

Régie de l'énergie - Dossier R-3848-2013

Caractéristiques du service d'intégration éolienne requis par Hydro-Québec Distribution et critères de sélection de son appel d'offres

---

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER R-3848-2013

---

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

---

CARACTÉRISTIQUES DU SERVICE  
D'INTÉGRATION ÉOLIENNE REQUIS PAR  
HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION ET  
CRITÈRES DE SÉLECTION DE SON APPEL  
D'OFFRES

---

HYDRO-QUÉBEC,  
en sa qualité de Distributeur

Demanderesse

-et-

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE  
CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE  
(AQLPA)

Intervenantes

---

**ARGUMENTATION**  
**SUR LE FOND DU DOSSIER**

Stratégies Énergétiques (S.É.)  
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

M<sup>e</sup> Dominique Neuman, LL. B.  
Procureur

Le 19 février 2014

---

*Argumentation sur le fond du dossier*  
*M<sup>e</sup> Dominique Neuman, LL. B., Procureur*  
*Stratégies Énergétiques (S.É.)*  
*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)*

**Régie de l'énergie - Dossier R-3848-2013**

**Caractéristiques du service d'intégration éolienne requis par Hydro-Québec Distribution et critères de sélection de son appel d'offres**

---

## TABLE DES MATIÈRES

1 - INTRODUCTION.....	1
2 - LE CADRE JURIDIQUE .....	3
3 - L'IDENTIFICATION DE L'APPROVISIONNEMENT QU'HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION DOIT OBTENIR POUR SUCCÉDER À L'ENTENTE D'INTÉGRATION HQD-HQP DE 2015 .....	11
4 - LES CRITÈRES DE SÉLECTION .....	21
5 - L'INTERPRÉTATION À DONNER À L'ARTICLE 5 DE LA LOI 16 DE 2013 .....	27
6 - CONCLUSION ET RECOMMANDATION .....	31



1

**INTRODUCTION**

. - La Régie de l'énergie est saisie, au présent dossier, d'une demande d'Hydro-Québec Distribution invitant la Régie de l'énergie à approuver les caractéristiques du service d'intégration éolienne qu'il requiert (notamment mais non exclusivement d'approuver l'utilisation d'un seul critère de sélection, de nature monétaire, à l'étape 2 du processus de sélection dans l'appel d'offres pour l'obtention de ce service).

. - La présente constitue l'argumentation de l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et de Stratégies Énergétiques (S.É.) sur le fond de cete demande.



## 2

### LE CADRE JURIDIQUE

. - Il est important de noter que les différents Règlements D.352-2003, D. 926-2005 du gouvernement du Québec sur des blocs d'énergie électrique spécifiques ont toujours été formulés de façon telle que l'approvisionnement aditionnel qu'ils décrivent ne constitue pas une obligation indépendante du plan d'approvisionnement d'Hydro-Québec Distribution, mais s'inscrit au contraire à l'intérieur des dispositions législatives qui encadrent ce plan do nt l'article 72 de la *Loi sur la Régie du logement*.

Cet article 72 est hiérarchiquement supérieur à l'article 74.1 relatif au lancement des appels d'offres d'Hydro-Québec Distribution. Il est en effet reconnu que la Régie de l'énergie est dotée d'un *continuum* de pouvoirs, l'amenant :

- d'abord à adopter (selon l'article 72 de la *Loi* tel qu'interprété par l'article 5) une planification des besoins et moyens pour y répondre en énergie et en puissance (le plan d'approvisionnement d'Hydro-Québec Distribution). Dans la détermination des moyens d'approvisionnement prévus, la tient compte certes principalement des « besoins » énergétiques, mais aussi d'autres « besoins » liés à des considérations d'intérêt public, de développement durable et d'équité que l'article 5 de la *Loi* lui prescrit de considérer, de même que liés aux préoccupations économiques, sociales et environnementales spécifiquement indiquées par le gouvernement par décret suivant l'article 72 de la *Loi*.
  
- et dans ce cadre, rendre des « décisions complémentaires » consistant à encadrer le lancement des appels d'offres, l'approbation des critères de sélection de celui-ci s'ils diffèrent des critères applicables par défaut, puis l'approbation des contrats en découlant selon l'article 74.2 de la *Loi*. Étant donné que ces étapes peuvent survenir après l'adoption la plus récente du plan d'approvisionnement d'Hydro-Québec Distribution, par ces « décisions complémentaires », la Régie est nécessairement appelée à vérifier les composantes pertinentes du plan d'approvisionnement adopté le plus récent, afin de s'assurer qu'elles soient toujours justifiées et au besoin les modifier. Par exemple, la Régie peut alors décider qu'un certain approvisionnement qui était planifié dans le plan d'approvisionnement adopté le plus récent a cessé d'être opportun (selon les critères de l'article 72 tel qu'interprété par l'article 5 de la *Loi*), ou vice versa.



. - En d'autres termes, les décrets de blocs réservés d'énergie de HQD, que le gouvernement du Québec adopte de temps à autre, n'ont pas pour objet ni pour effet d'obliger de manière absolue HQD à acquérir ces blocs d'énergie. De plus, ils n'ont pas pour objet de effet d'obliger la Régie à inclure ces blocs, en tout ou en partie, dans les plans d'approvisionnement de HQD que le Tribunal approuve en vertu des articles 72 et 5 de sa *Loi* constitutive ou dans les décisions complémentaires suivant de tels plans.

Ces décrets ont uniquement pour objet d'identifier et décrire des blocs d'énergie, mais c'est la Régie qui décidera d'inclure ou non, en tout ou en partie, ces blocs d'énergie dans les plans d'approvisionnement de HQD qu'elle adopte. Si la Régie, dans le cadre de sa discrétion (selon l'article 72 de la *Loi*, interprété de concert avec l'article 5 de la *Loi*), choisit d'inclure ces blocs, en tout ou en partie, aux plans d'approvisionnement de HQD, alors HQD aura (conformément à l'article 72 de la *Loi*) le droit d'acquérir ces blocs d'énergie sans passer par le processus usuel d'appel d'offres ouverts à toutes les formes d'énergie qui auraient été autrement applicables. Et la même discrétion de la Régie s'applique aussi lors de la multitude de décisions complémentaires postérieurement à l'adoption la plus récente du plan d'approvisionnement.

Certes, une fois que la Régie aura décidé d'effectivement approuver des contrats d'approvisionnement, il ne lui restera guère d'autre choix, dans les causes tarifaires futures de HQD, que de reconnaître annuellement comme étant nécessaires les dépenses résultant de l'exécution de ces contrats. Mais tant que les contrats ne sont pas conclus et approuvés, la Régie garde sa discrétion de réévaluer ou modifier sa décision de reconnaître ou non, en tout ou en partie, un bloc réservé dans le plan d'approvisionnement de HQD (et ses décisions complémentaires).

. - Lorsqu'un règlement du gouvernement est susceptible de deux interprétations possibles, l'une légale (car conforme à la loi) et l'autre illégale (car contraire à la loi), l'on doit présumer que le réglementateur a voulu agir dans la légalité et donc que son règlement doit s'interpréter d'une manière conforme à la loi, ici d'une manière conforme au cadre juridique établi par les articles 72 et 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et par le *continuum* de pouvoirs de la Régie en découlant.

. - Ainsi par exemple, on sait que, dans le cas de plusieurs blocs d'énergie électrique identifiés par le gouvernement dans le passé selon les articles 72 et 112 de la *Loi*, il est déjà arrivé que HQD choisisse d'obtenir des approvisionnements en quantité moindre que prévue au règlement (que ce soit pour cause de besoins moindres ou pour cause d'insuffisance d'offres compétitives reçues), ce que le Tribunal a ultérieurement accepté dans ses décisions approuvant les plans d'approvisionnement de HQD ou ses décisions complémentaires.

. - Les règlements édictés par les décrets D.352-2003, D. 926-2005, D. 1043-2008 et D. 1045-2008 qui concernent le présent dossier édictent chacun deux blocs d'énergie spécifique :

a) un bloc d'électricité éolienne et

b) un bloc d'électricité d'équilibrage éolien et puissance complémentaire.

**L'inclusion à ces règlements d'un bloc d'électricité d'équilibrage éolien et puissance complémentaire n'est pas une modalité du bloc éolien de chaque règlement (que l'on aurait pu contester du fait que l'article 112 n'énoncerait pas le pouvoir gouvernemental d'édicter une telle modalité). Le bloc d'électricité d'équilibrage éolien et**

**puissance complémentaire constitue au contraire, dans chaque cas, un bloc distinct du bloc éolien édicté ailleurs dans ces mêmes règlements.**

. - Dans un tel contexte, il nous semble que la Régie de l'énergie, dans le cadre de son pouvoir d'adopter les plans d'approvisionnement de HQD et des décisions complémentaires relevant de son *continuum* de pouvoirs a toujours eu, et garde toujours, sa discrétion de reconnaître, en tout en partie, s'il y a lieu ou non pour HQD de procéder à acquérir les « *blocs d'équilibrage-puissance complémentaire* » édictés par les divers Règlements du gouvernement.

Ce n'est que dans l'hypothèse où la Régie, dans sa décision sur le plan d'approvisionnement ou une de ses décisions complémentaires, choisit qu'il y a lieu pour HQD d'acquérir les « *blocs d'équilibrage-puissance complémentaire* », que les le 2<sup>e</sup> alinéas des divers Règlements sont déclenchés et donc obligent HQD à acquérir ces blocs, non pas par appel d'offres ouverts à toutes les formes d'énergie, mais plutôt « *auprès d'Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité ou d'un autre fournisseur d'électricité québécois* » et, dans certains cas, de source hydroélectrique.

La Régie garde toute discrétion de considérer que les « *blocs d'équilibrage-puissance complémentaire* » ne sont pas nécessaires ou pas souhaitables ou que des approvisionnements déjà existants de HQD permettent déjà de les satisfaire. La Régie garde toute discrétion de limiter **aux seuls besoins nécessaires** sa reconnaissance de l'opportunité pour HQD d'acquérir des « *blocs d'équilibrage-puissance complémentaire* ». Les règlements ne sont pas un carcan obligeant la Régie à exiger que HQD acquiert des approvisionnements non souhaités par le Tribunal, dans sa discrétion.

. - De surcroît, la Régie de l'énergie n'a pas même besoin d'exercer sa discrétion d'accepter ou non, en tout ou en partie, les « *blocs d'équilibrage-puissance complémentaire* » édictés par le gouvernement.

Ces « *blocs d'équilibrage-puissance complémentaire* » sont en effet eux-mêmes formulés de manière non directive dans les quatre règlements. Le gouvernement n'indique nulle part jusqu'à quel niveau l'équilibrage éolien doit être effectué, ni le niveau de la puissance complémentaire souhaitable ni ces niveaux doivent être établis en puissance ferme (ou en garantie de puissance) représentant un pourcentage de la capacité installée qui serait annuellement uniforme, ni ces niveaux pourraient varier de manière saisonnière ni d'autres modalités de ce bloc qui seraient requises. C'est la Régie de l'énergie qui garde toute discrétion de déterminer l'ensemble de ces modalités.

Tout ce que les quatre règlements imposent, c'est que le fournisseur de ce service soit HQP ou un fournisseur québécois et, dans le cas de l'équilibrage des premiers 990 MW éoliens, être de source hydroélectrique (conditions que le gouvernement a le droit de prescrire en vertu de l'article 112 *in fine* de la *Loi* au moins quant au caractère hydroélectrique de l'équilibrage des premiers 990 MW éoliens). A tout événement, même si le gouvernement n'avait pas eu le droit de prescrire une condition géographique quant au fournisseur, nous plaidons que la Régie n'a pas besoin de déclarer cette condition inopérante ici, puisqu'elle a déjà le droit de requérir que le fournisseur soit HQP ou se trouve dans la zone de réglage Québec, compte tenu du produit que nous recommandons à la Régie d'identifier comme souhaitable aux fins du présent dossier.

. - Subsidiairement, si la Régie est en désaccord avec toute partie de ce qui précède et croit au contraire que les quatre règlements gouvernementaux sont contraire au cadre

**Régie de l'énergie - Dossier R-3848-2013**

**Caractéristiques du service d'intégration éolienne requis par Hydro-Québec Distribution et critères de sélection de son appel d'offres**

---

législatif des pouvoirs de la Régie établi par les articles 72 et 5 de la *Loi* et par son *continuum* de pouvoir de rendre des décisions complémentaires, alors la Régie a pleinement compétence de constater l'inopérance partielle de ces règlements, afin d'en réduire la portée d'une manière qui les rende conformes à ce cadre législatif.



## 3

**L'IDENTIFICATION DE L'APPROVISIONNEMENT QU'HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION DOIT OBTENIR POUR SUCCÉDER À L'ENTENTE D'INTÉGRATION HQD-HQP DE 2015**

. - Afin d'intégrer la production éolienne, HQD a conclu une entente d'intégration avec HQP débutant le 1<sup>er</sup> janvier 2005, laquelle continue d'être interlocutoirement prolongée jusqu'à ce qu'une nouvelle entente d'intégration émane des procédures en cours. <sup>1</sup>

. - Dans le plan d'approvisionnement décennal d'Hydro-Québec Distribution le plus récent qu'elle a approuvé (celui de 2011-2020), la Régie de l'énergie planifie un bilan en puissance du Distributeur qui comporte une contribution en puissance de 30% (ce qui représenterait 941 MW à partir de 2015-2016) de la capacité installée des éoliennes, ainsi qu'une contribution additionnelle de 15 % (ce qui représenterait 470 MW à partir de 2015-2016) de cette même capacité au moyen d'une entente globale de modulation <sup>2</sup> :

---

<sup>1</sup> **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Décisions D-2006-27, D-2008-113 et D-2011-162.

**RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3799-2012, Décision D-2012-144, parag. 135 et dispositif, complété par **HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Dossier R-3799-2012, Pièce B-0036.

<sup>2</sup> **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3748-2010, Décision D-2011-162, page 44, Tableau 10. Source indiquée par la Régie: HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION, Dossier R-3748-2010, Pièce B-0023, page 22.

## Régie de l'énergie - Dossier R-3848-2013

## Caractéristiques du service d'intégration éolienne requis par Hydro-Québec Distribution et critères de sélection de son appel d'offres

Tableau 10

Bilan en puissance après déploiement des moyens de gestion existants et envisagés  
(en MW)

	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019	2019- 2020
<b>Besoins à la pointe visée par le Plan</b>	<b>36 625</b>	<b>37 232</b>	<b>37 613</b>	<b>37 976</b>	<b>38 566</b>	<b>39 298</b>	<b>39 565</b>	<b>39 740</b>	<b>39 880</b>	<b>39 949</b>
+ Réserve requise pour respecter le critère de fiabilité	3 466	3 672	3 920	4 154	4 273	4 353	4 382	4 401	4 417	4 424
- Électricité patrimoniale (incluant réserve)	37 442	37 442	37 442	37 442	37 442	37 442	37 442	37 442	37 442	37 442
<b>= Puissance requise au-delà de l'électricité patrimoniale</b>	<b>2 649</b>	<b>3 462</b>	<b>4 091</b>	<b>4 688</b>	<b>5 397</b>	<b>6 209</b>	<b>6 505</b>	<b>6 699</b>	<b>6 855</b>	<b>6 931</b>
<b>- Approvisionnements non patrimoniaux</b>	<b>2 431</b>	<b>2 953</b>	<b>3 226</b>	<b>3 561</b>	<b>4 356</b>	<b>4 684</b>	<b>4 684</b>	<b>4 684</b>	<b>4 684</b>	<b>4 684</b>
▪ TCE	-	-	-	-	547	547	547	547	547	547
▪ HQP - Base et cyclable, Dont : Puissance rappelée	1 150 550	1 300 700	1 200 600	1 200 600	1 250 650	1 400 800	1 400 800	1 400 800	1 400 800	1 400 800
▪ Contrat de biomasse (incluant Tembec)	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
▪ Éolien (3 344 MW) <sup>1,2</sup>	-	337	549	718	822	941	941	941	941	941
▪ Biomasse II (125 MW)	-	-	51	52	52	52	52	52	52	52
▪ Petite hydraulique (150 MW)	-	23	27	109	150	150	150	150	150	150
▪ Entente globale de modulation	156	169	275	359	411	470	470	470	470	470
▪ Électricité interruptible	850	850	850	850	850	850	850	850	850	850
▪ Abaissement de tension	250	250	250	250	250	250	250	250	250	250
<b>= Puissance additionnelle requise</b>	<b>220</b>	<b>510</b>	<b>870</b>	<b>1 130</b>	<b>1 040</b>	<b>1 530</b>	<b>1 820</b>	<b>2 020</b>	<b>2 170</b>	<b>2 250</b>
- Contribution des marchés de court terme	220	510	870	1 100	1 040	1 100	1 100	1 100	1 100	1 100
<b>= Puissance additionnelle requise (besoins arrondis)</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>430</b>	<b>720</b>	<b>920</b>	<b>1 070</b>	<b>1 150</b>

<sup>1</sup> Le contrat de Les Méchins (150 MW) est exclu. Jusqu'au 31 décembre 2011, la contribution en puissance est de 35 % soit celle de l'entente d'intégration avec HQP. À compter de 2012, la contribution est restreinte à celle des éoliennes, soit 30 %.

<sup>2</sup> Inclut les 291,4 MW obtenus du troisième appel d'offres éolien.

. - La Régie de l'énergie a toutefois, depuis lors, statué que l'ajout de 15 % de la puissance éolienne installée (que l'Entente globale de modulation (EGM) rejetée par la Régie aurait visé à procurer) n'était pas nécessaires aux fins de l'équilibrage éolien, sans se prononcer toutefois sur le besoin ou non pour HQD d'un approvisionnement quant à une telle puissance aux fins plus larges du bilan en puissance du plan d'approvisionnement du



Distributeur (besoin que le plan d'approvisionnement 2011-2020 adopté par la Régie semble toutefois indiquer tel que vu au tableau ci-dessus).<sup>3</sup> Le dernier plan d'approvisionnement de HQD adopté par la Régie (2011-2020) note toutefois que de la puissance additionnelle reste à obtenir par HQD sur l'horizon du plan, comme il ressort du tableau ci-dessus.

. - C'est dans ce contexte que la Régie doit déterminer, au présent dossier, quel est le produit qu'il est souhaitable qu'Hydro-Québec Distribution acquiert dans son appel d'offres visé par le présent dossier. **La Régie exercera ainsi son pouvoir de fixer les caractéristiques souhaitées des contrats qui émaneront de cet appel d'offres.**

. - **Nous soumettons respectueusement qu'au présent dossier, la Régie devrait donc limiter l'appel d'offres prévu d'HQD aux besoins d'équilibrage et de puissance complémentaire qui découleraient logiquement du choix de gestion des approvisionnements éoliens que la Régie juge optimal.**

Au dossier R-3775-2011, la Régie avait d'ailleurs statué comme suit :

*[139] À cet égard, la Régie juge utile de préciser qu'à son avis, la garantie de puissance ou, selon le cas, la puissance complémentaire, exigée par les Décrets se limite au niveau de puissance requis seulement aux fins de l'équilibrage ou de l'intégration éolienne.*

*[140] En ce qui a trait à la puissance complémentaire de 15 % prévue à l'EGM, la Régie est d'avis que ce pourcentage va au-delà de la puissance requise aux fins de l'équilibrage ou de l'intégration éolienne exigés par les Décrets.*<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3775-2011, Décision D-2011-193, Motifs, parag. 140 et 143.

<sup>4</sup> **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3775-2011, Décision D-2011-193, Motifs, parag. 139-140.

. - En d'autres termes, la Régie doit (afin de fonder sa décision à venir sur les caractéristiques des contrats souhaités) déterminer d'abord quel est le mode de gestion de l'approvisionnement éolien qui serait souhaitable en tenant compte du plan d'approvisionnement de HQD existant. Et de là, la Régie choisira le niveau d'équilibrage éolien optimal à réaliser par le présent appel d'offres, le niveau de la puissance complémentaire qui y est souhaitable et déterminera aussi si ces niveaux doivent être établis en puissance ferme (ou en garantie de puissance) représentant un pourcentage de la capacité installée qui serait annuellement uniforme ou si ces niveaux pourraient varier de manière saisonnière ou si d'autres modalités devraient être appliquées.

. - Notre témoin principal, Monsieur Jean-Claude Deslauriers a affirmé en audience que le niveau d'équilibrage éolien réellement requis en permanence serait de l'ordre d'au plus 150 MW, couvrant essentiellement l'équilibrage intra-horaire et la régulation automatique de production (fréquence-puissance) :

Q. [10] [...] Monsieur Deslauriers, est-ce que vous croyez que cette police d'assurance soit nécessaire pour effectuer l'équilibrage éolien?

R. Écoutez, traditionnellement la gestion de l'incertitude éolienne, comme la gestion de l'incertitude de la charge, se divise en quatre modules : une prévision sur un horizon de vingt-quatre (24) heures; une prévision sur un horizon d'une heure; **une prévision intra-horaire**, j'ai l'habitude parce que la littérature, parce que beaucoup de systèmes sont bâtis là-dessus, quand on parle intra-horaire on pense cinq minutes - il y a des systèmes à cinq ou à dix (10) minutes, dans cet ordre-là; et **la régulation automatique de production**. Ce sont les quatre modules vingt-quatre (24) heures, une heure, intra-horaire et le RFP qui gèrent l'incertitude et de la charge et de l'incertitude éolienne.

Dans le contexte québécois, comme les deux premiers modules, c'est-à-dire la variation de la prévision vingt-quatre (24) heures et la réservation une heure

sont assurées par la gestion des bâtonnets patrimoniaux qui couvrent déjà ce produit-là, il ne reste que le suivi de la charge et la régulation de fréquence qui, selon tous les avis émis cette semaine, et je pense que c'est unanime, et aussi selon l'avis du rapport de l'IREQ, ne requièrent que très peu de puissance. On a entendu toutes sortes de chiffres mais quand on parle du RFP c'est quelque chose entre dix (10) et vingt (20) ou trente (30) mégawatts puis quand on parle de la prévision intrahoraire, on parle de cent (100), cent vingt-cinq (125), cent cinquante (150), c'est les chiffres qui ont été mentionnés par tout le monde.

Donc c'est notre avis que la police d'assurance n'est pas nécessaire pour assurer la fiabilité et la sécurité du réseau en tenant compte de l'éolien.<sup>5</sup>

. - Ce service requis réduit devrait par définition fournir de façon intégrée toutes ses composantes, donc à la fois l'aspect équilibrage, l'aspect puissance complémentaire et l'aspect services complémentaires puisque le besoin à couvrir est justement un besoin d'équilibrage fin. Monsieur Deslauriers soumet qu'il ne serait pas optimal de scinder l'appel d'offres entre divers niveaux de finesse du produit requis du fait que les soumissionnaires non raccordés au système RFP auraient de la difficulté à fournir le service complet. Il faut au contraire faciliter l'adhésion de ces soumissionnaires au système RFP (à des conditions claires et connues d'avance) afin que tous puissent présenter une offre pour le service complet :

*le règlement des écarts de puissance peut être complexe pour un soumissionnaire retenu puisque ces écarts affectent les services complémentaires, les réserves requises et la puissance garantie. Certains intervenants ont, dans le passé, exprimé le souhait que le service requis par Hydro-Québec Distribution soit scindé en deux dans l'appel d'offres : a) d'une part des soumissionnaires pourraient se limiter à offrir un simple service d'équilibrage horaire et b) d'autre part d'autres soumissionnaires plus sophistiqués pourraient offrir un service d'équilibrage plus fin, lequel serait intra-horaire. Une telle scission de l'appel d'offres, selon certains, permettrait à un plus grand éventail de soumissionnaires de participer.*

<sup>5</sup> Jean-Claude DESLAURIERS (pour SÉ-AQLPA), Dossier R-3848-2013, n.s. 14 février 2014, page 40. Souligné en caractère gras par nous.

Nous ne croyons pas que telle soit la solution optimale. Nous ne croyons pas qu'il soit souhaitable de scinder ainsi le service qui serait soumis à l'appel d'offres. **La solution, selon nous, ne consiste pas à adapter l'appel d'offres au fait que certains soumissionnaires pourraient éprouver de la difficulté à offrir un tel service intégré. Il nous apparaît être davantage dans l'intérêt public d'habiliter les soumissionnaires potentiels qui éprouveraient actuellement de la difficulté à soumissionner afin qu'ils deviennent eux-mêmes capables d'offrir ce service intégré.**<sup>6</sup>

Même si le service RFP est en principe accessible à tous de façon non discriminatoire (suivant les conditions de service du transporteur), en pratique il manque une procédure et des conditions claires qui puissent permettre aux producteurs privés de se raccorder eux-mêmes au système RFP. Ceci leur permettrait d'intégrer cette caractéristique au service désormais intégré qu'ils pourraient offrir de fournir dans le cadre de l'appel d'offres à venir d'Hydro-Québec Distribution sur l'équilibrage éolien.

Actuellement, l'annexe 3 des Tarifs et conditions d'Hydro-Québec TransÉnergie ne traite aucunement des conditions auxquelles un producteur de la zone de réglage pourrait lui-même demander et obtenir de devenir asservis au système RFP.

**Il serait souhaitable que les différents producteurs qui pourraient envisager fournir le service d'équilibrage éolien à Hydro-Québec Distribution puissent obtenir pour eux-mêmes du transporteur de devenir asservis au service RFP, afin que cette caractéristique leur permette de soumissionner un service intégré complet. Cela n'est pas seulement requis pour des motifs de traitement équitable des soumissionnaires, mais plus généralement pour des motifs d'intérêt public, afin de permettre à une plus grande quantité de producteurs québécois de soumissionner pour offrir le service d'équilibrage éolien intégré recherché.**

Il se pourrait qu'il y ait un coût à être assumé par ces producteurs s'ils désirent devenir asservis au système RFP de HQT-HQCMÉ, puisque, par hypothèse, HQT-HQCMÉ n'a pas besoin elle-même de les asservir.

---

<sup>6</sup>

Jean-Claude DESLAURIERS avec la collaboration de Jacques FONTAINE (pour SÉ-AQLPA), Dossier R-3848-2013, Pièce C-SÉ-AQLPA-0014, SÉ-AQLPA-1, Doc. 1 (v.r.), page 3. Souligné en caractère gras par nous.

**HQD pourrait donc, lors de la communication régulière de ses besoins à HQT, demander au Transporteur de permettre à tout producteur de la zone de réglage (dont la soumission aurait été acceptée par HQD pour fournir un service intégré d'équilibrage éolien), de devenir asservi au système RFP aux conditions et coûts de HQT-HQCMÉ qui seraient alors connus d'avance.**

**De cette manière, il serait loisible à tout producteur admissible de la zone de réglage de soumissionner un service intégré d'équilibrage éolien en sachant clairement que s'il est retenu, il aurait droit de devenir immédiatement asservi au système RFP à des conditions et coûts connus d'avance (lui permettant ainsi de pleinement livrer le service qu'il aura soumissionné d'offrir).<sup>7</sup>**

**RECOMMANDATION NO. 1 :**

Nous recommandons à la Régie de l'énergie d'accepter, tel qu'Hydro-Québec Distribution le propose, que le service d'intégration éolienne qui fera l'objet d'un appel d'offres soit intégré (comprenant notamment la garantie de puissance et tous les services complémentaires).

Mais nous recommandons toutefois à la Régie de l'énergie de requérir qu'avant de lancer cet appel d'offres, Hydro-Québec Distribution, lors de la communication régulière de ses besoins à HQT, demande au Transporteur de permettre à tout producteur de la zone de réglage (dont la soumission aurait été acceptée par HQD pour fournir un service intégré d'équilibrage éolien), de devenir asservi au système RFP aux conditions et coûts de HQT-HQCMÉ qui seraient alors connus d'avance. De cette manière, il serait loisible à tout producteur admissible de la zone de réglage de soumissionner un service intégré d'équilibrage éolien en sachant clairement que s'il est retenu, il aurait droit de devenir immédiatement asservi au système RFP à des conditions et coûts connus d'avance (lui permettant ainsi de pleinement livrer le service qu'il aura soumissionné d'offrir).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Jean-Claude DESLAURIERS avec la collaboration de Jacques FONTAINE (pour SÉ-AQLPA), Dossier R-3848-2013, Pièce C-SÉ-AQLPA-0014, SÉ-AQLPA-1, Doc. 1 (v.r.), page 13. Souligné en caractère gras par nous.

<sup>8</sup> Jean-Claude DESLAURIERS avec la collaboration de Jacques FONTAINE (pour SÉ-AQLPA), Dossier R-3848-2013, Pièce C-SÉ-AQLPA-0014, SÉ-AQLPA-1, Doc. 1 (v.r.), page 14.

. - Un tel service requis réduit présenterait en outre l'avantage de permettre à HQD de conserver les livraisons d'énergie éoliennes réelles, qui sont plus élevées en hiver.

Si des besoins de puissance supplémentaires subsistent au plan d'approvisionnement, HQD devrait faire appel à d'autres produits et outils mais sans s'astreindre au cadre rigide qu'elle avait proposée pour le produit visé par le présent appel d'offres.

. - La condition d'asservissement au système RFP pour pouvoir soumissionner le produit complet implique que seuls HQP (incluant notamment Churchill Falls) et des fournisseurs situés dans la zone de réglage Québec seraient admissibles à soumissionner (ce qui rend inutile pour la Régie de déterminer si le gouvernement du Québec avait ou non le pouvoir de fixer cette condition par règlement) :

**RECOMMANDATION NO. 3 :**

Nous recommandons à la Régie de l'énergie de prendre acte que seraient inadmissibles à l'appel d'offres tous les producteurs hors de la zone de réglage Québec, même si les décrets gouvernementaux n'avaient pas spécifié de conditions territoriales. Normalement les engagements sur les interconnexions sont en effet des engagements horaires (ou aux 15 minutes) ou des engagements fermes de long terme, donc à terme plus long qu'à la minute tel que requis techniquement pour participer à l'appel d'offres.

Les unités de production à Churchill Falls font toutefois, elles, partie de la zone de réglage Québec, bien que situées hors du Québec; c'est donc une question juridique (sur laquelle nous ne nous prononçons pas) que de déterminer si ces unités seraient admissibles ou non à l'appel d'offres à venir de HQD.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> **Jean-Claude DESLAURIERS avec la collaboration de Jacques FONTAINE (pour SÉ-AQLPA),** Dossier R-3848-2013, Pièce C-SÉ-AQLPA-0014, SÉ-AQLPA-1, Doc. 1 (v.r.), page 18.

. - Pour respecter les exigences du premier règlement éolien, l'appel d'offres devrait requérir qu'une proportion de 990/3139, soit 31,5 % du produit requis soit fourni par de l'hydroélectricité (Note : Cette proportion doit être ajustée à 840/3139 soit 28% suite à la résiliation du contrat éolien de HQD à Les Méchins).

Nos témoins affirmaient en effet :

*Le décret D.352-2003 relatif à l'intégration du premier bloc de 990 MW d'électricité éolienne oblige HQD à réserver le service l'équilibrage de 990 MW d'électricité éolienne aux seuls « fournisseurs québécois ou Hydro-Québec, dans ses activités de production d'électricité » qui ont des installations hydroélectriques au Québec ou par des installations au Québec.*

*La partie restante du service d'équilibrage (pour équilibrer les autres 2149 MW de production éolienne reçue de HQD sur le total de 3139 MW installés prévus) serait ouverte, plus généralement, à tous les « fournisseurs québécois » d'électricité et à HQP (tel que prévu aux décrets D.926-2005, D.1043-2008 et D.1045-2008), qu'ils soient ou non hydroélectriques.*

*Nous comprenons donc qu'au moins 990/3139, soit 31,5 % des volumes d'équilibrage retenus aux termes du futur appel d'offres de HQD devront être de source hydroélectrique (sous réserve d'un débat juridique qui pourrait traiter également de cette question, ce sur quoi nous ne nous prononçons pas).*

*Les autres 68,5% des soumissions retenues pourront être hydroélectriques ou thermiques, en autant évidemment que toutes les autres conditions d'admissibilité soient respectées.*

**RECOMMANDATION NO. 2 :**

Nous recommandons à la Régie de l'énergie de prendre acte qu'au moins 990/3139, soit 31,5 % des volumes d'équilibrage retenus aux termes du futur appel d'offres de HQD devront être de source hydroélectrique (sous réserve d'un débat juridique qui pourrait traiter également de cette question, ce sur quoi nous ne nous prononçons pas). Les autres 68,5 % des soumissions retenues pourront être hydroélectriques ou thermiques, en autant évidemment que toutes les autres conditions d'admissibilité soient respectées.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> **Jean-Claude DESLAURIERS avec la collaboration de Jacques FONTAINE (pour SÉ-AQLPA),**  
Dossier R-3848-2013, Pièce C-SÉ-AQLPA-0014, SÉ-AQLPA-1, Doc. 1 (v.r.), page 15.



## 4

**LES CRITÈRES DE SÉLECTION**

. - Comme le soulignent nos témoins <sup>11</sup>, depuis sa décision D-2004-212 du dossier R-3525-2004 (confirmée en révision par la décision D-2005-216 du dossier R-3555-2004), la Régie a fixé les pointages suivants pour les critères non monétaires à être appliqués à la deuxième étape de l'évaluation des soumissions lors de tout appel d'offres d'approvisionnement à long terme d'Hydro-Québec Distribution sauf si la Régie en décide autrement:

Développement durable 15 points  
Émissions de GES 5 points  
Caractère renouvelable de l'approvisionnement 4 points  
Émissions de NO<sub>x</sub> 2 points  
Existence d'un système de gestion environnementale 1 point  
Indicateur à caractère social 3 points  
Total 15 points

Solidité financière 10 points  
Faisabilité du projet 5 points  
Expérience pertinente 5 points  
Flexibilité 5 points

. - Or, au présent dossier, les exigences éliminatoires préalables d'Hydro-Québec Distribution sont déjà à l'effet que le soumissionnaire ou ses sociétés disposent d'une expérience dans l'exploitation d'au moins une unité de production d'électricité sur une base commerciale, que le soumissionnaire soit en mesure de satisfaire aux exigences techniques

---

<sup>11</sup> **Jean-Claude DESLAURIERS avec la collaboration de Jacques FONTAINE (pour SÉ-AQLPA)**, Dossier R-3848-2013, Pièce C-SÉ-AQLPA-0014, SÉ-AQLPA-1, Doc. 1 (v.r.), page 19.

émises par le Transporteur dans le cadre de l'appel d'offres et qu'il soit en mesure de satisfaire aux exigences de solidité financière du Distributeur. HQD mentionne aussi que le critère de flexibilité est au cœur même du service demandé. Enfin, HQD souligne que les installations, par définition, seraient déjà existantes, ce qui, comprenons-nous, rendrait superflu l'indicateur à caractère social (qui évalue l'acceptabilité sociale d'un projet avant sa construction).

. - Il nous semble toutefois que les 4 autres indicateurs constitutifs du développement durable, mentionnés ci-dessus, restent pertinents et applicables.

En effet, l'existence ou non d'un système de gestion environnementale s'appliquerait à tous les soumissionnaires.

Par ailleurs, vu que des soumissionnaires tant hydroélectriques que thermiques seraient théoriquement admissibles à soumissionner pour 71,8 % (suite au désistement des Méchins) du volume d'équilibrage requis tel que vu en section 3.1, il demeure très pertinent d'appliquer les critères de sélection relatifs aux émissions de GES et de NO<sub>x</sub> et quant au caractère renouvelable de l'approvisionnement.

. - Nos témoins formulaient donc la recommandation suivante :

**RECOMMANDATION NO. 4 :**

Nous recommandons à la Régie de l'énergie de maintenir comme critères de sélection à l'appel d'offres, outre le critère monétaire, celui de l'existence ou non d'un système de gestion environnementale et ceux relatifs aux émissions de GES et de NO<sub>x</sub> et quant au caractère renouvelable de l'approvisionnement.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Jean-Claude DESLAURIERS avec la collaboration de Jacques FONTAINE (pour SÉ-AQLPA), Dossier R-3848-2013, Pièce C-SÉ-AQLPA-0014, SÉ-AQLPA-1, Doc. 1 (v.r.), page 20.



**Régie de l'énergie - Dossier R-3848-2013**

**Caractéristiques du service d'intégration éolienne requis par Hydro-Québec Distribution et critères de sélection de son appel d'offres**

---



## 5

**L'INTERPRÉTATION À DONNER À L'ARTICLE 5 DE LA LOI 16 DE 2013**

. - Les articles 5 et 8 de la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012* (L.Q. 2013, c. 16, anciennement connue comme le projet de loi 25 de la 1<sup>ère</sup> session de la 40<sup>e</sup> législature du Québec) édictent le nouvel article 74.1.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

Tel que rédigé, cet article ne s'applique qu'aux contrats d'approvisionnement « *auprès de fournisseurs liés à une communauté autochtone* » et pour lesquels le gouvernement accorde une dispense d'appel d'offres. Or, à notre connaissance, **le présent approvisionnement en service d'équilibrage** n'est pas réservé à des « *fournisseurs liés à une communauté autochtone* » et n'a pas fait l'objet d'une dispense d'appel d'offres par le gouvernement.

Seuls des services d'intégration réservés à des « *fournisseurs liés à une communauté autochtone* » et faisant l'objet d'une dispense d'appel d'offres par le gouvernement font partie du champ d'application de l'article 74.1.1 al. 1 (2<sup>o</sup>) de la *Loi*. Ce n'est pas notre cas ici. Et d'ailleurs, cet article 74.1.1 al. 1 (2<sup>o</sup>) de la *Loi* n'a, en pratique, aucun champ d'application réel.

On pourrait certes se surprendre que ce champ d'application soit en pratique inexistant. Mais cela s'explique par l'historique d'adoption de cette disposition. En effet, une première version de cet article constituait initialement l'article 4.2 faisant partie du projet d'amendement « S » proposé par le gouvernement lors de l'étude du projet de loi 25 en Commission parlementaire des finances publiques, lequel se lisait comme suit :

« 4.2. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 74.1, du suivant :

« 74.1.1. Malgré l'article 9 de la Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre C-65.1), le gouvernement peut 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;
- 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. »

Or ce projet d'amendement « S » fut retiré en Commission par le gouvernement, puisque le refus des deux partis d'opposition, majoritaires en Chambre, en empêchait l'adoption. Le rapport du 11 juin 2013 de la Commission des finances publiques sur l'étude détaillée du projet de loi 25 en fait foi (voir pages Adobe 105-106).<sup>13</sup>

<sup>13</sup> **ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES**, 40<sup>e</sup> législature, 1<sup>ère</sup> session, *Rapport. Étude détaillée du projet de loi no. 25 – Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012 (texte adopté avec des amendements)*, le 11 juin 2013, [http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?Mediald=ANQ.Vigie.Bil.DocumentGenerique\\_73335&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz](http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?Mediald=ANQ.Vigie.Bil.DocumentGenerique_73335&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vIv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz) et <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-25-40-1.html>, voir pages Adobe 105-106.



D'intenses pressions furent alors exercées sur les partis d'opposition pour qu'ils reconsidèrent leur refus. Le retrait forcé de ce projet d'amendement « S » avait en effet pour conséquence de compromettre l'octroi par HQD d'un contrat de gré à gré d'approvisionnement en électricité éolienne de source autochtone de 150 MW à Listiguj (Micmac, Gaspésie), que le gouvernement avait pourtant déjà annoncé et qui recueillait un fort appui régional en Gaspésie.

Ces pressions portèrent fruit : le 14 juin 2013, une demi-heure avant l'ajournement de l'Assemblée nationale pour l'été, un amendement de dernière minute fut présenté et adopté par l'Assemblée Nationale (transformée pour l'occasion en commission plénière) puis incorporé au projet de loi 25 aux fins de son adoption finale, lequel recueillit l'appui du gouvernement et du premier parti d'opposition. Comme on peut le voir au rapport de la commission plénière<sup>14</sup>, cet amendement incluait le texte des actuels articles 5 et 8 de la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012* (L.Q. 2013, c. 16), édictant le nouvel article 74.1.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*. Mais ce texte a manifestement été rédigé à la hâte, en modifiant sommairement l'ancien projet d'amendement « S » de manière à le limiter aux seuls contrats d'approvisionnement « *auprès de fournisseurs liés à une communauté autochtone* » et d'ajouter une limite supplémentaire de 150 MW à l'article 74.1.1 al. 1 (1<sup>o</sup>) de la *Loi*. Cette double limitation traduisait la volonté des rédacteurs de limiter le champ d'application de l'article au seul projet éolien de Listiguj. Mais ce faisant, les auteurs ont aussi enlevé toute sa portée à l'article 74.1.1 al. 1 (2<sup>o</sup>) de la *Loi* car il n'existe pas, en pratique, de fournisseurs de service d'intégration qui soient « *liés à une communauté autochtone* ».

---

<sup>14</sup> **ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC**, 40<sup>e</sup> législature, 1<sup>ère</sup> session, *Rapport. Commission plénière sur le projet de loi no. 25 – Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012 (amendements)*, le 14 juin 2013, [http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique\\_73599&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz](http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_73599&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz) et <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-25-40-1.html>, voir art. 4.1.



6

**CONCLUSION ET RECOMMANDATION**

. - Nous invitons donc respectueusement la Régie à requérir à Hydro-Québec Distribution de lui soumettre, en une phase 2 du présent dossier, une nouvelle proposition conforme aux présentes recommandations.

Entre temps, il n'existe pas d'autre solution que de laisser inchangée la continuation de l'entente déjà existante entre HQP et HQD conclue en 2005.

. - Le tout, respectueusement soumis.

Montréal, le 19 février 2014



Dominique Neuman  
Procureur de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et de  
*l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)*