'appliquerait à tous les appels d'offres de long terme, qu'ils soient ouverts à toutes les sources d'approvisionnement ou non. La Régie précisait la procédure à suivre par le Distributeur advenant l'énoncé de préoccupations économiques, sociales ou environnementales ou non par le gouvernement pour un bloc d'énergie précis :

⁵⁴ D-2011-193, par. 142 et 143

⁵⁵R-3806-2012, D-2012-142, p. 36, par. 93

«La Régie décide que le critère s'appliquera à tous les appels d'offres de long terme, qu'ils soient ou non ouverts à toutes les sources d'approvisionnement. Cependant, lorsque le gouvernement indiquera des préoccupations économiques, sociales ou environnementales à prendre en compte pour un bloc d'énergie, le Distributeur devra présenter une demande à la Régie pour modifier sa grille d'évaluation des soumissions en conséquence.

À défaut d'indications particulières par le gouvernement, le critère de développement durable, tel qu'adopté, s'appliquera. Le cas échéant, le Distributeur devra soumettre à la Régie, pour fins d'approbation, tout changement qu'il voudra appliquer à l'évaluation des soumissions.⁵⁶» (Nos soulignés) (Réf. : D-2004-212, page 8)

Dans la décision D-2012-142, la Régie réitérait qu'une nouvelle grille d'analyse de soumissions doit faire l'objet d'une demande d'approbation par le Distributeur:

«[104] Force est de constater que si le Distributeur avait procédé en conformité avec le cadre réglementaire et les décisions de la Régie citées ci-haut, il aurait présenté pour approbation :

1. les caractéristiques du produit recherché;
2. la nouvelle grille d'analyse des soumissions;
3. le changement à la Procédure. »⁵⁷ (notre souligné)

En conséquence, considérant que le Distributeur demande une modification à la grille de soumissions approuvée par la Régie, le GRAME soumet à la Régie qu'il a l'obligation de présenter une demande d'approbation en ce sens à la Régie.

De plus, comme mentionné précédemment, le GRAME est d'avis que la présente demande devrait être déposée non seulement en vertu de l'article 72 mais également en vertu de l'article 74.1 de la Loi.

Le GRAME confirmera sa position dans son argumentation finale, en lien avec cette préoccupation de la Régie portant sur l'assise juridique de la demande d'approbation du Distributeur.

⁵⁶ R-3525-2004, D-2004-212, p. 8

⁵⁷ R-3806-2012, D-2012-142, p. 38 par. 104

VI. APPROBATION DES CARACTERISTIQUES DU SERVICE D'INTEGRATION EOLIENNE

4.1 Introduction et mise en contexte

Dans cette section le GRAME aborde la question des procédures d'appel d'offres, de même que des caractéristiques recherchées par le Distributeur pour le service d'intégration éolienne. Le GRAME souhaite s'assurer que les procédures définies pour le choix des fournisseurs dans l'appel d'offres tiennent compte de la croissance de la capacité installée d'énergie éolienne, y compris de la possibilité de nouveaux décrets gouvernementaux, tel le récent *Projet de Règlement sur un bloc de 450 MW d'énergie éolienne*, tout en étant conformes aux exigences de la Loi.

Dans sa décision D-2013-104, par. 17, la Régie déterminait l'enjeu suivant :

Les caractéristiques du service d'intégration éolienne recherchées par le Distributeur dans son appel d'offres sont-elles conformes aux exigences de la Loi, dont :

o le traitement équitable et impartial des fournisseurs;

o la recherche du prix le plus bas;

o la possibilité que les besoins soient satisfaits par plus d'un contrat d'approvisionnement?

Bien que la question de la Régie s'adresse aux caractéristiques du service d'intégration éolienne recherchées, le GRAME soumet qu'il semble opportun de prendre en considération le fait que le Distributeur ait écarté les critères non monétaires dans le processus de détermination des caractéristiques du service d'intégration éolienne recherchées.

A cet égard, le GRAME situe tout d'abord le contexte dans lequel il prendra position sur la demande de la Régie, et cela, en lien avec la défense des intérêts environnementaux qu'il représente. En effet, le GRAME soumet que la grille d'analyse pour les critères non monétaires a été déterminée par une décision de la Régie en lien avec son rôle et sur la base de sa mission exprimée à l'article 5 de la Loi⁵⁸. En ce sens, la grille d'analyse pour les critères non monétaires permet d'établir un juste équilibre entre les aspects économiques et les autres aspects sociaux et environnementaux et ne devrait donc pas être écartée du processus de détermination des *caractéristiques du service d'intégration éolienne*.

⁵⁸ Dossier, R-3470-2001, D-2002-169, page 71

4.2 Traitement équitable et impartial des fournisseurs

Selon le GRAME, les critères non monétaires établis par la Régie en 2004 sont connus des fournisseurs.

Cependant, le Distributeur a changé les règles d'attribution des contrats pour les fins du service d'équilibrage de l'énergie éolienne, et cela, en retirant les critères non monétaires du processus d'appel d'offres pour ces contrats d'approvisionnement.

Ce faisant, il offre un accommodement à certains fournisseurs qui auraient pu être défavorisés par ces critères non monétaires.

Le GRAME est d'avis que le fait de changer les règles d'attribution des contrats constitue du favoritisme. Tout favoritisme est nécessairement en opposition avec un traitement impartial des fournisseurs.

4.3 Recherche du plus bas prix

Selon la deuxième étape de l'appel d'offres, la preuve du Distributeur indique que *les offres seront évaluées uniquement sur le critère monétaire*⁵⁹. Le GRAME en comprend que le plus bas prix s'appliquerait, en conformité avec la recherche du plus bas prix.

À la deuxième étape, les offres seront évaluées uniquement sur le critère monétaire, c'est-à-dire les prix soumis pour le service d'intégration éolienne selon les bases de rémunération définies à la section 2.6. En effet, les critères non monétaires retenus dans le cadre de la demande d'approbation du Plan d'approvisionnement 2005-2014 pour l'évaluation des offres relatives aux appels d'offres de long terme ne sont pas applicables dans le cas présent, pour les raisons exposées ci-après.

Référence : R-3848-2013, Pièce, B-0004, HQD-1, doc. 1, p. 15 et 16

Cependant, de l'avis du GRAME, l'application des critères non monétaires n'empêcherait pas le Distributeur de favoriser l'octroi des contrats d'approvisionnement sur la base du prix le plus bas pour la quantité d'électricité et les conditions demandées. En effet, parmi ces conditions demandées doivent figurer celles indiquées par les Décrets, mais également celles indiquées par les décisions de la Régie à l'égard des approvisionnements au Québec.

4.4 Possibilités que les besoins soient satisfaits par plus d'un contrat dans le contexte de la croissance des besoins en service d'intégration

La preuve du Distributeur indique une croissance des quantités d'énergie éolienne en MW entre mai 2013 jusqu'en fin de 2015. Les quantités prévues atteignent 3139 MW⁶⁰ en

⁵⁹ R-3848-2013, Pièce, B-0004, HQD-1, doc. 1, p. 15 et 16

puissance installée en décembre 2018. A ces quantités prévues s'ajouteront 800 MW⁶¹ sous la forme de nouveaux projets.

Dans sa preuve, le Distributeur indique qu'à l'étape de qualification réalisée en 2012, seul un *fournisseur a accepté d'ajuster ses quantités contractuelles en fonction de la croissance des besoins du Distributeur découlant des mises en service de nouveaux parcs éoliens*⁶², alors qu'en annexe A⁶³ il est démontré que la quantité de production éolienne installée en service commercial et sous contrat avec Hydro-Québec Distribution sera en croissance entre 2014 et 2018, de 2208 MW à 3139 MW.

4. APPLICATION DE LA PROCÉDURE D'APPEL D'OFFRES

L'étape de qualification réalisée en 2012 a permis au Distributeur d'évaluer l'intérêt et la capacité de différents fournisseurs à fournir le service d'intégration éolienne. Elle a de plus permis d'apprécier le niveau de concurrence pour la fourniture de ce type de service au Québec. Il en ressort qu'au plus deux ou trois fournisseurs peuvent se livrer une concurrence sur une portion très limitée des quantités recherchées, alors qu'un seul fournisseur s'est qualifié pour offrir le service d'intégration sur l'ensemble des quantités recherchées. De plus, seul ce fournisseur a accepté d'ajuster ses quantités contractuelles en fonction de la croissance des besoins du Distributeur découlant des mises en service de nouveaux parcs éoliens. Ce fournisseur pourrait également prendre la relève d'un tiers qui n'offrirait le service que sur une période limitée à trois ans. Le Distributeur souligne que cette situation pourrait avoir une influence sur les résultats d'un appel d'offres.

Dans le cadre du lancement d'un appel d'offres, le Distributeur appliquera les règles de la Procédure d'appel d'offres et d'octroi pour les achats d'électricité adoptée et approuvée par la Régie. (Nos souligné)

Référence : R-3848-2013, Pièce B-004, HQD-1, doc. 1, p. 14

⁶⁰) R-3848-2013, Pièce B-004, HQD-1, doc. 1, p. 6

⁶¹ R-3848-203, B-0024, Demande de renseignements no 1 de UC, HQD-2, document 8, RDR 2.1

⁶² R-3848-2013, Pièce B-004, HQD-1, doc. 1, p. 14

⁶³ R-3848-2013, B-004, HQD-1, doc. 1, Annexe A, Quantité de production éolienne installée en service commercial et sous contrat avec Hydro-Québec distribution, prévision en date du 31 mai 2013, p. 21

En lien avec le paragraphe 4 de l'alinéa 2 de l'article 74.1 LRE qui indique que la procédure d'appel d'offres et d'octroi doit notamment *permettre qu'un appel d'offres puisse être satisfait par plus d'un contrat d'approvisionnement, auquel cas le fournisseur qui permet d'atteindre la quantité d'électricité demandée peut être invité à diminuer la quantité d'électricité qu'il a lui-même offerte, sans toutefois en modifier le prix unitaire*, le GRAME demandait au Distributeur d'expliquer la problématique soulevée par le fait que certains fournisseurs ne pourraient pas suivre la croissance de la quantité de production éolienne installée. Plus précisément, le GRAME demandait des précisions quant au fait que selon sa preuve, un seul fournisseur a accepté d'ajuster ses quantités contractuelles et de prendre la relève d'un tiers qui n'offrirait le service que sur une période limitée de trois ans.

En réponse, le Distributeur explique que compte tenu des exigences des Règlements⁶⁴, toutes les quantités de production sous contrat doivent faire l'objet d'une entente d'intégration⁶⁵, par conséquent l'étape de la procédure d'appels d'offre du processus de sélection *prévoit que le choix final soit effectué en sélectionnant la combinaison de soumissions qui présente le coût le plus bas afin de fournir tous les services d'intégration requis sur une période de cinq ans.*⁶⁶

De plus, le Distributeur précise que *Si un ou plusieurs fournisseurs doivent être utilisés en relève lors des quatrième et cinquième années, le coût de leurs services sera inclus au coût de la combinaison de soumissions évaluée*⁶⁷

4.5 Conclusion

Les réponses fournies par le Distributeur démontrent que, bien que les besoins de services d'intégration sont appelés à croître, l'appel d'offres est ouvert à la possibilité que les besoins soient satisfaits par plus d'un contrat d'approvisionnement, incluant les fournisseurs qui ne pourront suivre la croissance de ces besoins. Ainsi, le Distributeur ne limite pas son choix à un fournisseur qui pourrait rencontrer tous les besoins en services d'intégration. Le GRAME est d'avis que l'appel d'offres est conforme en ce point à l'exigence quant à la possibilité que les besoins soient satisfaits par plus d'un contrat d'approvisionnement.

⁶⁴ Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse, décret 352-2003 ; Règlement sur le second bloc d'énergie éolienne, décret 926-2005 ; Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets autochtones, décret 1043-2008 et Règlement sur un bloc de 250 MW d'énergie éolienne issu de projets communautaires, décret 1045-2008.

⁶⁵ R-3848-2013, B-0021, HQD-2, doc.5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, R 5.1

⁶⁶ R-3848-2013, B-0021, HQD-2, doc.5, Réponses à la demande de renseignements no1 du GRAME, R 5.1

⁶⁷ R-3848-203, B-0016, Demande de renseignements no 1 de la Régie à la pièce HQD-2, doc.1, RDR 1.4

CONCLUSION

I. Conformité aux décrets 352-2003, 926-2005, 1043-2008 et 1045-2008

Au même titre que lors de sa participation au dossier R-3775-2011 portant l'approbation d'une entente globale de modulation pour le service d'intégration éolienne, le GRAME souhaite s'assurer au présent dossier que le premier bloc de 1000 MW soit assorti d'une garantie de puissance hydroélectrique installée au Québec, tel que prévu au décret D-352-2003, et que les services d'équilibrage et de puissance complémentaire requis pour les blocs subséquents seront souscrits auprès d'un autre fournisseur québécois ou d'Hydro-Québec dans ses activités de production, conformément aux dispositions des décrets D-926-2005, D-1043-2008 et D-1045-2008.

La position du GRAME est à l'effet que les caractéristiques du service d'intégration éolienne recherchées par le Distributeur dans son appel d'offres sont conformes à ces préoccupations relativement aux décrets D-352-2003, D-926-2005, D-1043-2008 et D-1045-2008.

II. Indissociabilité des services requis

Selon le spécialiste externe en exploitation du réseau de transport ayant participé à la rédaction du présent rapport pour le GRAME, monsieur Michel Perrachon, la particularité de configuration et d'isolement du réseau de transport dans la zone de réglage du Québec et le caractère aléatoire de la production éolienne font qu'il est nécessaire d'avoir des ententes pour maintenir un équilibre production-charge donc un équilibrage de production entre le fournisseur de services complémentaires et d'intégration éolienne et les fournisseurs d'énergie éolienne. Les services complémentaires requis demeurent indissociables afin de maintenir la fiabilité du réseau de transport, tout en offrant un service à plus bas prix et opter pour des services indépendants aurait notamment un impact sur le coût total de ces services.

Aussi, la position du GRAME est à l'effet que le Distributeur respecte la décision D-2011-193 rendue au dossier R-3775-2011 en traitant les services requis pour le service d'intégration éolienne comme un tout indissociable.

III. Choix des critères de sélection - critères non monétaires

Globalement, le GRAME est d'avis que puisque l'appel d'offres vise des services qui seront nécessaires tout au long de la durée des contrats d'approvisionnements relatifs aux blocs d'énergie éolienne, ces mêmes services doivent être considérés comme des besoins de long terme.

Ainsi, il est injustifié de retirer l'application du critère de développement durable qui doit s'appliquer à tous les appels d'offre de long terme selon la décision D-2004-212.

En réponse à la demande de la Régie à savoir si l'utilisation d'un seul critère de sélection des offres, soit le prix, est approprié, le GRAME soumet que les critères non monétaires devraient être appliqués dans le cadre des appels d'offres visés au présent dossier.

IV. Interprétation de l'article 5 de la Loi 16

La Loi 16 a modifié la *Loi sur la Régie de l'énergie* en y insérant, entre autres, une nouvelle disposition prévue à l'article 74.1.1 de la Loi. Cette disposition permet au gouvernement de dispenser le Distributeur de recourir à la procédure d'appel d'offres et ce, afin de permettre la conclusion de certains contrats d'approvisionnement auprès de fournisseurs liés à une communauté autochtone.

Pour les raisons énoncées au présent rapport, la position du GRAME est à l'effet que les contrats relatifs à l'approvisionnement nécessaire à l'intégration de blocs d'énergie éolienne pourraient être dispensés de la procédure d'appel d'offres par le gouvernement afin de permettre la conclusion de contrats auprès de fournisseurs liés à des communautés autochtones.

À ce jour, le gouvernement n'a pas adopté de règlement ou décret pour dispenser le Distributeur d'avoir recours à la procédure d'appel d'offres pour les contrats relatifs à l'approvisionnement nécessaire à l'intégration des blocs d'énergie éolienne déterminés par règlement et aucun projet de Règlement ne vise une dispense de recourir à la procédure d'appel d'offres au profit de fournisseurs liés à une communauté autochtone. Toutefois, considérant l'évolution possible de cet enjeu, le GRAME présentera sa position finale sur cet enjeu lors de l'argumentation finale.

V. Article 72 et 74.1: Interprétation de la Loi

Dans la décision D-2005-076⁶⁸, la Régie a énoncé qu'au sens de la Loi, le service d'équilibrage constitue un approvisionnement et dans sa décision D-2011-193⁶⁹ la Régie a conclu que les services d'équilibrage qui avaient été prévus dans l'entente globale de modulation (EGM) devaient faire l'objet d'appels d'offres, et ce conformément à l'article 74.1 de la Loi.

Au présent dossier, les divers services requis par le Distributeur pour l'intégration des blocs d'énergie éolienne constituent un approvisionnement ou une «fourniture d'électricité» au même titre que les services d'équilibrage qui étaient prévus dans l'entente globale de modulation et doivent donc faire l'objet d'un appel d'offres conformément à la procédure d'appel d'offres prévue à l'article 74.1 de la Loi.

Aussi, considérant que le Distributeur demande une modification à la grille de soumissions approuvée par la Régie dans les décisions D-2002-17 et D-2002-169,

⁶⁸ D-2005-076, p. 6

⁶⁹ D-2011-193, par. 142

le GRAME soumet à la Régie qu'il a l'obligation de présenter une demande d'approbation en ce sens à la Régie.

La position du GRAME est à l'effet que la présente demande devrait être déposée non seulement en vertu de l'article 72 mais également en vertu de l'article 74.1 de la Loi et complétera sa position dans son argumentation finale, en lien avec cette préoccupation de la Régie portant sur l'assise juridique de la demande d'approbation du Distributeur.

VI. Approbation des caractéristiques du service d'intégration éolienne

En lien avec la question de savoir si les caractéristiques du service d'intégration éolienne prévues dans l'appel d'offres du Distributeur sont conformes aux exigences de la Loi, la position du GRAME est à l'effet que le Distributeur respecte le critère de recherche du plus bas prix. De plus, le GRAME est d'avis que l'appel d'offres est conforme à l'exigence selon laquelle les besoins peuvent être satisfaits par plus d'un contrat d'approvisionnement.

Toutefois, en retirant les critères non monétaires du processus d'appel d'offres pour les contrats d'approvisionnement requis pour le service d'intégration éolienne, le GRAME considère que le Distributeur offre un accommodement indu à certains fournisseurs qui auraient pu être défavorisés par ces critères non monétaires et qu'ainsi, le Distributeur ne respecte pas son obligation de traitement équitable et impartial des fournisseurs.