D É C I S I O N

QUÉBEC **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**

D-2014-022	R-3870-2013	14 février 2014

PRÉSENT :

Marc Turgeon
Régisseur

Hydro-Québec
Demanderesse

et

Personnes intéressées dont les noms apparaissent ci-après

Décision

Demande relative à la prolongation du programme d'achat d'électricité produite par cogénération à base de biomasse forestière résiduelle

Personnes intéressées :

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique et Stratégies énergétiques (SÉ/AQLPA);

Conseil de l'industrie forestière du Québec (CIFQ);

Consultants forestiers DGR inc. (DGR);

Fortress Cellulose Globale (Fortress);

Union des consommateurs (UC).

1. INTRODUCTION

[1] Le 4 mai 2006, le gouvernement du Québec (le Gouvernement) publie la *Stratégie énergétique du Québec 2006-2015, L'énergie pour construire le Québec de demain* (la Stratégie énergétique), qui mentionne :

> « *Le gouvernement s'attend à ce que la petite production d'électricité favorise la mise en valeur de plusieurs nouvelles technologies énergétiques, telles les technologies utilisant la biomasse. Ce type de production décentralisée se prête effectivement très bien à la valorisation énergétique des petites quantités de rebuts forestiers* […] »[1].

[2] Le 26 octobre 2011, le gouvernement adopte les deux décrets suivants :

- le décret n° 1085-2011 *CONCERNANT la capacité maximale de production visée dans un programme d'achat d'électricité produite par cogénération à base de biomasse forestière résiduelle* (le Règlement)[2];
- le décret n° 1086-2011 *CONCERNANT les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard d'un programme d'achat d'électricité produite par cogénération à base de biomasse forestière résiduelle* (le Décret)[3].

[3] Le 23 mai 2012, le gouvernement adopte le décret suivant :

- le décret n° 530-2012 *CONCERNANT une modification aux préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard d'un programme d'achat d'électricité produite par cogénération à base de biomasse forestière résiduelle* [4].

---

1 *L'énergie pour construire le Québec de demain – La stratégie énergétique du Québec 2006-2015*, ministère des Ressources naturelles et de la Faune, 2006, p. 78.
2 (2011) 143 G.O. II, 4820.
3 (2011) 143 G.O. II, 4851.
4 (2012) 144 G.O. II, 3123.

[4] Le 20 novembre 2013, le gouvernement adopte le décret suivant :

- le décret n° 1219-2013 *CONCERNANT une modification au décret numéro 1086-2011 du 26 octobre 2011, modifié par le décret numéro 530-2012 du 23 mai 2012, concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard d'un programme d'achat d'électricité produite par cogénération à base de biomasse forestière résiduelle*[5].

[5] Le 10 décembre 2013, Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) demande à la Régie de l'énergie (la Régie) d'approuver, en vertu des articles 31, 49, 52.1, 72 et 74.3 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (la Loi)[6], une modification d'une modalité du programme d'achat d'électricité produite par cogénération à base de biomasse forestière résiduelle (le Programme) de manière à en prolonger la durée (la Demande).

[6] Le 16 décembre 2013, la Régie demande au Distributeur de publier sur son site internet un avis, qu'elle diffuse sur son propre site, dans lequel elle précise la procédure d'examen de la demande et invite toute personne intéressée à lui transmettre ses observations au plus tard le 6 janvier 2014. De plus, elle lui demande de publier cet avis dans l'édition du 18 décembre 2013 des quotidiens *Le Devoir*, *La Presse*, *Le Soleil* et *The Gazette*.

[7] Le 6 janvier 2014, les personnes intéressées suivantes transmettent leurs observations écrites : DGR, SÉ/AQLPA et l'UC.

[8] Le 10 janvier 2014, le Distributeur réplique aux observations soumises par les personnes intéressées.

[9] Les 16 et 17 janvier 2014, les personnes intéressées suivantes ajoutent de nouvelles observations écrites : Fortress et le CIFQ.

---

5 (2013) 145 G.O. II, 5510.

6 L.R.Q., c. R-6.01.

[10] Le 23 janvier 2014, la Régie rejette, dans la décision interlocutoire D-2014-008[7], la demande de SÉ/AQLPA relative à la réunion du présent dossier avec le dossier R-3866-2013[8] ainsi que la demande subsidiaire de l'UC et de SÉ/AQLPA, de suspendre ce dossier jusqu'à ce qu'une décision finale soit rendue au dossier R-3866-2013. Elle accorde aux personnes intéressées jusqu'au 27 janvier 2014 à midi pour compléter leurs observations et au Distributeur jusqu'au 29 janvier 2014 à midi pour les commenter.

[11] Le 27 janvier 2014, les personnes intéressées suivantes transmettent des observations écrites additionnelles : l'UC et SÉ/AQLPA.

[12] Le 29 janvier 2014, le Distributeur réplique sur les compléments aux observations soumises par l'UC et SÉ/AQLPA. Le même jour, la Régie entame son délibéré.

[13] Dans la présente décision, la Régie se prononce sur la Demande.

2. DEMANDE DU DISTRIBUTEUR

[14] Le Distributeur présente une modification liée à la prolongation, jusqu'au 19 décembre 2014, de la durée du Programme ainsi qu'une modification découlant de la décision D-2013-058 du 18 avril 2013[9]. Les nouvelles versions du Contrat type et de la Formule de soumission en lien avec ce programme sont également déposées. Toutes les autres modalités du programme ainsi que son suivi dans le cadre des dossiers tarifaires et du rapport annuel du Distributeur continueront également de s'appliquer, tel que prévu à l'article 75 de la Loi et au paragraphe 93 de la décision D-2011-190[10].

[15] À la page 1 du document de programme PAE 2011-01[11] (le Document), le Distributeur ajoute la référence au décret 1219-2013 au deuxième paragraphe.

---

7 Pièce A-0004.
8 Pièce C-SÉ-AQLPA-0002.
9 Dossier R-3820-201, pièce A-0013.
10 Dossier R-3780-2011, pièce A-0004.
11 Pièce B-0008.

[16] À la page 2 du Document, la date du 20 décembre 2013 est remplacée par celle du 19 décembre 2014.

[17] À la page 4 du Document, le Distributeur supprime le dernier paragraphe de l'article 1.5 par lequel il exclut du Programme une nouvelle installation ou une installation inopérante depuis plus de six mois consécutifs avant la date de lancement du Programme, bénéficiant d'un contrat de vente d'électricité avec le Distributeur au moment du lancement de Programme si ce contrat a été résilié après le lancement du Programme.

[18] À la page 2 du Contrat type, le Distributeur ajoute, au deuxième paragraphe, la référence au décret 1219-2013.

[19] À la page 11 de la Formule de soumission, le Distributeur supprime de la description du projet la modalité d'exclusion également supprimée de l'article 1.5 *in fine* du Document.

[20] Le Distributeur indique que les modalités du Programme ont déjà fait l'objet d'approbations par la Régie, une première fois dans le cadre du dossier R-3780-2011[12], puis une seconde fois dans le dossier R-3801-2012[13], pour la modification de la quantité visée, de 150 à 300 MW et que la Demande, conformément au décret 1219-2013, ne vise que la modification d'une modalité administrative du Programme, à savoir prolonger sa durée d'une année supplémentaire, ainsi qu'une modification qui découle des conclusions de la décision D-2013-058.

[21] Il rappelle qu'aucune contestation n'a été soulevée au moment où la Régie a été saisie de la demande du Distributeur faisant suite au décret numéro 530-2012 quant à l'augmentation de la quantité de 150 à 300 MW, comme l'indique la Régie au paragraphe 26 de la décision D-2014-008.

[22] Le Distributeur souligne que tous les coûts du Programme ont été présentés à la Régie, tant lors de l'approbation initiale du Programme que lors de l'augmentation de la quantité à 300 MW. Ces coûts ne sont pas affectés, à toutes fins pratiques, par la présente demande. La question des besoins énergétiques et des surplus du Distributeur existait déjà

---

12 Dossier R-3780-2011, pièce A-0013 (décision D-2011-190).
13 Dossier R-3801-2012, pièce A-0003 (décision D-2012-081).

à ces deux occasions, sans que des intervenants ne jugent opportun de faire quelque représentation que ce soit.

3. OPINION DES PERSONNES INTÉRESSÉES

[23] Le CIFQ demande à la Régie de procéder rapidement dans ce dossier et souligne que la Demande n'est qu'une modification administrative du Programme qui a déjà fait l'objet de nombreuses décisions non contestées de la Régie quant à sa mise en œuvre et aux quantités visées. En ce qui a trait à la question des surplus énergétiques du Distributeur, le CIFQ souligne que les centrales à cogénération à base de biomasse contribuent au bilan de puissance du Distributeur, et que les projets déjà engagés figurent au bilan de puissance présenté dans le cadre du plan d'approvisionnement.

[24] Le CIFQ reprend les prétentions de Fortress selon lesquelles certains projets de cogénération assurent la fiabilité et la livraison d'électricité sur les réseaux de transport et de distribution et sont nécessaires à la réalisation d'investissements prévus pour relancer des usines forestières que le Distributeur ne serait pas en mesure d'approvisionner sans ces projets de cogénération sur le réseau. Il souligne que les centrales de cogénération permettent de réduire des investissements que le Transporteur devrait réaliser pour répondre aux besoins énergétiques créés par de nouveaux projets dans les secteurs miniers et papetiers dans la région de l'Abitibi et du Témiscamingue.

[25] Le CIFQ souligne que les retombées économiques de ces nouveaux projets font partie des considérations dont le gouvernement fait état dans le Décret.

[26] DGR mentionne que la prolongation du Programme est bien accueillie par la communauté forestière mais craint que la suppression de la restriction, qui visait spécifiquement des installations existantes en les rendant désormais admissibles au Programme, ait comme effet qu'une grande quantité de mégawatts ne soit plus accessible pour réaliser de nouveaux projets. DGR demande de reconsidérer la pertinence de cette modification si elle a pour effet de limiter de façon importante l'accès au programme pour des nouvelles installations issues du secteur de l'industrie du bois de sciage qui s'ouvre à de nouveaux investissements.

[27] Fortress demande à la Régie de procéder rapidement à l'examen de la demande du Distributeur et explique qu'un investissement de près de 300 M$, entraînant la création de plusieurs centaines d'emplois, est appuyé par le Gouvernement pour redémarrer l'usine de Lebel-sur-Quévillon. Fortress explique que le démarrage de la centrale de cogénération est essentiel à la réalisation du projet tant pour des raisons financières que techniques. En effet, selon Fortress, le Distributeur se dit actuellement dans l'impossibilité d'approvisionner l'usine pour l'ensemble de ses besoins électriques.

[28] SÉ/AQLPA, dans son complément d'observation, indique qu'il peut être normal que la Régie rende une décision entre deux plans d'approvisionnement espacés de trois ans, une période pendant laquelle il peut y avoir une variation du contexte économique ou énergétique. Le simple fait qu'un moyen d'approvisionnement soit absent ou présent au plan d'approvisionnement du Distributeur ne signifie pas que la Régie doive refuser ou accepter de l'autoriser.

[29] Par ailleurs, SÉ/AQLPA ajoute que :

> « […] *pour toute décision rendue selon la Loi sur la Régie de l'énergie, l'article 5 de cette Loi prescrit que la Régie doit notamment aussi tenir compte de l'intérêt public, du développement durable et de l'équité; de plus, la Régie doit, selon l'article 72 de sa Loi constitutive, aussi tenir compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que lui indique le gouvernement. Pour que ces dispositions signifient quelque chose, cela implique qu'il existe une possibilité que la Régie, en vertu des articles 5 et 72 de sa Loi constitutive, accepte un moyen d'approvisionnement qui ne serait pas requis en énergie ou en puissance (donc qui placerait HQD en surplus contractuel) mais qui pourrait se justifier en vertu de l'intérêt public, du développement durable, de l'équité; ou des préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées par le gouvernement* »[14].

[30] En ce qui a trait à la situation de surplus d'énergie du Distributeur, SÉ/AQLPA rappelle l'existence d'un déficit de puissance dans le plan d'approvisionnement à l'étude[15]. Il souligne que dans la région d'Abitibi-Témiscamingue, dont l'approvisionnement est soulevé par Fortress et le CIFQ, des approvisionnements qui trouvent leur origine dans des projets à la biomasse peuvent représenter plusieurs avantages, pour le Distributeur comme pour le Transporteur, et que les risques de tels

---

[14] Pièce C-SÉ-AQLPA-0004, p. 2.
[15] Pièce C-SÉ-AQLPA-0004, p. 5.

approvisionnements peuvent être moins élevés que le choix d'investir dans de la capacité de transport additionnelle vers cette région. Selon SÉ/AQLPA, il y a là des enjeux stratégiques pour le Distributeur et des enjeux d'intérêt public pour le gouvernement qui dépassent la simple notion de bilan énergétique du Distributeur.

[31] L'UC souligne que si les décisions D-2011-190 du 15 décembre 2011 et D-2012-081[16] du 17 juillet 2012 sont relativement récentes, le contexte dans lequel elles ont été rendues a rapidement évolué. Selon l'UC, le bilan en énergie du Distributeur, en date du 25 octobre 2012, indiquait un surplus cumulatif après déploiement des moyens de gestion de 25,3 TWh pour les années 2014 à 2020, et ce surplus cumulatif a plus que doublé depuis et peut maintenant être estimé à 59,2 TWh pour la même période de temps.

[32] L'UC considère que le prolongement du Programme, présentement échu, est loin d'être une simple modalité administrative puisqu'il implique la concrétisation de surplus énergétiques d'environ 6,0 TWh (ou 0,85 TWh/an) pour la période de temps considérée et donc le renoncement à des économies de l'ordre de 475 M$ (en dollars constants) pour les clients du Distributeur à l'horizon 2020. Pour appuyer ces affirmations, l'UC explique que les 116 MW restant à allouer (sur les 300 MW au total pour le programme) le seront dès 2014 et que le facteur d'utilisation sera de 0,84, ce qui donne donc une production énergétique de 0,85 TWh (116 MW x 8 760 h x 0,84). L'autre hypothèse utilisée par l'UC est que la différence de coût unitaire entre le coût d'acquisition de l'énergie issue de la biomasse (environ 10,6 ¢/KWh) et le coût d'acquisition de l'électricité patrimoniale évaluée avant les pertes de transport (environ 2,6 ¢/KWh) est de 8,0 ¢/KWh. Par conséquent 0,85 TWh/an à 8 ¢/KWh donnent 68 M$/an de coûts additionnels pour le Distributeur et donc sa clientèle.

[33] L'UC souligne qu'avec la situation de surplus maintenant annoncée à l'horizon 2027, la renonciation au prolongement du programme d'achat d'électricité produite par la biomasse forestière impliquerait des économies de l'ordre de 950 M$ d'ici 2027 pour la clientèle du Distributeur.

[34] L'UC demande donc le rejet de la Demande au motif que le Distributeur n'a pas démontré les caractères utile ou prudent d'acquérir de plus amples approvisionnements en électricité afin de répondre aux besoins de ses clients québécois.

---

16 Dossier R-3781-2011, pièce A-0013 et dossier R-3801-2012, pièce A-0003.

4. OPINION DE LA RÉGIE

[35] La Régie constate que, selon plusieurs personnes intéressées, certains projets de cogénération assurent, par leur distribution régionale décentralisée, la fiabilité et la livraison d'électricité sur les réseaux de transport et de distribution de régions où il y a une croissance des besoins d'électricité. Ils ajoutent que ces projets sont nécessaires à la réalisation d'investissements prévus pour relancer des industries que le Distributeur ne serait pas en mesure d'approvisionner sans ces projets de cogénération sur le réseau. Ces projets évitent donc au Transporteur et au Distributeur d'avoir à faire des investissements à risque. Or, ces affirmations ne sont soutenues par aucune preuve, émanant des personnes intéressées et, qui plus est, ni soutenues ou infirmées par le Distributeur. La Régie ne retient donc pas cet argument comme motif au soutien de sa décision.

[36] À la suite de son analyse de la preuve du Distributeur et des observations des personnes intéressées, la Régie constate que seuls deux moyens sont soulevés à l'encontre de la Demande. Le premier, soulevé par DGR, a trait à l'inadmissibilité au Programme des installations existantes. Le second, quant à lui, a trait au caractère utile et prudent d'acquérir de plus amples approvisionnements en électricité afin de répondre aux besoins de la clientèle québécoise dans un contexte de surplus annoncé à l'horizon 2027.

[37] En ce qui a trait au premier moyen, à savoir la modification à la page 4 du Document, qui supprime une restriction d'accès au Programme, la Régie juge qu'elle découle directement de la décision D-2013-058 qui déclarait cette modalité de l'article 1.5 *in fine* inopérante.

[38] La Régie considère qu'elle ne peut acquiescer à la demande de DGR car cela reviendrait à accepter une révision de la décision D-2013-058. Or, DGR n'a pas présenté une telle demande de révision dans les délais prescrits par la Loi.

[39] L'UC, sans attaquer formellement la validité du décret 1219-2013, soutient que la Régie ne dispose, au présent dossier, d'aucune preuve quant au caractère utile et prudent d'acquérir de nouveaux approvisionnements pour satisfaire aux besoins de la clientèle québécoise dans un contexte de surplus énergétiques. La Régie, en autorisant la Demande, permettrait au Distributeur de procéder à des acquisitions dont la finalité reste à déterminer.

[40] La Régie tient à rappeler que les modalités du Programme ont déjà fait l'objet d'approbations[17], qu'elle a aussi approuvé la modification de la quantité d'énergie visée au Programme, de 150 à 300 MW[18] et que la Demande, conformément au décret 1219-2013, ne vise que la prolongation de sa durée d'une année supplémentaire ainsi qu'une modification qui découle des conclusions de la décision D-2013-058.

[41] Dans un tel contexte, la Régie, aux fins de la stabilité juridique de ses décisions, se doit d'appliquer le principe d'interprétation de la *présomption de la validité* des textes règlementaires, comme elle l'a d'ailleurs fait par le passé. En effet, dans sa décision D-2006-166[19], la Régie énonçait :

> « […] *la Régie retient avant tout la présomption de validité des lois, des règlements et des décrets, ici du Décret 926-2005 concernant le Règlement sur le second bloc d'énergie éolienne et du Décret 927-2005 concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard du second bloc d'énergie éolienne. Elle note qu'en l'absence de contestation de cette validité par l'APNQL, la Régie ne peut que présumer de la conformité de ces décrets à la Constitution* ».

[42] La Régie ne voit aucune justification au présent dossier l'autorisant à se distancer de ce courant.

[43] C'est d'ailleurs cette façon de prendre en considération le décret 530-2012 qui a guidé la Régie lorsqu'elle a autorisé, dans un contexte de surplus énergétique, une augmentation de la quantité d'énergie visée au Programme de 150 à 300 MW[20]. Lors de l'examen de cette demande du Distributeur, la Régie n'a constaté aucune contestation.

[44] La Régie s'inscrit dans cette approche et approuve en conséquence les modifications du Programme demandées par le Distributeur.

[45] **Pour ces motifs,**

---

17 Voir décision D-2011-190.
18 Voir décision D-2012-081.
19 Dossier R-3895-2006, p. 27.
20 Voir décision D-2012-081.

la Régie de l'énergie :

ACCUEILLE la demande du Distributeur;

APPROUVE la modification d'une modalité du Programme d'achat d'électricité produite par cogénération à base de biomasse forestière résiduelle du Distributeur de manière à en prolonger la durée jusqu'au 19 décembre 2014;

PREND ACTE de la nouvelle version du Contrat type et de la Formule de soumission qui seront utilisés par le Distributeur.

Marc Turgeon
Régisseur

Représentants :

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique et Stratégies énergétiques (SÉ/AQLPA) représentée par Me Dominique Neuman;

Conseil de l'industrie forestière du Québec (CIFQ) représenté par Pierre Vézina, ing., Directeur énergie, environnement et services;

Consultants forestiers DGR inc. (DGR) représenté par Jean-François Côté, ing.f., M.Sc., Président;

Fortress Cellulose Globale (FCG) représenté par Marco Veilleux, Chef des opérations;

Hydro-Québec représentée par Me Jean-Olivier Tremblay;

Union des consommateurs (UC) représentée par Me Hélène Sicard.