

Le 6 octobre 2017

Par SDÉ, courriel et poste

Monsieur Pierre Méthé
Directeur des Affaires institutionnelles
Régie de l'énergie
Tour de la Bourse
800, rue du Square-Victoria
2^e étage, bureau 2.55
Montréal (Québec) H4Z 1A2

Me Jean-Olivier Tremblay
Avocat

Hydro-Québec
Vice-présidence – Affaires juridiques
4^e étage
75, boul. René-Lévesque Ouest
Montréal (Québec) H2Z 1A4

Tél. : 514 289-2211, poste 4683
Télec. : 514 289-2007
C. élec. : Tremblay.Jean-Olivier@hydro.qc.ca

OBJET : DEMANDE D'ADOPTION DE NORMES DE FIABILITÉ
Phase 2 – Demande d'adoption de normes de fiabilité des familles TOP
et IRO d'Hydro-Québec par sa direction principale – Contrôle des
mouvements d'énergie et exploitation du réseau dans ses fonctions de
Coordonnateur de la fiabilité au Québec le (« Coordonnateur »)
Dossier Régie : R-4001-2017 / Notre référence : R053575 JOT

Monsieur,

Le Coordonnateur a pris connaissance de la demande d'intervention formulée par l'entité Rio Tinto Alcan inc. (« RTA ») et du budget qui y est associé et souhaite faire part à la Régie des représentations qui suivent conformément à l'échéancier établi par la décision D-2017-050.

Plus particulièrement, le Coordonnateur soutient que certains sujets que souhaite aborder l'entité RTA devraient être exclus de l'audience et que l'intervention de RTA est entièrement liée à ses intérêts privés et conséquemment, qu'aucuns frais ne devraient lui être autorisés ni remboursés. Par ailleurs, le budget soumis est déraisonnable et devrait être rejeté par la Régie.

Sujets de l'audience

Le Coordonnateur souligne d'entrée de jeu que les normes des familles TOP et IRO ont été adoptées par la Régie par sa décision D-2017-061, celle-ci s'étant déclarée satisfaite de la preuve présentée par le Coordonnateur, laquelle portait sur la pertinence et l'impact des normes visées. L'audience de la phase 2 ne devrait conséquemment porter que sur la pertinence et l'impact du retrait des dispositions particulières des annexes Québec en ce qui a trait aux installations de production à vocation industrielle, et non sur les autres exigences de ces normes.

Dans sa demande, RTA mentionne vouloir aborder le sujet suivant :

- « l'utilisation et [y] l'utilité des données confidentielles des PVI par les différentes divisions d'Hydro-Québec, incluant le Coordonnateur dans ses diverses fonctions; »

Ce sujet devrait être exclu de l'audience. D'une part, les normes, qui sont déjà adoptées par la Régie, prévoient quelle est l'utilisation et l'utilité des données requises en temps réel et à l'horizon prévisionnel. À titre d'exemple, les quatre (4) normes faisant l'objet de la présente phase 2 contiennent, avec quelques variantes, l'explication suivante :

- « Les changements apportés aux définitions proposées répondent à des questions soulevées dans les paragraphes 55, 73 et 74 de la proposition réglementaire (NOPR) concernant l'analyse des limites SOL pour tous les horizons temporels, à des questions sur les systèmes de protection et les automatismes de réseau dans le paragraphe 78 de la proposition réglementaire, et à la recommandation 27 concernant les déphasages du rapport FERC/NERC Staff Report on the September 8, 2011 Blackout. Ces changements visent à faire en sorte que les évaluations en temps réel contiennent suffisamment de détails pour assurer une connaissance suffisante de la situation. Exemples : 1) analyse des angles de phase pouvant entraîner la mise en œuvre d'un plan d'exploitation consistant à régler la production ou à réduire les transactions afin de permettre la remise en service d'une installation de transport, ou 2) évaluation de l'impact d'une contingence modifiée découlant du changement d'état (activé/en service à désactivé/hors service) d'un automate de réseau »¹.

(Nous soulignons)

D'autre part, l'utilisation et l'utilité des données pour « les différentes divisions d'Hydro-Québec » ne sont aucunement reliées à l'adoption des normes de la NERC par la Régie. Le fait que l'entité RTA puisse entretenir des préoccupations quant à l'utilisation des données par des divisions d'Hydro-Québec n'affecte en rien leur pertinence pour l'exploitation du réseau par le Coordonnateur. Si l'entité RTA veut aborder ce sujet, elle doit en faire la demande dans le dossier R-3996-2016 actuellement en cours devant la Régie. Dans ce dossier, la Régie a indiqué dans sa décision procédurale D-2017-077 qu'elle souhaite aborder les sujets du Code de conduite du Coordonnateur de la fiabilité de même que son indépendance décisionnelle dans le cadre de l'exploitation du réseau.

L'entité RTA souhaite également aborder le sujet suivant :

- « la nécessité de prévoir des mesures, tant physiques qu'électroniques, visant à rassurer les entités visées qui pourront être appelées, le cas échéant, à transmettre des données confidentielles au Coordonnateur. »

Le Coordonnateur rappelle que les normes prévoient déjà des modalités de transmission des informations, par exemple, à l'effet qu'un protocole de sécurité peut être adopté en commun accord avec les entités². Certaines modalités sont uniformisées dans les pratiques en Amérique du Nord et s'appliquent donc à la transmission de données par l'ensemble des entités.

¹ Voir norme IRO-010-2, page 6 de 7, pièce HQCF-5, Document 4, page 9 de 114.

² Voir l'exigence E3.3 de la norme IRO-010-2 et l'exigence E5.3 de la norme TOP-003-3.

Le Coordonnateur ne voit aucune particularité de l'Interconnexion du Québec qui ferait en sorte de mettre de côté les pratiques de l'industrie en termes de sécurité de données.

Intérêt privé de l'entité RTA

Le Coordonnateur remarque que dans sa demande d'intervention, l'entité RTA semble faire une adéquation entre ses intérêts à titre d'entité assujettie aux normes de fiabilité par l'effet de la loi et des décisions de la Régie et ceux d'autres entités qui répondraient au vocable « producteur à vocation industrielle » ou PVI.

Comme le décrit RTA elle-même dans sa demande d'intervention, elle est un important producteur d'électricité et exploite un réseau de transport relié par quatre interconnexions au réseau de transport sous la responsabilité du Coordonnateur :

- « 5. RTA est le plus important producteur privé et utilisateur industriel d'hydroélectricité au Québec. Avec ses sept centrales de production hydroélectriques au Saguenay-Lac-St-Jean, lesquelles ont une capacité de production globale moyenne annuelle d'environ 2000 MW, RTA répond à environ 90 % des besoins énergétiques de ses alumineries québécoises en pleine propriété.
- 6. RTA exploite enfin un réseau de transport à haute tension au Saguenay-Lac-St-Jean qui compte trois interconnexions (incluant quatre lignes haute-tension) avec le réseau d'Hydro-Québec TransÉnergie et 884 km de lignes de transport. Ces installations sont plus amplement décrites sur le site dédié à ses activités reliées à l'énergie, au <http://www.energie.riotinto.com>. »

L'entité RTA mentionne également avec justesse qu'elle possède, selon le Registre, des installations de production à vocation industrielle ou PVI. Plus loin dans sa demande d'intervention, ces installations deviennent cependant un statut ou une catégorie d'entité que représenterait l'entité RTA. Le Coordonnateur comprend que l'entité RTA souhaite défendre ses intérêts privés et demande à ne pas se voir appliquer certaines exigences des normes de fiabilité qui lui sont applicables en Amérique du nord. Le Coordonnateur soutient que la catégorie d'entités que l'on désignerait comme étant « les PVI » n'a maintenant plus sa place dans le régime obligatoire de la fiabilité au Québec, s'agissant plutôt d'une caractéristique d'installations de production d'électricité indiquée au Registre comme mentionné au paragraphe 3 de la demande d'intervention de l'entité RTA.

En effet, l'entité RTA est la seule entité qui possède des installations de production à vocation industrielle visées par les normes de fiabilité depuis la décision D-2015-213. Cette décision a suspendu l'inscription des deux seules autres entités qui possédaient de telles installations auparavant : Produits forestiers Résolu - Hydro-Saguenay avec deux centrales d'une puissance combinée de 118 MW et Fortress Global Cellulose avec une centrale de 55 MW. Or, l'entité RTA ne représente pas ces entités et il faut souligner que leur empreinte dans l'Interconnexion du Québec est par ailleurs sans commune mesure avec celle de l'entité RTA. Les intérêts de ces autres entités ne peuvent être assimilés à ceux de l'entité RTA, vu ses caractéristiques propres exprimées par l'entité RTA elle-même. Il est manifeste que la participation de l'entité RTA vise à promouvoir

ses propres intérêts privés et non ceux d'une catégorie d'entités visées par les normes de fiabilité.

Dans ce contexte, la demande d'intervention de l'entité RTA, si elle est accueillie par la Régie, ne devrait pas être assortie d'une possibilité de se voir rembourser des frais. Subsidiairement, si la Régie détermine que l'intervention de RTA ne relève pas entièrement de ses intérêts privés, mais en partie de l'intérêt de la fiabilité de l'Interconnexion du Québec, seule cette dernière portion devrait être admissible à une éventuelle demande de remboursement de frais.

Le contexte particulier du régime obligatoire de la fiabilité au Québec implique la désignation par la Régie d'un Coordonnateur de la fiabilité qui lui soumet les normes préparées par la NERC, organisme mandaté par la Régie pour ce faire. La question de l'admissibilité à une éventuelle demande de remboursement de frais doit être évaluée à la lumière des dispositions de l'article 36 de la LRÉ, qui prévoit que la Régie peut ordonner au Transporteur³ de rembourser certains frais. Le Transporteur est une entité visée par les normes de fiabilité comme toutes celles qui sont identifiées à l'article 85.3 de la LRÉ ou au Registre. Aujourd'hui, le régime obligatoire de la fiabilité est en place et plusieurs décisions de principe ont été rendues par la Régie pour y donner vie. De plus, plusieurs normes sont en vigueur et le processus continu de surveillance de la conformité a débuté. L'impact de l'implantation d'un nouveau régime sur le réseau de transport pouvait justifier à l'époque le remboursement de certains frais de participation. La Régie s'exprimait d'ailleurs ainsi dans la décision D-2011-139 :

[59] Considérant qu'il s'agit du premier dossier portant sur les normes de fiabilité obligatoires au Québec, qu'il porte sur un domaine spécialisé et complexe et qu'il implique, entre autres, l'analyse de 95 normes de fiabilité rédigées en français et en anglais et l'analyse de plusieurs documents afférents, dont certains révisés à plusieurs reprises, la Régie juge raisonnables les frais admissibles pour ÉLL/EBM et RTA.

(Nous soulignons)

Toutefois, tel n'est pas le cas de la participation de l'entité RTA dans le présent dossier. Son intervention ne bénéficierait qu'à elle-même, comme mentionné plus haut dans la présente lettre. Le Coordonnateur soutient que l'admissibilité à un remboursement de frais ne doit pas être tenue pour acquise. Contrairement à ce que laisse entendre l'entité RTA dans sa demande d'intervention, le contexte du présent dossier est différent de celui dans lequel la Régie a rendu ses décisions au dossier R-3699-2009, notamment parce que l'entité RTA injecte maintenant d'importantes quantités d'électricité dans le réseau de transport, qu'elle n'est plus un importateur net d'électricité, bien au contraire, et a un impact important sur le réseau de transport. De plus, le sujet ne préoccupe que l'entité RTA et aucune autre entité ne s'est manifestée pour intervenir au présent dossier.

Par ailleurs, il importe de ne pas confondre d'une part, l'utilité de l'intervention de l'entité RTA relativement à ses enjeux privés et d'autre part, son utilité quant aux délibérations de la Régie qui, dans ce cas, est évaluée notamment selon qu'elle bénéficie ou non à l'intérêt public, qui s'incarne ici en l'intérêt de la fiabilité de l'Interconnexion du Québec.

³ Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité.

L'objet de l'audience est l'examen du retrait de certaines dispositions des annexes Québec des normes eut égard à leurs pertinence et impact. L'entité RTA revendique le droit d'être entendue, mais cela ne rend pas ses enjeux privés utiles dans une perspective d'intérêt public et de fiabilité pour autant.

Impact de l'adoption des normes

Le Coordonnateur soutient que la Régie ne devrait pas autoriser l'intervention d'un participant en tant qu'entité visée par les normes de fiabilité sans que ce participant ne soumette une estimation concrète de l'impact de l'adoption des normes sous étude. Or, la demande d'intervention de l'entité RTA n'inclut aucune estimation financière ou commerciale de cet impact.

Pour justifier l'intervention et l'utilité de celle-ci, l'entité visée doit démontrer un impact réel, soit opérationnel ou financier. Le Coordonnateur rappelle qu'il a effectué une consultation publique pour les normes déposées à la phase actuelle à laquelle l'entité RTA a participé. Aussi, l'entité RTA a défendu l'exemption de la transmission de données en temps réel depuis au moins l'année 2012. Or, la seule mention d'impact à la demande d'intervention est la suivante :

« 15. Il ne fait aucun doute que la mise en œuvre des nouvelles normes de fiabilité des familles IRO et TOP aura un impact significatif pour l'ensemble des entités visées si elles sont adoptées sans balise. »

(Nous soulignons)

À ce stade, cette description est trop vague et est insuffisante pour établir l'intérêt de l'entité RTA pour participer au présent dossier. Plus particulièrement, le Coordonnateur soutient que sans preuve d'impact, l'entité RTA n'a pas de motif valable pour une intervention, encore moins pour soumettre un budget de participation. Le Coordonnateur considère que la détermination des impacts aurait dû se faire par l'entité lors de la consultation publique et non postérieurement au dépôt d'une demande d'adoption de normes et potentiellement aux frais de la clientèle du Transporteur.

Le Coordonnateur remarque également que l'entité RTA mentionne dans le paragraphe précité un impact significatif « pour l'ensemble des entités visées ». Or, le Coordonnateur est d'avis que l'entité RTA ne représente aucune telle entité visée autre qu'elle-même et seule l'entité RTA a exprimé une préoccupation en ce sens au présent dossier.

Le Coordonnateur souhaite éviter de se retrouver dans une situation analogue à celle qui est reflétée dans la récente décision D-2017-110 où la Régie a dû rappeler les éléments suivants à l'entité RTA :

[303] Par ailleurs, la Régie note que RTA n'a pas été en mesure de fournir les paramètres et le fonctionnement précis de ses relais qui sont visés par la norme PRC-024-1, ce qui aurait contribué à démontrer la possibilité ou l'impossibilité d'appliquer la disposition particulière relative à l'exigence E2. De plus, elle constate que RTA n'a pas présenté une évaluation des coûts susceptibles d'être engagés pour que ses installations soient conformes à la courbe proposée par le Coordonnateur.

[304] Par conséquent, afin de disposer de tous les éléments pertinents au prochain examen de la norme PRC-024, la Régie demande à RTA de déposer, au plus tard trois mois après le dépôt d'une nouvelle demande d'adoption de la norme PRC-024 :

- **un document présentant les relais visés par la norme PRC-024-1, notamment le type des relais, leurs paramètres et toute autre information pertinente ou une philosophie de protection de ces relais, le cas échéant;**
- **un rapport d'analyse sur le comportement de ses relais visés par la norme PRC-024-1 lors des surtensions transitoires dont fait état HQT.**

(en caractère gras dans l'original)

Le Coordonnateur demande donc à la Régie de rendre l'intervention de l'entité RTA conditionnelle au dépôt d'une preuve complète d'impact de l'adoption des normes. Avec égard, les éléments de preuve liés à son intérêt privé ne devrait pas être préparés aux frais de la clientèle du Transporteur, mais bien aux frais de l'entité RTA.

Budget déraisonnable

Le Coordonnateur soutient que le budget soumis par l'entité RTA est exagéré et que dans la mesure où elle entend demander le remboursement de ses frais par le Transporteur, ce budget ne représente pas une utilisation judicieuse des ressources pour la clientèle du Transporteur.

Le Coordonnateur prend d'abord acte du nombre d'heures requis par l'entité RTA (avocats, analyste interne, experts) pour prendre connaissance de sa preuve et prend acte du nombre d'heures requis par l'entité RTA pour ce faire.

Plusieurs aspects des dépenses présentent des exagérations détaillées ci-après :

- Demande d'intervention : le Coordonnateur note que les seuls éléments nouveaux de la demande d'intervention par rapport aux dossiers antérieurs auxquels a participé l'entité RTA se retrouvent aux paragraphes 7 à 17 de sa demande d'intervention. Or, selon le budget de l'entité RTA, la préparation de cette demande d'intervention aurait requis 52 heures au total, soit en moyenne 4,7 heures par paragraphe. Avec égard, ce nombre d'heures est disproportionné.
- Préparation de la preuve : Le Coordonnateur constate que le nombre d'heures prévu par les avocats de l'entité RTA (85 heures) représente plus du double du nombre d'heures de l'analyste interne de l'entité RTA (40 heures). Cette situation est inhabituelle et amènera des questionnements sur l'identité des auteurs de la preuve de l'entité RTA. Par ailleurs, l'entité RTA prévoit que ses trois (3) experts consacreront 175 heures à la préparation de la preuve. Ce nombre d'heures est très élevé, considérant notamment les qualifications et le niveau élevé d'expérience requise pour se voir attribuer le statut de témoin expert par la Régie. Avec égard, le nombre d'heures que prévoit consacrer l'entité RTA à la

préparation de sa preuve, à l'exception de celles de son analyste interne, est disproportionné.

- Preuve relative à l'impact de l'adoption des normes : Comme mentionné plus haut, la préparation de la preuve relative à l'impact de l'adoption des normes doit être faite dans le cadre du processus de consultation en amont du dépôt du dossier et ne devrait pas apparaître dans le budget de l'entité RTA au présent dossier R-4001-2017.
- Experts : Le Coordonnateur s'oppose à la participation de trois (3) experts sur le même sujet, totalisant 581 heures. Encore ici, avec égard, ce nombre d'heures est exagéré. Il constate de surcroît qu'aucun n'a d'expérience contemporaine à titre de responsable de l'exploitation d'un réseau de transport et soulève l'hypothèse qu'il s'agit peut-être de la cause de l'ampleur prévue des travaux. Aussi, il est peu usuel de permettre la participation d'un expert-conseil dans un même dossier pour lequel on retrouverait également deux témoins experts, qui plus est, pour le même intervenant. Le Coordonnateur note que l'entité RTA prévoit que l'expert-conseil consacrerait 50 heures à la préparation de la preuve. Cette participation significative rendra requis le témoignage de cette personne à l'audience pour y être contre interrogée. Autrement, dans les circonstances particulières du présent dossier, le Coordonnateur soutient qu'il ne serait pas raisonnablement possible d'évaluer l'utilité de sa participation. Le Coordonnateur mentionne enfin que la notion d'expert-conseil a été retirée du *Règlement sur la procédure de la Régie* et que ce statut n'est pratiquement plus utilisé par les participants aux dossiers de la Régie.
- Intérêt privé : Le Coordonnateur note qu'aucune réduction du budget n'est indiquée pour tenir compte des intérêts privés de l'entité RTA. Sous réserve des autres commentaires du Coordonnateur sur cette question, une telle réduction devrait apparaître dès maintenant au budget, dans une perspective de transparence et afin que la Régie puisse en tenir compte dans son appréciation.
- Contingence : Le Coordonnateur note qu'une importante contingence de 165 heures apparaît au budget, représentant 18 % des autres heures indiquées. Cette contingence est élevée et n'est pas justifiée par l'entité RTA.

Une comparaison avec les frais du dossier R-3699-2009 s'impose, considérant que c'est par celui-ci que la Régie a mis en place les principaux éléments du régime obligatoire de la fiabilité au Québec : étude de 95 normes de fiabilité, adoption du contenu normatif d'un grand nombre de normes, établissement des règles de rédaction des normes, établissement des règles relatives au Registre des entités visées par les normes de fiabilité (le « Registre »), adoption du Glossaire des termes et acronymes relatifs aux normes de fiabilité et du Guide des sanctions, étude de nouvelles versions de normes en remplacement de normes déjà au dossier, mise en vigueur de nombreuses normes et du Registre. Dans ce dossier, qui a duré sept ans et comporté deux audiences et de nombreuses séances de travail, RTA s'est vue rembourser les montants suivants dans le contexte précité (para. 59 de la décision D-2011-139) :

Décision (R-3699-2009)	Montant remboursé à RTA (\$)	Montant correspondant à l'intérêt privé de RTA (\$)
D-2011-139	128 107	70 000
D-2014-174	9 053	Inconnu
D-2015-059	74 594	Inconnu
Total :	211 754	Inconnu

Le budget de 257 412,45 \$ soumis au présent dossier est plus élevé que le montant total remboursé de 211 754 \$ pour le dossier R-3699-2009. Cette situation dénote, avec égard, une exagération dans les prévisions budgétaires de l'entité RTA au présent dossier, de sorte que le budget devrait être réduit substantiellement par la Régie.

Conclusions

Le Coordonnateur demande à la Régie de donner les instructions suivantes quant à l'audience et quant au budget de l'entité RTA :

- Exclure de l'audience le sujet de l'« utilisation et [y] l'utilité des données confidentielles des PVI par les différentes divisions d'Hydro-Québec, incluant le Coordonnateur dans ses diverses fonctions »;
- Exclure de l'audience le sujet des mesures physiques et électroniques de protection des données;
- Rendre l'intervention de l'entité RTA conditionnelle au dépôt d'une preuve suffisante de l'impact de l'adoption des normes;
- Rejeter le budget proposé par l'entité RTA;

Et subsidiairement, quant au budget de l'entité RTA :

- Réduire dès à présent le budget de l'entité RTA d'un pourcentage approprié représentant ses intérêts privés;
- Exclure la préparation de la preuve d'impact du retrait des dispositions particulières des annexes Québec des normes du budget de l'entité RTA;
- Retirer l'expert-conseil du budget de l'entité RTA;
- Mettre en place des balises pour les frais, par exemple, une limite supérieure fixe, afin de mettre en place un incitatif pour assurer une gestion prudente des dépenses de la part de l'entité RTA;
- Réduire le budget de l'entité RTA à un montant raisonnable.

Pour assurer la tenue d'une audience constructive, le Coordonnateur demande également à la Régie d'ajouter au calendrier du dossier une étape de demande de renseignements à l'entité RTA à la suite du dépôt de sa preuve. Cette étape pourrait être réalisée sans compromettre le calendrier établi.

L'entité RTA indique qu'elle est prête à signer une entente de confidentialité pour obtenir l'accès aux documents produits sous pli confidentiel par le Coordonnateur. Nous transmettrons au procureur de l'entité RTA une entente de confidentialité selon le format habituel dans les meilleurs délais.

Espérant le tout conforme, veuillez recevoir, Monsieur, nos salutations distinguées.

(s) Jean-Olivier Tremblay

JEAN-OLIVIER TREMBLAY, avocat

JOT/sg

c. c. Intéressé – Phase 2 (par courriel seulement)
M^e Pierre Grenier, RTA