

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER R-3864-2013

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PLAN D'APPROVISIONNEMENT 2014-2023
D'HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION

HYDRO-QUÉBEC,
en sa qualité de Distributeur

Demanderesse

-et-

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE
CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE
(AQLPA)

Intervenantes

REPRÉSENTATIONS SUR L'APPEL D'OFFRES EN PUISSANCE PROPOSÉ DE 1000 MW

Dominique Neuman, LL.B.

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

Le 17 octobre 2014

SOMMAIRE

Les « caractéristiques des contrats d'approvisionnement » qu'Hydro-Québec Distribution entend conclure pour satisfaire sa croissance prévue de la demande de puissance sur son réseau intégré devraient refléter « les caractéristiques » de cette croissance prévue de la demande en puissance. Et **la principale caractéristique de cette croissance prévue de cette demande en puissance est son incertitude élevée ou risque élevé de surévaluation**, comme le souligne Monsieur Jacques Fontaine dans son rapport ci-joint.

Avant de contracter des approvisionnements de long terme fondés sur une prévision de croissance additionnelle de la demande de puissance industrielle sur le réseau intégré, Hydro-Québec devrait peut-être jouer de prudence en tentant de **maximiser ses options d'approvisionnements alternatifs dont ceux de court terme, tant que ses ajouts prévus en demande de puissance ne se seront pas raffermiss**.

Nous soumettons respectueusement à la Régie de l'énergie doit demeurer très prudente et vigilante afin de **réduire le risque que la proposition d'appel d'offres d'Hydro-Québec Distribution au présent dossier ne génère un autre éléphant blanc**. Cela fait partie du mandat d'intérêt public de la Régie que de s'assurer de réduire ce risque. Entre autres, **il nous semble qu'il serait très difficilement justifiable, du point de vue de l'intérêt public, de permettre que soit lancé un appel d'offres susceptible de mener à la construction d'une nouvelle centrale électrique thermique majeure au Québec alors que le cas de la précédente n'est toujours pas réglé et que celle-ci demeure inutilisée (TCÉ à Bécancour)**. Si les négociations avec TCE aboutissaient, il résulte du rapport ci-joint de Monsieur Jean-Claude Deslauriers que la centrale TCE de Bécancour serait en mesure de fournir quelques 366 MW en pointe (nominale, à ajuster en fonction de la capacité

constante disponible) ou 507 MW en base constante (auxquels pourraient s'ajouter entre 28 MW et 40 MW en livraisons dites cyclables).

Dans ce contexte, nous recommandons respectueusement à la Régie de l'énergie de **suspendre l'examen de l'appel d'offres proposé au présent dossier, avec instruction à Hydro-Québec Distribution de faire des efforts raisonnables pour compléter ses négociations avec TCE afin de pouvoir utiliser la centrale de Bécancour à partir de 2018 soit en pointe soit en base l'hiver, et de faire rapport à la Régie à ce sujet d'ici quatre mois.** La Régie et Hydro-Québec auront ainsi fait ce qui leur est possible pour régler le cas de la centrale thermique inutilisée existante avant de provoquer la construction éventuelle d'une autre.

Nous invitons aussi la Régie de l'énergie, dans le cadre de la suspension de 4 mois de l'étude de l'appel d'offres que nous avons recommandée plus haut, requiert également **qu'Hydro-Québec Distribution lui fasse rapport dans les mêmes 4 mois sur le potentiel d'approvisionnement de court terme pour 2018 et au-delà, en gardant à l'esprit qu'un des principaux fournisseurs électriques de court terme auprès du Distributeur est Hydro-Québec Production (300 MW sur 1500 MW actuellement).** Même si Hydro-Québec Production sera peut-être hésitante à se commettre en puissance pour 20 ans en répondant à l'appel d'offres envisagé, elle pourrait avoir de la puissance disponible à court terme à partir de 2018 alors que, outre les récentes installations de Péribonka, Toulnostouc, Eastmain 1, Eastmain 1A et La Sarcelle, celles de La Romaine commenceront aussi à entrer en service sans que les marchés d'exportations et les ajouts de transport requis hors Québec ne soient au rendez-vous. Hydro-Québec Production semble donc se trouver déjà en surplus de puissance et pourrait l'être encore davantage en 2018 et au-delà tant que le Producteur n'aura pas réussi à trouver des nouveaux marchés d'exportation avantageux. Il s'agit là d'une occasion d'affaires pour Hydro-Québec Distribution qui pourrait l'aider à retarder un éventuel appel d'offres à long terme.

Si l'appel d'offres est lancé, il pourrait par ailleurs être scindé de manière à **répartir dans le temps non seulement les dates de livraison des divers soumissionnaires retenus mais aussi à répartir dans le temps le processus de sélection lui-même des volumes plus tardifs.**

Afin de réduire le coût pour Hydro-Québec Distribution d'avoir à éventuellement suspendre son approvisionnement (faute de besoin) auprès du ou des fournisseurs qui remporteraient le présent appel d'offres s'il est lancé, nous recommandons respectueusement à la Régie de l'énergie de **scinder en deux le critère « prix » (de 60 %)** de la grille de sélection. Une valeur de 30 % des points seraient attribuée tel que prévu actuellement au coût moyen, en \$/kWh, de chacune des offres suivant une hypothèse du Distributeur quant au taux d'utilisation de la nouvelle source de production durant la vie du contrat. Mais un autre 30 % serait attribué au coût moyen, en \$/kWh, de chacune des offres suivant une hypothèse d'utilisation nulle de la source de production (ou un coût moyen en \$/MW, ce qui revient au même). Ainsi, chaque soumissionnaire serait incité à proposer un coût fixe qui soit le plus bas possible.

Nous proposons de maintenir, dans la grille de sélection, le **pointage actuellement attribué aux émissions de gaz à effet de serre (GES).**

Nous invitons respectueusement la Régie de l'énergie à spécifier explicitement dans sa décision que le **critère de sélection dit de « flexibilité »** devrait viser à récompenser tant les soumissionnaires qui peuvent devancer que reporter ou moduler les quantités livrables selon les consignes qu'Hydro-Québec Distribution leur transmettra.

Afin d'optimiser et maximiser l'offre d'Hydro-Québec Distribution en matière de gestion de la puissance qui sera inscrite à ses Plans d'approvisionnement, nous invitons respectueusement la Régie de l'énergie à requérir une modification au processus d'appel d'offres si celui envisagé au présent dossier venait à être lancé. La modification que nous proposons consisterait à prévoir une étape intermédiaire, après le classement et la sélection des meilleures combinaisons d'offres à l'étape 3 du processus. **Hydro-Québec Distribution suspendrait**

alors temporairement l'appel d'offres avant l'octroi des contrats de manière à utiliser l'information obtenue (à savoir le coût évité des mesures de gestion de la puissance) pour vérifier s'il lui est alors possible de bonifier son offre de mesures de gestion de la puissance. Si Hydro-Québec Distribution arrive à la conclusion que cette offre peut être bonifiée et éviter ainsi des achats de puissance additionnelle, le Distributeur logera auprès de la Régie les demandes requises pour faire approuver ses éventuels ajouts au budget du PGEÉ ou aux options tarifaires interruptibles. Ce n'est que dans la mesure où il subsistera un besoin d'achat de puissance après ces démarches qu'Hydro-Québec Distribution complétera son processus de sélection, octroiera des contrats d'approvisionnement en puissance et les soumettra à l'autorisation de la Régie.

TABLE DES MATIÈRES

1 - PRÉSENTATION	1
1.1 L'OBJET DES PRÉSENTES REPRÉSENTATIONS	1
1.2 PRÉSENTATION DES INTERVENANTES SÉ-AQLPA	2
4 - LA JURIDICTION DE LA RÉGIE QUANT À L'APPEL D'OFFRES EN PUISSANCE PROPOSÉ DE 1000 MW	5
4 - ADAPTER LE PRODUIT RECHERCHÉ AU RISQUE DE LA PRÉVISION DE LA DEMANDE EN PUISSANCE QU'IL VISE À SATISFAIRE	7
4 - MAXIMISER D'ABORD L'USAGE DE LA CENTRALE TCÉ DE BÉCANCOUR	10
5 - MAXIMISER PROVISOIREMENT LES OPTIONS À COURT TERME TANT QUE LA CROISSANCE PRÉVUE DE LA DEMANDE DE PUISSANCE NE SE SERA PAS RAFFERMIE	13
6 - MODIFICATION PROPOSÉE AUX CRITÈRES DE SÉLECTION DES OFFRES.....	15
7 - MODIFICATION PROPOSÉE AU PROCESSUS DE SÉLECTION.....	17
6 - LA PROPOSITION DE SÉ-AQLPA	19

1

PRÉSENTATION

1.1 L'OBJET DES PRÉSENTES REPRÉSENTATIONS

1 - La Régie de l'énergie est saisie, au présent dossier R-3864-2013, d'une demande logée par Hydro-Québec Distribution (ci-après « *le Distributeur* » ou « *HQD* ») invitant la Régie à approuver son *Plan d'approvisionnement 2014-2023*.

2 - Ce *Plan d'approvisionnement 2014-2023* d'Hydro-Québec Distribution a déjà fait l'objet d'une audience du 16 au 27 juin 2014, au cours de laquelle tous les participants, dont l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et de *Stratégies Énergétiques (S.É.)*, ont pu soumettre une preuve et une argumentation. Le dossier a été pris en délibéré par la Régie à partir du 8 juillet 2014.

Le 24 septembre 2014 (Pièce A-0057), la Régie de l'énergie a toutefois suspendu son délibéré et rouvert l'enquête afin d'examiner une proposition additionnelle d'Hydro-Québec Distribution (pièces B-0092, B-0093 et B-0095) quant aux caractéristiques des contrats qu'elle entend conclure, durant la période du *Plan*, afin de satisfaire ses besoins en puissance au moyen d'un appel d'offres d'approvisionnement de long terme pour 1000 MW en puissance. Une audience sur le sujet a été tenue le 8 octobre 2014, au cours de laquelle la preuve d'Hydro-Québec a été entendue.

3 - Les présentes constituent les représentations de l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* sur cette proposition additionnelle d'Hydro-Québec Distribution.

1.2 PRÉSENTATION DES INTERVENANTES SÉ-AQLPA

4 - *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* sont des organismes sans but lucratif actifs dans le domaine de l'environnement et de l'énergie.

Elles ont déjà été reconnues comme intervenantes (seules, ensemble ou conjointement avec d'autres intervenants) dans plusieurs dossiers de la Régie de l'énergie, notamment les cause tarifaires annuelles d'Hydro-Québec Distribution, d'Hydro-Québec Transport (TransÉnergie), de la *Société en commandite Gaz Métro (SCGM)*, de *Gazifère inc.* incluant l'examen des Plans d'efficacité énergétique des distributeurs de gaz et d'électricité, ainsi que des dossiers de l'*Agence de l'efficacité énergétique (AEÉ)*.

Stratégies Énergétiques et l'*AQLPA* représentent une tendance au sein du milieu environnemental qui se veut modérée, rigoureuse, et axée sur la planification à long terme et le partenariat.

L'*AQLPA* est un des plus anciens organismes environnementaux du Québec, ayant été fondée en 1982. *Stratégies Énergétiques* a été fondée en 1999. *Stratégies Énergétiques* et l'*AQLPA* ont été reconnues et sont actives depuis leur fondation au sein de nombreuses instances et forums relatifs à la politique énergétique, à la régulation de l'énergie et à l'environnement, notamment en matière d'efficacité énergétique et de gestion de la consommation, de substitution de combustibles, de réduction des polluants atmosphériques et de mesures incitatives et régulateurs pour atteindre ces objectifs.

Stratégies Énergétiques et l'*AQLPA* ont notamment fait partie de groupes de travail sur l'énergie institués dans le cadre du *Mécanisme* et *Processus* de mise en œuvre de politiques de réduction de gaz à effet de serre au Canada et ont participé aux débats ayant mené à la *Stratégie énergétique* québécoise de 2006-2015.

L'AQLPA a développé au Québec des approches innovatrices dans l'atteinte d'objectifs environnementaux par des instruments incitatifs, fondés sur le partenariat (Projet *Un air d'avenir* favorisant l'inspection, l'entretien et l'efficacité énergétique des véhicules routiers au Québec, Programme *Faites de l'air* relatif au recyclage des véhicules routiers légers usagés, etc.). Elle est également intervenue sur plusieurs projets énergétiques devant divers forums pour renforcer les instruments réglementaires et les instruments de planification existants afin de favoriser une stratégie de gestion à long terme des choix énergétiques incluant le développement de sources d'énergie moins polluantes, la conservation et l'efficacité énergétique (interventions relatives à l'Accord Canada-États-Unis sur la pollution transfrontière, interventions devant des commissions parlementaires, participation à des audiences du BAPE et autres audiences environnementales, etc.).

Stratégies Énergétiques (S.É.) et l'AQLPA sont intervenues dans de nombreux dossiers tant électriques que gaziers de la Régie de l'énergie. Par leurs interventions, elles ont voulu favoriser le développement des programmes d'efficacité énergétique des distributeurs et d'autres programmes susceptibles d'amener des avantages environnementaux, la robustesse des investissements et des dépenses en environnement et en recherche-développement, l'utilisation de mécanismes tarifaires afin de favoriser des objectifs de développement durable, la juste mesure des coûts évités, la robustesse de la planification à long terme, l'équité dans les mécanismes d'approvisionnement en électricité d'Hydro-Québec et la prise en compte de l'intérêt public et du développement durable dans les processus décisionnels de la Régie et des entités réglementées par elle.

Dans sa décision D-2000-138, la Régie a souligné que "*S.É. à su démontrer à la satisfaction de la Régie la pertinence de ses interventions dans les dossiers ayant un impact sur le développement durable.*" (p.8).

La Régie ajoute, dans sa décision D-2002-171 quant au dossier R-3490-2002, que "S.É. présente un point de vue nuancé de l'intérêt public et du développement durable qui peut éclairer la Régie" (p. 7).

2

LA JURIDICTION DE LA RÉGIE QUANT À L'APPEL D'OFFRES EN PUISSANCE PROPOSÉ DE 1000 MW

5 - La Régie de l'énergie ne s'est pas vue attribuer nommément la juridiction de pré-approuver les appels d'offres qu'Hydro-Québec Distribution lance pour ses approvisionnements de long terme en énergie ou en puissance.

6 - Toutefois, suivant l'article 72 de la *Loi*, la Régie, dans le cadre de sa juridiction d'approbation des plans d'approvisionnement d'Hydro-Québec Distribution, est appelée à approuver à la fois le besoin fondant de tels appels d'offres que la grille des moyens envisagés pour le satisfaire, des même que les « *caractéristiques des contrats d'approvisionnement* » qu'Hydro-Québec Distribution entend conclure.

De même, c'est dans ce cadre juridictionnel qu'une grille de sélection applicable par défaut à tous les appels d'offres de long terme d'Hydro-Québec Distribution avait antérieurement été approuvée par la Régie dans ses dossiers R-3470-2001 Phases 1 et 2 (Décisions D-2002-17 et D-2002-169), R-3525-2004 (Décision D-2004-212) et R-3555-2004 (Décision D-2005-216). Toute modification à cette grille de sélection par défaut (qu'elle soit permanente ou applicable à un appel d'offres en particulier) doit donc elle aussi être approuvée par la Régie.

Toute modification au processus d'appel d'offres (déjà approuvé par la Régie et applicable par défaut) devrait également être approuvée par la Régie, ici encore qu'elle soit permanente ou applicable à un appel d'offres en particulier.

7 - Dans ce cadre, la Régie de l'énergie détient, directement et indirectement, une juridiction requérant que la plupart des aspects d'un appel nouvel appel d'offres d'Hydro-Québec Distribution soient soumis à son approbation.

3

**ADAPTER LE PRODUIT RECHERCHÉ AU RISQUE DE LA PRÉVISION DE LA DEMANDE
EN PUISSANCE QU'IL VISE À SATISFAIRE**

8 - Nous soumettons respectueusement que « *les caractéristiques des contrats d'approvisionnement* » qu'Hydro-Québec Distribution entend conclure pour satisfaire sa croissance prévue de la demande de puissance sur son réseau intégré devraient refléter « *les caractéristiques* » de cette croissance prévue de la demande en puissance.

9 - Et la principale caractéristique de cette croissance prévue de cette demande en puissance est son incertitude élevée ou risque élevé de surévaluation.

10 - Notre propos ici ne consiste pas à remettre en question cette prévision, laquelle avait déjà été déposée au dossier avant la tenue de l'audience principale des au présent dossier. Il s'agit plutôt ici de bien saisir les caractéristiques de cette demande additionnelle prévue.

11 - Dans son rapport joint aux présentes, notre témoin, Monsieur Jacques Fontaine, soumet :

[...] nous nous interrogeons [...] sur l'étendue des aléas associés à cette croissance prévue de la demande en puissance, ceci afin de permettre à nos

clients et à la Régie de mieux déterminer le mode d'approvisionnement optimal pour satisfaire une demande sujette à de tels aléas.¹

Il constate que la prévision de croissance de la demande en puissance, sur laquelle se fonde le projet d'appel d'offres d'Hydro-Québec Distribution au présent dossier est sujette à un fort aléa.

Il conclut :

*Il est établi qu'Hydro-Québec Distribution est tenue d'alimenter toute demande de puissance industrielle additionnelle sur son territoire si elle se concrétise. . Mais il nous semble que **la stratégie d'approvisionnements en puissance d'Hydro-Québec Distribution destinée à combler une prévision de croissance additionnelle de la demande de puissance industrielle sur le réseau intégré devrait tenir de l'aléa important qui la caractérise.***

Note : La chose serait encore plus vraie si l'on devait incorporer à la prévision industrielle les ajouts éventuels d'industries qui participeraient au nouveau tarif de développement économique envisagé par Hydro-Québec Distribution à son dossier R-3905-2014 (cause tarifaire. Ce nouveau tarif n'est en effet pas encore adopté. On ignore s'il consistera bien en un rabais de 20 % (basé semble-t-il sur le coût de l'énergie patrimoniale évité mais sans tenir compte du coût de la puissance marginale requise) ou si le rabais offert sera inférieur. On ignore si de nouvelles entreprises grandes consommatrices d'électricité viendront s'établir au Québec attirées par ce rabais ni si leur établissement n'aura pas d'effet pervers quant à la diminution de la demande électrique d'industries déjà existantes (bien que l'objectif souhaité soit d'éviter un tel effet pervers). De nouveaux approvisionnements en puissance destinés à combler la croissance de la demande de puissance industrielle résultant de cet éventuel nouveau tarif seraient donc sujets à un aléa encore plus important.

Avant de contracter des approvisionnements de long terme fondés sur une prévision de croissance additionnelle de la demande de puissance industrielle sur le réseau intégré, Hydro-Québec devrait peut-être jouer de prudence en tentant de maximiser ses options d'approvisionnements

¹ Jacques FONTAINE (témoin pour SÉ-AQLPA), Dossier R-3664-2013, Pièce SÉ-AQLPA-3, Document 1, page 2.

alternatifs dont ceux de court terme, tant que ses ajouts prévus en demande de puissance ne se seront pas raffermis.²

12 - Telle est l'approche que nous recommandons à la Régie d'adopter au présent dossier et qui se reflète dans la suite des présentes représentations et des recommandations qui y sont contenues.

² Jacques FONTAINE (témoin pour SÉ-AQLPA), Dossier R-3664-2013, Pièce SÉ-AQLPA-3, Document 1, page 7. Souligné en caractère gras par nous.

4

MAXIMISER D'ABORD L'USAGE DE LA CENTRALE TCÉ DE BÉCANCOUR

13 - Sans l'avoir voulu ni prévu, Hydro-Québec Distribution a livré au Québec un éléphant blanc : la centrale TCÉ de Bécancour.

L'appel d'offres lancé à la fin de 2001 (et qui avait donné lieu au contrat pour cette centrale) était en effet basé sur une prévision de la demande qui ne s'est pas concrétisée, ce que ni la Régie ni Hydro-Québec ni les intervenants n'avaient alors pu prévoir.

Trois autres éléphants blancs ont par la suite pu être évités (ou minimisés) : D'une part, Hydro-Québec Production a accepté de différer l'énergie fournie selon ses deux contrats extrapatrimoniaux (quoique la demande du Distributeur est encore tellement basse que ce report ne suffit pas à résoudre son surplus d'approvisionnement). D'autre part, la construction par Hydro-Québec Production de sa centrale Le Suroît a pu être évitée en 2004 même si, à l'époque, elle était présentée comme indispensable pour lui permettre de satisfaire ses obligations envers les marchés québécois et externes.

14 - Nous soumettons respectueusement à la Régie de l'énergie doit demeurer très prudente et vigilante afin de réduire le risque que la proposition d'appel d'offres d'Hydro-Québec Distribution au présent dossier ne génère un autre éléphant blanc.

Cela fait partie du mandat d'intérêt public de la Régie que de s'assurer de réduire ce risque.

15 - Entre autres, il nous semble qu'il serait très difficilement justifiable, du point de vue de l'intérêt public, de permettre que soit lancé un appel d'offres susceptible de mener à la construction d'une nouvelle centrale électrique thermique majeure au Québec alors que le cas de la précédente n'est toujours pas réglé et que celle-ci demeure inutilisée (TCÉ à Bécancour).

16 - Notre témoin, Monsieur Jean-Claude Deslauriers, dans son rapport joint aux présentes, indique :

Nous comprenons que la centrale TransCanada Energy Ltd (TCE) de Bécancour est en service depuis 2006 mais que sa production d'électricité a été suspendue à la demande d'Hydro-Québec Distribution et avec l'accord de la Régie de l'énergie durant la quasi-totalité de cette période. Nous comprenons également qu'Hydro-Québec Distribution avait entrepris des négociations il y a quatre ans avec TransCanada Energy Ltd (TCE) en vue d'obtenir une modification contractuelle qui lui prévoirait la production d'électricité en base durant les mois d'hiver seulement; de même, des négociations ont lieu depuis environ un an en vue de tenter d'obtenir une production d'électricité en pointe seulement.³ Ces négociations n'ont à ce jour pas abouti.

Si ces négociations aboutissaient, il résulte de nos remarques au présent rapport que la centrale TCE de Bécancour serait en mesure de fournir quelques 366 MW en pointe (nominale, à ajuster en fonction de la capacité constante disponible) ou 507 MW en base constante (auxquels pourraient s'ajouter entre 28 MW et 40 MW en livraisons dites cyclables).⁴

³ Cité dans le texte : **HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION (Messieurs Hani Zayat et Hervé Lamarre, témoins)**, Dossier R-3864-2013 de la Régie de l'énergie, Pièce A-0062, n.s. volume 9, le 8 octobre 2014, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/232/DocPri/R-3864-2013-A-0062-Audi-NS-2014_10_09.pdf, p. 96 (réponse 92), p. 113 (réponse 117), pp. 175-178 (réponses 187-190) et pp. 181-182 (réponse 192).

⁴ **Jean-Claude DESLAURIERS (témoin pour SÉ-AQLPA)**, Dossier R-3664-2013, Pièce SÉ-AQLPA-3, Document 2, page 6. Souligné en caractère gras par nous.

17 - Dans ce contexte, nous recommandons respectueusement à la Régie de l'énergie de suspendre l'examen de l'appel d'offres proposé au présent dossier, avec instruction à Hydro-Québec Distribution de faire des efforts raisonnables pour compléter ses négociations avec TCE afin de pouvoir utiliser la centrale de Bécancour à partir de 2018 soit en pointe soit en base l'hiver, et de faire rapport à la Régie à ce sujet d'ici quatre mois.

La Régie et Hydro-Québec auront ainsi fait ce qui leur est possible pour régler le cas de la centrale thermique inutilisée existante avant de provoquer la construction éventuelle d'une autre.

5

MAXIMISER PROVISOIREMENT LES OPTIONS À COURT TERME TANT QUE LA CROISSANCE PRÉVUE DE LA DEMANDE DE PUISSANCE NE SE SERA PAS RAFFERMIE

18 - Tel qu'indiqué plus haut, notre témoin Monsieur Jacques Fontaine, dans son rapport joint aux présentes et faisant état de l'aléa élevé de la croissance prévue de la demande en puissance, propose que :

Avant de contracter des approvisionnements de long terme fondés sur une prévision de croissance additionnelle de la demande de puissance industrielle sur le réseau intégré, Hydro-Québec devrait peut-être jouer de prudence en tentant de maximiser ses options d'approvisionnements alternatifs dont ceux de court terme, tant que ses ajouts prévus en demande de puissance ne se seront pas raffermis.⁵

19 - Afin de donner effet à cette proposition, nous invitons respectueusement la Régie de l'énergie, dans le cadre de la suspension de 4 mois de l'étude de l'appel d'offres que nous avons recommandée plus haut, requiert également qu'Hydro-Québec Distribution lui fasse rapport dans les mêmes 4 mois sur le potentiel d'approvisionnement de court terme pour 2018 et au-delà, en gardant à l'esprit qu'un des principaux fournisseurs électriques de court terme auprès du Distributeur est Hydro-Québec Production (300 MW sur 1500 MW actuellement). Même si Hydro-Québec Production sera peut-être hésitante à se commettre en puissance pour 20 ans en répondant à l'appel d'offres envisagé, elle pourrait avoir de la puissance disponible à court terme à partir de 2018 alors que, outre les récentes installations de Péribonka,

⁵ Jacques FONTAINE (témoin pour SÉ-AQLPA), Dossier R-3664-2013, Pièce SÉ-AQLPA-3, Document 1, page 7. Souligné en caractère gras par nous.

Toulnostouc, Eastmain 1, Eastmain 1A et La Sarcelle, celles de La Romaine commenceront aussi à entrer en service sans que les marchés d'exportations et les ajouts de transport requis hors Québec ne soient au rendez-vous. Hydro-Québec Production semble donc se trouver déjà en surplus de puissance et pourrait l'être encore davantage en 2018 et au-delà tant que le Producteur n'aura pas réussi à trouver des nouveaux marchés d'exportation avantageux. Il s'agit là d'une occasion d'affaires pour Hydro-Québec Distribution qui pourrait l'aider à retarder un éventuel appel d'offres à long terme.

20 - Si l'appel d'offres est lancé, il pourrait par ailleurs être scindé de manière à répartir dans le temps non seulement les dates de livraison des divers soumissionnaires retenus mais aussi à répartir dans le temps le processus de sélection lui-même des volumes plus tardifs.

6

MODIFICATION PROPOSÉE AUX CRITÈRES DE SÉLECTION DES OFFRES

21 - Afin de réduire le coût pour Hydro-Québec Distribution d'avoir à éventuellement suspendre son approvisionnement (faute de besoin) auprès du ou des fournisseurs qui remporteraient le présent appel d'offres s'il est lancé, nous recommandons respectueusement à la Régie de l'énergie de scinder en deux le critère « prix » (de 60 %) de la grille de sélection.

Une valeur de 30 % des points seraient attribuée tel que prévu actuellement au coût moyen, en \$/kWh, de chacune des offres suivant une hypothèse du Distributeur quant au taux d'utilisation de la nouvelle source de production durant la vie du contrat. Mais un autre 30 % serait attribué au coût moyen, en \$/kWh, de chacune des offres suivant une hypothèse d'utilisation nulle de la source de production (ou un coût moyen en \$/MW, ce qui revient au même). Ainsi, chaque soumissionnaire serait incité à proposer un coût fixe qui soit le plus bas possible.

Ceci réduirait le coût pour Hydro-Québec Distribution de payer des frais fixes élevés pour une centrale inutilisée, si la situation regrettable du contrat de Trans Canada Energy à Bécancour devait se reproduire.

22 - Nous proposons de maintenir, dans la grille de sélection, le pointage actuellement attribué aux émissions de gaz à effet de serre (GES). En effet, les nouveaux outils économiques visant à limiter ces émissions (tels que le Système de permis et d'échange de droits d'émission – SPEDE) ont été conçus aux fins de s'ajouter aux outils environnementaux

déjà existants, pas pour s'y substituer. Ainsi, même avec le SPEDE, il est pertinent au Québec de maintenir les autres mesures existantes pour restreindre de telles émissions, tel que le critère à cet effet déjà adopté par la Régie pour les appels d'offres d'Hydro-Québec Distribution.

Le Canada et le Québec ne sont nullement assurés d'atteindre leurs cibles gouvernementales de réduction de gaz à effet de serre, tout comme la communauté internationale d'ailleurs. Dans un tel contexte, il serait imprudent de se départir des outils déjà existants pour limiter ces émissions sous prétexte que des outils additionnels sont mis en place.

23 - Enfin, nous invitons respectueusement la Régie de l'énergie à spécifier explicitement dans sa décision que le critère de sélection dit de « *flexibilité* » devrait viser à récompenser tant les soumissionnaires qui peuvent devancer que reporter ou moduler les quantités livrables selon les consignes qu'Hydro-Québec Distribution leur transmettra.

Certes il est peu probable que des soumissionnaires soient en mesure d'offrir de différer sans pénalité les quantités contractées comme Hydro-Québec Production a accepté de le faire dans ses deux contrats d'approvisionnement extrapatrimoniaux en cours. Mais c'est l'esprit de ce que le critère de « *flexibilité* » devrait viser à récompenser.

7

MODIFICATION PROPOSÉE AU PROCESSUS DE SÉLECTION

24 - Il est actuellement difficile de bien calibrer l'offre d'Hydro-Québec Distribution en matière de gestion de la puissance, qu'il s'agisse de mesures et produits d'efficacité ou d'options interruptibles ainsi que l'ampleur prévue de ces deux types d'offre de 2014 à 2023 (tel que le tout doit être inscrit au *Plan d'approvisionnement* du Distributeur). L'ignorance du coût marginal des approvisionnements en puissance restreint la capacité de bien calibrer et prévoir l'ampleur de ces mesures dans le Plan.

25 - Il est évidemment dans l'intérêt public, dans l'intérêt de l'environnement, du développement durable et des générations futures de maximiser l'offre d'Hydro-Québec Distribution en matière de gestion de la puissance et d'éviter la construction ou le gaspillage de ressources supplémentaires pour produire cette puissance.

26 - Afin d'optimiser et maximiser l'offre d'Hydro-Québec Distribution en matière de gestion de la puissance qui sera inscrite à ses Plans d'approvisionnement, nous invitons respectueusement la Régie de l'énergie à requérir une modification au processus d'appel d'offres si celui envisagé au présent dossier venait à être lancé. La modification que nous proposons consisterait à prévoir une étape intermédiaire, après le classement et la sélection des meilleures combinaisons d'offres à l'étape 3 du processus. Hydro-Québec Distribution suspendrait alors temporairement l'appel d'offres avant l'octroi des contrats de manière à utiliser l'information obtenue (à savoir le coût évité des mesures de gestion de la puissance)

pour vérifier s'il lui est alors possible de bonifier son offre de mesures de gestion de la puissance.

Si Hydro-Québec Distribution arrive à la conclusion que cette offre peut être bonifiée et éviter ainsi des achats de puissance additionnelle, le Distributeur logera auprès de la Régie les demandes requises pour faire approuver ses éventuels ajouts au budget du PGEÉ ou aux options tarifaires interruptibles.

Ce n'est que dans la mesure où il subsistera un besoin d'achat de puissance après ces démarches qu'Hydro-Québec Distribution complétera son processus de sélection, octroiera des contrats d'approvisionnement en puissance et les soumettra à l'autorisation de la Régie.

8

LA PROPOSITION DE SÉ-AQLPA

27 - Pour l'ensemble de ces motifs, nous invitons donc respectueusement la Régie de l'énergie à accueillir les recommandations énoncées aux présentes et que nous regroupons ci-après :

Les « caractéristiques des contrats d'approvisionnement » qu'Hydro-Québec Distribution entend conclure pour satisfaire sa croissance prévue de la demande de puissance sur son réseau intégré devraient refléter « les caractéristiques » de cette croissance prévue de la demande en puissance. Et **la principale caractéristique de cette croissance prévue de cette demande en puissance est son incertitude élevée ou risque élevé de surévaluation**, comme le souligne Monsieur Jacques Fontaine dans son rapport ci-joint.

Avant de contracter des approvisionnements de long terme fondés sur une prévision de croissance additionnelle de la demande de puissance industrielle sur le réseau intégré, Hydro-Québec devrait peut-être jouer de prudence en tentant de **maximiser ses options d'approvisionnements alternatifs dont ceux de court terme, tant que ses ajouts prévus en demande de puissance ne se seront pas raffermis**.

Nous soumettons respectueusement à la Régie de l'énergie doit demeurer très prudente et vigilante afin de **réduire le risque que la proposition d'appel d'offres d'Hydro-Québec Distribution au présent dossier ne génère un autre éléphant blanc**. Cela fait partie du mandat d'intérêt public de la Régie que de s'assurer de réduire ce risque. Entre

autres, **il nous semble qu'il serait très difficilement justifiable, du point de vue de l'intérêt public, de permettre que soit lancé un appel d'offres susceptible de mener à la construction d'une nouvelle centrale électrique thermique majeure au Québec alors que le cas de la précédente n'est toujours pas réglé et que celle-ci demeure inutilisée (TCE à Bécancour)**. Si les négociations avec TCE aboutissaient, il résulte du rapport ci-joint de Monsieur Jean-Claude Deslauriers que la centrale TCE de Bécancour serait en mesure de fournir quelques 366 MW en pointe (nominalement, à ajuster en fonction de la capacité constante disponible) ou 507 MW en base constante (auxquels pourraient s'ajouter entre 28 MW et 40 MW en livraisons dites cyclables).

Dans ce contexte, nous recommandons respectueusement à la Régie de l'énergie de **suspendre l'examen de l'appel d'offres proposé au présent dossier, avec instruction à Hydro-Québec Distribution de faire des efforts raisonnables pour compléter ses négociations avec TCE afin de pouvoir utiliser la centrale de Bécancour à partir de 2018 soit en pointe soit en base l'hiver, et de faire rapport à la Régie à ce sujet d'ici quatre mois**. La Régie et Hydro-Québec auront ainsi fait ce qui leur est possible pour régler le cas de la centrale thermique inutilisée existante avant de provoquer la construction éventuelle d'une autre.

Nous invitons aussi la Régie de l'énergie, dans le cadre de la suspension de 4 mois de l'étude de l'appel d'offres que nous avons recommandée plus haut, requiert également **qu'Hydro-Québec Distribution lui fasse rapport dans les mêmes 4 mois sur le potentiel d'approvisionnement de court terme pour 2018 et au-delà, en gardant à l'esprit qu'un des principaux fournisseurs électriques de court terme auprès du Distributeur est Hydro-Québec Production (300 MW sur 1500 MW actuellement)**. Même si Hydro-Québec Production sera peut-être hésitante à se commettre en puissance pour 20 ans en répondant à l'appel d'offres envisagé, elle pourrait avoir de la puissance disponible à court terme à partir de 2018 alors que, outre les récentes installations de Péribonka, Toulnostouc, Eastmain 1, Eastmain 1A et La Sarcelle, celles de La Romaine commenceront aussi à entrer en service sans que les marchés

d'exportations et les ajouts de transport requis hors Québec ne soient au rendez-vous. Hydro-Québec Production semble donc se trouver déjà en surplus de puissance et pourrait l'être encore davantage en 2018 et au-delà tant que le Producteur n'aura pas réussi à trouver des nouveaux marchés d'exportation avantageux. Il s'agit là d'une occasion d'affaires pour Hydro-Québec Distribution qui pourrait l'aider à retarder un éventuel appel d'offres à long terme.

Si l'appel d'offres est lancé, il pourrait par ailleurs être scindé de manière à **répartir dans le temps non seulement les dates de livraison des divers soumissionnaires retenus mais aussi à répartir dans le temps le processus de sélection lui-même des volumes plus tardifs.**

Afin de réduire le coût pour Hydro-Québec Distribution d'avoir à éventuellement suspendre son approvisionnement (faute de besoin) auprès du ou des fournisseurs qui remporteraient le présent appel d'offres s'il est lancé, nous recommandons respectueusement à la Régie de l'énergie de **scinder en deux le critère « prix » (de 60 %)** de la grille de sélection. Une valeur de 30 % des points seraient attribuée tel que prévu actuellement au coût moyen, en \$/kWh, de chacune des offres suivant une hypothèse du Distributeur quant au taux d'utilisation de la nouvelle source de production durant la vie du contrat. Mais un autre 30 % serait attribué au coût moyen, en \$/kWh, de chacune des offres suivant une hypothèse d'utilisation nulle de la source de production (ou un coût moyen en \$/MW, ce qui revient au même). Ainsi, chaque soumissionnaire serait incité à proposer un coût fixe qui soit le plus bas possible.

Nous proposons de maintenir, dans la grille de sélection, le **pointage actuellement attribué aux émissions de gaz à effet de serre (GES).**

Nous invitons respectueusement la Régie de l'énergie à spécifier explicitement dans sa décision que le **critère de sélection dit de « flexibilité »** devrait viser à récompenser

tant les soumissionnaires qui peuvent devancer que reporter ou moduler les quantités livrables selon les consignes qu'Hydro-Québec Distribution leur transmettra.

Afin d'optimiser et maximiser l'offre d'Hydro-Québec Distribution en matière de gestion de la puissance qui sera inscrite à ses Plans d'approvisionnement, nous invitons respectueusement la Régie de l'énergie à requérir une modification au processus d'appel d'offres si celui envisagé au présent dossier venait à être lancé. La modification que nous proposons consisterait à prévoir une étape intermédiaire, après le classement et la sélection des meilleures combinaisons d'offres à l'étape 3 du processus. **Hydro-Québec Distribution suspendrait alors temporairement l'appel d'offres avant l'octroi des contrats de manière à utiliser l'information obtenue (à savoir le coût évité des mesures de gestion de la puissance) pour vérifier s'il lui est alors possible de bonifier son offre de mesures de gestion de la puissance.** Si Hydro-Québec Distribution arrive à la conclusion que cette offre peut être bonifiée et éviter ainsi des achats de puissance additionnelle, le Distributeur logera auprès de la Régie les demandes requises pour faire approuver ses éventuels ajouts au budget du PGEÉ ou aux options tarifaires interruptibles. Ce n'est que dans la mesure où il subsistera un besoin d'achat de puissance après ces démarches qu'Hydro-Québec Distribution complétera son processus de sélection, octroiera des contrats d'approvisionnement en puissance et les soumettra à l'autorisation de la Régie.

28 - Le tout, respectueusement soumis.

Montréal, le 17 octobre 2014



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