

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

---

PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE MONTRÉAL

HYDRO-QUÉBEC Distribution  
(« Distributeur »)

NO : R-3864-2013

Demanderesse  
-Et-

REGROUPEMENT NATIONAL DES  
CONSEILS RÉGIONAUX DE  
L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC  
(« RNCREQ »)

*Et al.*

Intervenants

---

---

## **Demande d'approbation du plan d'approvisionnement 2014-2023 du Distributeur**

---

Demande d'approbation de l'appel d'offres de long terme pour les  
besoins en puissance

### COMMENTAIRES

#### **1. Contexte**

La présente demande du Distributeur s'insère, de façon tardive, à l'intérieur du processus triennal d'approbation du Plan des approvisionnements. Ainsi, l'appel d'offres de long terme pour les besoins en puissance présenté par le Distributeur se veut une réponse aux nouvelles prévisions que celui-ci avait déposées en mai dernier, juste avant le début des audiences dans le cadre du présent dossier.

Ainsi, tel qu'exposé par la Présidente de la formation lors de l'audience du 8 octobre, en réponse à une interrogation de l'UC :

**« [...]En fait, l'évolution des besoins en puissance additionnelle qui sont présentés dans le cadre de cette audience avait déjà été déposée au mois de mai dernier. Donc ces besoins-là avaient été examinés et revus, mais bon, à la toute fin puisqu'ils avaient été mis à jour, là, peu de temps avant l'audience. Et c'est évident que les... les différents outils dont le Distributeur a à sa disposition pour répondre à ces besoins additionnels en puissance ont été examinés dans le cadre de l'audience du mois de juin et sont toujours au dossier.**

*Donc aujourd'hui le Distributeur, par souci de... parce qu'il doit, s'il veut aller en appel d'offres, faire approuver les caractéristiques de cet appel d'offres dans le cadre du Plan d'approvisionnement, il était opportun de déposer cette demande. Alors c'est ce qu'on doit examiner en tenant compte également des autres moyens qui sont à la disposition du Distributeur pour répondre à ces besoins, dans ce cas-ci à compter de deux mille dix-huit (2018). Donc oui, tout ça fait partie des éléments qui devront être pris en considération par la Régie. »*

Le RNCREQ considère donc que la présente demande d'approbation des critères de l'appel d'offres de long terme du Distributeur doit être, dans un premier temps, examinée au mérite en comparaison avec les différentes autres sources d'approvisionnements abordées dans le présent Plan d'approvisionnements pour, dans un deuxième temps, faire l'objet d'un examen des critères de l'appel d'offres.

**Le RNCREQ considère qu'il importe de rappeler que l'appel d'offres proposé par le Distributeur est un moyen parmi d'autres de combler les besoins anticipés par ce dernier.**

**Ainsi, tout en convenant que la présente demande d'approbation est une démarche légitime, le RNCREQ soumet qu'il est impératif d'examiner la pertinence de la présente demande dans le contexte du plan d'approvisionnement, à la lumière des interrogations légitimes soulevées sur la justesse historique des prévisions du Distributeur, sur le degré de confort de la Régie concernant les prévisions produites par le Distributeur dans le présent dossier et dans la perspective du portefeuille de moyens, soumis par Hydro-Québec ou par d'autres intervenants au dossier.**

## **2 Prévisions actuelles**

Précédé de nouvelles prévisions déposées au dossier en mai, le Distributeur a considérablement modifié, lors de la présentation de sa preuve testimoniale aux audiences de juin, son bilan en puissance par une « mise à jour » devançant ses besoins additionnels en puissance de plus d'un an et dépassant la contribution en puissance des marchés de court terme dont il prévoyait bénéficier dès 2017-2018.

**La révision des prévisions met en évidence une augmentation marquée des besoins en puissance, tel qu'en convenait déjà le RNCREQ dans sa plaidoirie**

**à la clôture des audiences principales, alors qu'il trouvait « préoccupant le fait que le Distributeur ne semble pas en reconnaître l'importance. »**

Tel que mis en lumière par la preuve du RNCREQ dans le présent dossier, la planification présentée par le Distributeur se base uniquement sur son scénario moyen, qui comporte un risque de dépassement de 50%.

Dans sa plaidoirie écrite, le RNCREQ faisait valoir :

*« Afin de quantifier les besoins additionnels en puissance requis afin de réduire ce risque à des niveaux plus tolérables, M. Raphals a produit, selon la méthodologie reconnue par le Distributeur<sup>1</sup>, des scénarios avec un risque de dépassement de 40%, 30%, 20% et 10%, qui se trouvent aux acétates 4 à 7 de sa présentation. »*

En effet, au cours des audiences du présent Plan d'approvisionnement, le RNCREQ a mis en preuve qu'en considérant les aléas d'un scénario fort, les nouvelles prévisions du Distributeur déposées au dossier en mai pouvaient engendrer un besoin au-delà de la contribution des marchés de court terme dès cet hiver à hauteur de 900 MW, si on considérait une probabilité de dépassement de 20%.

**Le RNCREQ est d'avis que le scénario moyen comme hypothèse soutenant tout le processus de planification des approvisionnements limite la portée de l'exercice de prévision et réitère sa préoccupation sur le manque de d'informations sur les solutions alternatives du Distributeur devant une demande à la pointe plus élevée.**

Il va sans dire qu'il appartient à la Régie de statuer quel est le degré de certitude des probabilités qu'elle considère approprié mais, de l'avis du RNCREQ, cette hypothèse démontre efficacement que l'appel d'offre de long terme du Distributeur ne doit pas être l'unique moyen envisagé pour faire face à l'augmentation des besoins en puissance.

**Un tel moyen de long terme n'offre pas la flexibilité nécessaire pour combler les besoins dépassant un scénario moyen pour les trois prochaines années dans l'actuel contexte de saturation aux interconnexions qui limite le marché de court terme au seuil de 1500MW.**

---

<sup>1</sup> NS, 17 juin, p.10

### 3 Équilibre entre besoin en puissance et surplus énergétique

S'il convient que la prévision du Distributeur identifie une augmentation des besoins en puissance dans un avenir rapproché, le RNCREQ estime que l'appel d'offres présenté par le Distributeur est précipité, considérant l'expérience récente de l'appel d'offres 2002-01.

Le RNCREQ reprend le rappel contextuel que faisait le Centre Hélios dans son mémoire déposé devant la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec<sup>2</sup> :

#### *1.1 D'où viennent les surplus d'HQD?*

*La Loi sur la Régie de l'énergie, telle qu'amendée par la loi 116 et 2000, crée deux mécanismes distincts pour l'acquisition par HQD d'approvisionnements post patrimoniaux. D'un côté, HQD est soumise à la compétence de la Régie de l'énergie. Il doit produire chaque trois ans un Plan d'approvisionnement et, lorsque des besoins futurs sont identifiés, procéder à acquérir l'énergie requise par appel d'offres. De l'autre côté, le gouvernement s'est réservé le droit d'obliger HQD à acquérir des blocs d'énergie d'une source particulière, sans égard nécessairement aux besoins identifiés lors de l'étude des Plans d'approvisionnement.*

*C'est en fait l'interaction entre ces deux mécanismes qui a produit le surplus d'HQD.*

*Le premier mécanisme n'a mené à l'acquisition des ressources énergétiques qu'une fois. Suite au dépôt du Plan d'approvisionnement 2002-2011, la Régie a acquiescé à une demande urgente d'HQD d'autoriser l'appel d'offres A/O 2002-01, avant même l'étude du Plan proposé. Cet appel d'offres a mené à la signature par HQD de trois contrats d'approvisionnements : un avec TCE (4.3 TWh/an), et deux avec HQP (un contrat de base pour 3.1 TWh/an, et un contrat cyclable pour un volume allant jusqu'à 2.2 TWh/an). Sans ces approvisionnements, l'ampleur du surplus actuel serait grandement réduite.*

*C'est le deuxième mécanisme, celui de l'attribution par le gouvernement (par décret) de blocs d'énergie particulière, qui a donné lieu aux appels d'offres pour l'énergie éolienne, la petite hydraulique et de la biomasse. Ces décrets ont mené à la signature par HQD de contrats d'approvisionnement de ces trois filières qui comptent, en 2014, pour 8,6 TWh/an, chiffre qui passera à 15,2 TWh/an en 2019<sup>3</sup>.*

**Le RNCREQ est particulièrement préoccupé par la pression à la hausse que pourrait engendrer l'appel d'offre de long terme envisagé par le Distributeur sur ses surplus énergétiques.**

---

<sup>2</sup> CENTRE HÉLIOS, Les enjeux énergétiques du Québec, Mémoire soumis à la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec, 11 octobre 2013, p.4ss.

<sup>3</sup> R-3854-2013, HQD-1, doc. 4.2, p. 5

En effet, les surplus du Distributeur, dont la création est soutenue par la conjugaison du processus de prévision des besoins en approvisionnement soumis à la surveillance de la Régie et par les appels d'offres discrétionnaires du gouvernement pour favoriser des filières énergétiques particulières, engendrent une hausse des coûts pour les consommateurs et, par l'effondrement des coûts évités qu'ils créent, ils minent aussi la rentabilité des mesures d'efficacité énergétique, limitant le potentiel du niveau des gains en efficacité qui seront obtenus<sup>4</sup>.

**Pour le RNCREQ, il est souhaitable que les besoins d'approvisionnement en puissance soit comblés par des moyen présentant le moins de pression haussière possible sur les surplus énergétiques.**

Incidentement, le Distributeur a fermé la porte à l'opportunité d'un produit sans composante en énergie dans le cadre de l'appel d'offres de long terme qu'il soumet à l'approbation. En effet, lors du contre-interrogatoire de l'AQCIE qui sondait l'intérêt du Distributeur pour un produit « zéro énergie » (où l'énergie serait retournée au fournisseur), le Distributeur a fait valoir que la mise en service du produit de long terme visé par l'appel d'offre se ferait en 2018 et qu'il estime que la situation de surplus prendra fin en 2022.<sup>5</sup>

Or, le RNCREQ a souligné que les surplus sont générés par deux composantes dont les appels d'offres gouvernementaux pour des filières d'énergie particulières qui ne sont pas soumis au processus de planification en approvisionnement des besoins. Il appert donc que la situation de surplus pourrait vraisemblablement être appelée à perdurer au-delà de l'échéance prévue par le Distributeur.

**Le RNCREQ considère que la preuve du Distributeur ne permet pas de limiter ses surplus énergétiques sur l'horizon du plan d'approvisionnement.**

**Par ailleurs, le RNCREQ est d'avis que l'appel d'offre de long terme présenté par le Distributeur ne permet pas, à lui seul, de répondre au contexte des besoins en puissance et des surplus énergétiques qui prévaut à l'horizon du présent plan d'approvisionnements. En outre, il n'offre pas la flexibilité nécessaire pour répondre à un scénario de forte demande.**

---

<sup>4</sup> CENTRE HÉLIOS, Les enjeux énergétiques du Québec, Mémoire soumis à la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec, 11 octobre 2013

<sup>5</sup> R-3864-2013, NS, vol.9, 8 octobre 2013, p.105

## 4 Autres moyens pour combler les besoins prévus

Le RNCREQ, pour éviter de refaire la revue complète des différents moyens de gestion des besoins en puissance (réduction des besoins ou sources d'approvisionnement) qu'il présentait dans sa preuve lors des audiences, il réfère la Régie à son mémoire de preuve, au rapport de M. Raphals ainsi qu'à sa plaidoirie<sup>6</sup>

Ayant constaté dans le cadre du présent dossier l'importance des besoins en puissance, celui-ci a présenté une preuve ciblant le PTÉ de la gestion de la demande en puissance, notamment l'opportunité de stockage thermique, comme source flexible de puissance additionnelle.

Il considère que le Distributeur néglige cette source potentielle de puissance additionnelle et que la preuve du Distributeur à cet égard est inadéquate, dans la mesure où elle ne permet ni la priorisation des mesures, ni la prise de décision. Pourtant, le PTÉGD démontre un potentiel important à l'égard de ces mesures.

**Le RNCREQ recommande à nouveau à la Régie d'ordonner au Distributeur de formuler un nouveau document plus complet permettant la prise de décisions pour le recours aux mesures de gestion de la demande en puissance.**

Le RNCREQ est également d'avis que la gestion active de la demande (*demand response*) est une source d'approvisionnement qui devrait être favorisée dans la situation actuelle.

Si le Distributeur propose des différentes initiatives pouvant relever de la gestion active de la demande, il ne semble pas envisager celles-ci au sein d'une stratégie organisée et cohérente.

D'ailleurs, le RNCREQ souligne que l'appel au public est une mesure primaire de gestion active de la demande et qu'elle est la seule mesure de cette nature dont dispose le Distributeur. La réticence du Distributeur à utiliser cette mesure semble symptomatique de ce double discours.

---

<sup>6</sup> R-3864-2013, Pièces C-RNCREQ-21, C-RNCREQ-19, p. 59ss., C\_RNCREQ-26, acétate 8 ss., et C-RNCREQ-33, p. 14ss.

**Ainsi, le RNCREQ réitère les recommandations de son mémoire permettant l'activation des cartes Zigbee et leur utilisation en gestion active de la demande, sur une base volontaire ou dans le cadre d'un projet-pilote, à la fois pour rendre compte à la Régie et pour étudier les coûts et bénéfices d'une généralisation de la mesure.**

**Devant l'ampleur des besoins prévus en puissance, le RNCREQ réitère l'urgence pour le Distributeur d'élaborer et adopter une stratégie afin de réaliser le potentiel en gestion active de la demande. Il recommande à la Régie de lui ordonner d'agir en ce sens.**

**De nouveau, le RNCREQ demande donc à la Régie d'ordonner au Distributeur de :**

- préparer un plan global de Gestion active de la demande, d'ici la fin de l'année 2014;**
- de mener un processus de consultation sur ce plan auprès des parties intéressées, et d'en faire rapport à la Régie;**
- de présenter un dossier à la Régie pour faire approuver ce plan, d'ici 2015.**

En conclusion, le RNCREQ convient de l'accroissement des besoins en puissance à l'horizon du plan d'approvisionnements.

Il est cependant préoccupé par le contexte énergétique québécois qui engendre des surplus d'énergie systémique. Il considère que le défi de la gestion des surplus énergétiques couplé de ces besoins en puissance nécessite une source d'approvisionnement flexible et fiable. Même s'il reconnaît que la demande d'une nouvelle source d'approvisionnement faite par le Distributeur est légitime, il considère que le moyen retenu ne permet pas de répondre aux besoins identifiés de façon optimale.

Il recommande à la Régie qu'elle ordonne plutôt au Distributeur d'élaborer une stratégie de gestion active de la demande en puissance qui permettrait de générer de l'effacement à la pointe, diminuant ainsi les besoins en puissance, ce qui plus cohérent avec la situation de surplus énergétique du Distributeur.

## **5 Conclusions**

Le RNCREQ convient que la révision des besoins en puissance exige un choix de moyens pour les rencontrer ceux-ci, tel qu'il appert des préoccupations que l'intervenant avait exprimées par l'absence de ceux-ci aux audiences de juin.

Il soumet cependant que l'appel d'offre présenté par le Distributeur escamote l'étape de planification, de coordination et de sélection des différentes options

pour équilibrer les sources et les besoins en puissance. Le RNCREQ est très soucieux de ne pas répéter l'expérience de l'A/O 2002 qui a engendré une situation de surplus énergétique ayant de graves conséquences aujourd'hui encore ressenties.

Le RNCREQ rappelle qu'il a soulevé l'enjeu de la prudence des prévisions de puissance de HQD plus tôt dans le dossier et il enjoint la Régie à s'assurer de son degré de confort avec le portrait des besoins en puissance fourni par le Distributeur, selon les différents scénarios de risque, avant de demander à ce dernier de proposer les meilleurs moyens pour y répondre.

Le RNCREQ soumet qu'il a proposé des moyen de gestion de besoins en puissance qui semblent avoir été négligés par HQD avec sa proposition d'appel d'offre. L'intervenant considère pourtant que ces différentes options méritent un examen sérieux considérant leur capacité à offrir souplesse, efficacité et faible risque.

Bref, le RNCREQ est conscient qu'il est assez urgent d'identifier des moyens pour répondre aux besoins de puissance, mais il est encore plus urgent de prendre le temps de le faire de manière prudente et consciencieuse. Ainsi, il est impératif de :

- Dresser un portrait juste des besoins avec une degré satisfaisant de confiance;
- Étudier l'ensemble des moyens de gestion avec une vision large qui permet de répondre à ces besoins au moindre coût, avec le moins d'impacts, avec le plus de bénéfices et avec le moins de risques.



Annie Gariépy  
Procureure du RNCREQ

## **Annexe 1**

**Mémoire du Centre Hélios soumis dans le cadre de la consultation publique de la Commission sur les enjeux énergétiques du Québec, 11 octobre 2013**

