

Q U É B E C

NO : R-4045-2018

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

**DEMANDE DE FIXATION DE TARIFS ET
CONDITIONS DE SERVICE POUR L'USAGE
CRYPTOGRAPHIQUE APPLIQUÉ AUX
CHAÎNES DE BLOCS – ÉTAPE 2**

HYDRO-QUÉBEC
(ci-après le «DISTRIBUTEUR»)

Demanderesse

et

**L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES
CONSOMMATEURS INDUSTRIELS
D'ÉLECTRICITÉ**
(ci-après « AQCIE »)

et

**LE CONSEIL DE L'INDUSTRIE FORESTIÈRE
DU QUÉBEC**
(ci-après « CIFQ »)

Intervenants

ARGUMENTATION DE L'AQCIE ET DU CIFQ

Vu le caractère tout-à-fait exceptionnel de la problématique posée par la demande d'un nouveau type de consommateurs, l'AQCIE et le CIFQ ont donné leur appui à la proposition du Distributeur avec les réserves exprimées ci-après.

1. L'ENVERGURE DES PROJETS

Aux sections 2.2 et 3.2 de leur mémoire (C-AQCIE-CIFQ-010) l'AQCIE et le CIFQ ont recommandé l'ajout au projet d'appel d'offres d'un critère d'envergure visant à favoriser les projets de moindre envergure. Cette recommandation reposait sur des considérations de trois ordres :

- a) La réduction du risque de pertes financières par le nombre et la diversité des projets (Section 3.2 du mémoire).

Toutefois, lors de leur témoignage, les intervenants ont atténué leur recommandation à cet égard :

« Mais, par ailleurs, Hydro-Québec, lui, dans une de ses réponses, nous mentionnait qu'il n'était pas convaincu de ça, qu'effectivement si les prix fluctuaient, ça pouvait entraîner des plus petits joueurs rapidement.

Écoutez, il est possible, mais pour nous autres, la situation idéale, c'est pas bien compliqué, hein! Le gouvernement aurait signé des contrats à partage de risques avec trois, quatre puis ça aurait été fini.

Alors, je voudrais simplement vous dire que c'est assez difficile d'évaluer tous les cas de figure là-dedans. Et je pense qu'une entreprise qui est solide, qui a une structure financière qui garantit sa pérennité, bien qu'on soit petit ou grand va peut-être nous donner suffisamment de garanties à sa survie. »

(Témoignage de M. Pierre Vézina, le 5 novembre 2018, pages 414-415 du volume 9 des notes sténographiques)

- b) La maximisation des revenus résultant du fait que, pour un même nombre de MW, les bénéfiques provenant de l'application du tarif M seraient supérieurs à ceux provenant du tarif LG (Section 2.2 du mémoire).

À cet égard, le critère de majoration du prix exprimé en ¢/kWh par rapport au tarif de chacune des catégories M et LG, proposé par le Distributeur pour les étapes 1 et 2 du processus de sélection, serait, à l'étape 3, moins efficace qu'un critère reposant simplement sur le prix offert, comme l'ont fait remarquer plusieurs intervenants. La préoccupation du gouvernement relative à la maximisation des revenus milite en faveur de cet ajustement, ou de l'ajout de cette précision à la proposition du Distributeur.

- c) La maximisation des retombées économiques par une pondération des critères avantageant les projets de moindre envergure (Section 3.2 du mémoire).

Cette préoccupation est implicitement rencontrée par les trois critères de développement économique proposés.

2. L'ÉQUITÉ DE LA TARIFICATION

Le Distributeur propose une tarification « personnalisée » selon laquelle chaque soumissionnaire retenu paierait pour l'énergie le prix offert par lui.

Les intervenants approuvent le principe d'une majoration par rapport aux tarifs M et LG, en raison du risque particulier que présente pour le reste de la charge locale le type de consommateurs visé par la proposition.

Les intervenants réitèrent que cette tarification « non fondée sur les coûts » est justifiée dans les circonstances exceptionnelles de ce dossier puisqu'elle vise à distribuer entre divers intéressés les MW disponibles dans une quantité inférieure à ce que désiré par tous les acteurs de cette nouvelle industrie.

Dans leur présentation à la Régie du 5 novembre 2018 (voir la page 379 des notes sténographiques, volume 9), les intervenants ont toutefois suggéré à la Régie de prévoir plutôt que les soumissionnaires retenus paieront tous selon un tarif uniforme correspondant au prix le plus bas offert et accepté. Cette solution est conforme aux exigences de l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* en ce qu'elle est équitable, et de l'article 49, premier alinéa, paragraphe 7°, en ce qu'elle est juste et raisonnable.

Nous ne croyons pas nécessaire d'insister sur l'opportunité de cette mesure. Le Distributeur propose lui-même de l'appliquer aux clients existants, comme il le rappelle au paragraphe 122 de son argumentation, et, en réponse à des préoccupations de la Régie manifestées par madame Falardeau à la fin de sa plaidoirie, son procureur s'est montré ouvert à une telle solution qualifiée de « *clearing price* ».

3. LE CRITÈRE DE LOCALISATION

3.1. La problématique particulière de la Côte-Nord

À la section 3.1 de leur mémoire, en référant spécifiquement à la problématique particulière de la demande d'implantation d'une nouvelle ligne de transport à 735 kV sur la Côte-Nord, les intervenants ont suggéré l'ajout d'un critère de localisation.

L'objectif poursuivi par les intervenants est la maximisation, pour le Distributeur et pour sa clientèle, des avantages divers que peut présenter l'ajout d'une demande considérable sur les réseaux du Distributeur et du Transporteur.

De façon incompréhensible, contradictoire et, pour tout dire, suspecte, le Distributeur (qui l'a pourtant fait jusqu'au début de 2018) refuse d'indiquer dorénavant aux futurs soumissionnaires quels sont les endroits où l'implantation de leurs projets serait le plus favorable, tout en affirmant (B-0011 : HQD-1, document 5, page 5) que « *L'analyse favorisera les projets dont les installations seront prêtes à être exploitées le plus tôt possible* ».

De même, sa proposition prévoit (B-0011 HQD-1, document 5, page 5) que tous les coûts de raccordement au réseau de distribution ou de transport seront à la charge du soumissionnaire, mais elle est muette quant aux coûts de renforcement des réseaux qui pourraient être requis et, inversement, quant aux coûts évités qui pourraient résulter de la localisation favorable des projets proposés.

Or, c'est précisément dans le but d'éviter, de réduire ou de reporter des investissements considérables que l'AQCIE et le CIFQ et plusieurs autres intervenants ont suggéré à la Régie d'ajouter aux critères proposés par le Distributeur un critère de localisation.

En l'absence de toute indication par le Distributeur d'autres endroits où la localisation des projets pourrait présenter des avantages particuliers, plusieurs intervenants ont concentré leurs efforts sur la problématique résultant de l'insuffisance de la demande projetée sur la Côte-Nord, laquelle pourrait mener à la nécessité de renforcer certaines lignes de transport dans le corridor Manic-Québec ou même de construire une nouvelle ligne, ce que propose le Transporteur au dossier R-4052-2018.

3.2. La preuve pertinente

En début d'audience, le Distributeur a présenté une « preuve » par oui-dire selon laquelle la suggestion de localiser la demande sur la Côte-Nord serait inutile car elle ne pallierait pas au besoin d'investir des sommes considérables pour sécuriser le réseau.

Les analystes de plusieurs intervenants ont administré à huis-clos une preuve selon laquelle cette affirmation serait erronée sur la base d'informations dites confidentielles contenues au dossier R-4052-2018, de sorte que, selon eux, l'implantation de la nouvelle demande sur la Côte-Nord serait susceptible d'impacts favorables au Distributeur et à sa clientèle.

Le 6 novembre 2018, le président de la présente formation avait l'échange suivant avec l'analyste de la FCEI :

« Vous n'aimeriez pas vous faire dire, vous avez dit, dans deux, trois mois que le Distributeur... pardon, que le Transporteur affirme que si vous aviez dirigé telle consommation chez nous, on aurait évité huit cent millions (800 M). Et effectivement, je crois que ça serait gênant un petit peu pour tous. Vous ne voulez pas refaire le dossier ici, c'est ce que vous avez souligné, et je comprends, et maître Tremblay a souligné la même chose. Est-ce qu'il n'y a pas un moyen intermédiaire, puis je poserai la question à maître Tremblay, est-ce qu'il n'y a pas quelque chose intermédiaire qui pourrait permettre de solutionner cet enjeu de ne pas refaire le dossier et d'avoir l'information? Est-ce qu'il y a quelque chose d'accessible, sans être confidentiel, ou peut-être confidentiel, qui permettrait d'éviter cet enjeu qui semble titiller beaucoup de personnes ici, à la Régie?

R. Bien, ce qu'on propose, c'est une tentative de faire ça, de... dans le fond, de repousser plus loin la décision sur où est-ce qu'on accepte les soumissions de manière à se donner le temps d'aller chercher l'information puis de... pour pouvoir coordonner tout ça.

Q. [194] C'est votre formule que vous proposez et non pas d'obtenir un chiffre? Vous avez parlé de point de... le point... le point qui permettrait d'éviter...

R. Mais pour avoir ce... Je ne le sais pas, peut-être que le Transporteur serait capable de nous donner ce chiffre-là. Alors, on pourrait lui demander, c'est sûr. Mais après ça, c'est sûr que si ce chiffre-là ne permet pas d'éliminer le besoin de la ligne, beaucoup de gens vont vouloir le tester, c'est certain.

Q. [195] Oui.

R. *Donc, aller chercher un chiffre, s'il est favorable, oui, mais s'il ne l'est pas, on n'est pas... on ne règle pas nécessairement le problème.*

Q. [196] *Hum hum.*

R. *Donc c'est... c'est ça. »*

(Notes sténographiques, volume 10, pages 170-171)

Néanmoins, à la fin de l'audience du 6 novembre, la formation a demandé qu'on fasse entendre un témoin du Transporteur sur la question de savoir si l'ajout de demande sur la Côte-Nord pourrait avoir un impact sur les investissements à y effectuer.

Plus spécifiquement, la Régie a, le 8 novembre 2018, adressé à Hydro-Québec sa demande de renseignements no 5 par laquelle elle demandait « *au panel-transporteur* » d'« *élaborer sur la nécessité du projet Micoua-Saguenay* » en fonction de scénarios de demandes additionnelles de 150 MW, de 300 MW et de 500 MW.

Sans surprise, le « *panel-transporteur* » est venu, dès le lendemain, représenter ce qu'il avait affirmé au dossier R-4052-2018, à savoir qu'avec une demande additionnelle de 1 000 MW (le niveau prévu en 2010), à certaines conditions et sujet à des études additionnelles pour le confirmer, le réseau respecterait les critères de conception sans l'ajout d'une ligne Micoua-Saguenay.

Ce qui est plus surprenant, toutefois, c'est qu'il se soit déclaré en mesure d'affirmer que ce respect ne serait pas possible avec des ajouts de demande de seulement 150, 300 ou 500 MW, alors qu'il avait déclaré au dossier R-4052-2018 qu'« *il est donc difficile pour le Transporteur de déterminer le niveau exact de la demande d'électricité sur la Côte-Nord déclenchant le besoin du Projet* ».

En raison des balises très étroites imposées aux contre-interrogatoires des intervenants, il n'a pas été possible de déterminer comment le Transporteur était parvenu à une telle détermination en quelques minutes ou en quelques heures alors qu'il lui avait fallu des années, dira-t-il, pour concevoir une solution à la problématique de l'instabilité des lignes dans le corridor Manic-Québec et qu'il lui faudrait encore mener des études additionnelles pour vérifier son affirmation quant à l'hypothèse de l'ajout de 1 000 MW.

Il n'a d'ailleurs pas été davantage possible, dans ces étroites limites, de jauger la crédibilité d'un tel projet dans le contexte où i) la prévision de la demande à l'horizon 2020-2021 est en croissance constante depuis 2015, ii) la croissance devrait s'accélérer dans les prochaines années, notamment pour les raisons exposées par monsieur Vézina lors de son témoignage du 5 novembre (notes sténographiques, vol 9, pages 377 et 378) et où iii) le Transporteur dispose de moyens pour limiter le transit temporairement, tel qu'il appert de la page 18 de la pièce B-005 au dossier R-4052-2018.

Ce qui ressort, toutefois, de l'ensemble de la mince preuve qui a pu être administrée, c'est qu'elle est contradictoire, que le témoignage du Transporteur n'a rien réglé, comme l'avait prévu l'analyste de la FCEI, et que ce n'est qu'à l'issue du dossier R-4052-2018 qu'on saura si l'ajout d'une demande importante sur la Côte-Nord permettra d'éviter, de reporter ou de remplacer par un autre projet la construction de la ligne Micoua-Saguenay.

Il ne faut pas oublier, en effet, que selon la preuve déposée dans ce dossier, il y a trois scénarios qui permettent de rencontrer les critères du Transporteur. Le Transporteur recommande la construction d'une ligne entre Micoua et Saguenay, mais il présente également un scénario qui consiste à ajouter de la compensation série.

Ce scénario a l'avantage pouvoir s'adapter aux besoins.

Les investissements présentés au dossier R-4052-2018 pour ce scénario sont basés sur un niveau de compensation série qui permet de respecter les critères avec le niveau de transit prévu.

Ainsi, toute addition de charge sur la Côte-Nord qui permet de réduire le niveau de transit pourrait réduire le niveau des besoins en compensation série, donc de diminuer les investissements requis selon ce scénario.

Tant que la décision n'est pas prise concernant le dossier R-4052-2018, on ne peut pas conclure qu'une nouvelle charge sur la Côte-Nord n'aura pas un impact sur les investissements à prévoir.

Au contraire, l'impact ne peut être que favorable, d'une part en réduisant possiblement les investissements, et d'autre part en réduisant les pertes électriques sur le réseau par rapport à une nouvelle charge plus au sud.

Par ailleurs, il n'y a pas d'inconvénients à l'ajout d'une telle charge à cet endroit

Pour reprendre les mots du président de la formation au présent dossier, « *ça serait gênant un petit peu pour tous* » de constater à l'issue du dossier Micoua qu'on aurait pu épargner ou reporter des investissements de centaines de M\$ si on n'avait pas refusé de favoriser l'implantation d'une demande importante sur la Côte-Nord. Avec respect, s'en tenir maintenant, à cet égard, à l'affirmation du Transporteur et ignorer l'existence de points de vue différents du sien serait un expédient incompatible avec l'exercice par la Régie de sa juridiction.

En somme, nous sommes ici en présence de l'équivalent du Pari de Pascal: Nous soumettons que, dans le doute, on a tout à gagner et rien à perdre à favoriser l'investissement sur la Côte-Nord. Une décision en sens contraire au présent dossier risquerait d'être fort coûteuse pour le Distributeur et sa clientèle, sans compter qu'elle introduirait un biais indu dans la détermination de la décision à rendre dans le dossier R-4052-2018 : personne ne souhaite rendre une décision « *génante* ».

La seule entité que pourrait avantager la décision de ne pas tenir compte ici du facteur « localisation » est celle qui devrait, d'ici quelques années, assumer elle-même le coût de construction d'une ligne pour assurer le transport d'une production additionnelle si ce coût n'est pas imposé maintenant à l'ensemble de la clientèle du transporteur: c'est « *l'éléphant dans la pièce* », pour reprendre l'expression du procureur de la Régie à la page 162 des notes sténographiques du 6 novembre 2018.

3.3. Les solutions proposées

Plusieurs intervenants – essentiellement, des intervenants qui représentent habituellement les consommateurs de toutes catégories, y compris l'ACEFQ – ont relevé l'absence injustifiée de critères de localisation dans la proposition du Distributeur et trois d'entre eux ont souligné en particulier l'occasion manquée qui résulterait de l'ignorance de la problématique qui se présente sur la Côte-Nord. Il en a résulté des propositions diverses.

La FCEI a proposé d'accorder une priorité aux projets de la Côte-Nord et d'appliquer une éventuelle « majoration négative » aux projets visant cette région.

L'AHQ-ARQ a également proposé d'accorder priorité aux offres relatives à cette région ou, alternativement, d'offrir un tarif dédié pour la Côte-Nord, sans majoration par rapport aux tarifs M et LG de base, contrairement au tarif minimal majoré applicable dans les autres régions.

L'AQCIE et le CIFQ ont d'abord, dans leur mémoire, simplement proposé l'ajout d'un critère de localisation, spécifiant que dans un cas comme celui de la Côte-Nord l'offre de service pourrait être ferme si cela améliore la fiabilité du réseau de transport.

Lors de leur présentation en audience, avec le bénéfice de la preuve de chacun, l'AQCIE et le CIFQ ont précisé leur proposition, suggérant que le bloc de 300 MW fasse l'objet de deux appels d'offres de 150 MW dont l'un serait réservé à la Côte-Nord et ne serait pas interruptible et l'autre serait réservé au reste de la province et serait interruptible.

À première vue, cette proposition pourrait devoir faire face à deux objections :

- La première a été soulevée par le procureur de la Régie et a trait à l'exigence de l'uniformité de la tarification par catégorie de consommateurs sur l'ensemble du réseau (article 52.1 LRÉ). Il n'est sans doute pas nécessaire d'ajouter à la réponse formulée en audience par Me Allard, le président de l'AQCIE, reposant sur le fait que le produit offert aux deux endroits n'est pas le même, la valeur d'un service ferme excédant celle d'un service interruptible, de sorte que les prix différents qui pourraient résulter des deux appels d'offres seraient justifiés par la différence des produits, différence de produits elle-même justifiée par les circonstances particulières prévalant sur la Côte-Nord. Nous préciserons néanmoins que la règle relative à l'uniformité doit être appliquée ici en ayant à l'esprit que la clientèle visée n'est pas déjà « installée » : Compte tenu de sa mobilité, c'est à elle de choisir son lieu d'implantation de sorte qu'on ne peut guère concevoir ici quelque distinction discriminante en relation avec l'uniformité territoriale.
- La deuxième a trait aux exigences du décret, lequel indique à la Régie une « préoccupation » de « e) favoriser la distribution d'énergie en service non ferme ». Nous soumettons à cet égard que la proposition de créer les deux blocs respecte cette préoccupation parce qu'elle favorise en effet la distribution en service non ferme pour au moins 50% de l'énergie distribuée. Nous soumettons aussi que les préoccupations indiquées au décret ne sont pas les seules à prendre en compte, qu'il serait contraire à l'intérêt public d'imposer un service non ferme là où un service ferme est requis selon les témoignages mêmes du Transporteur et qu'il serait inéquitable d'interdire l'implantation de projets sur la Côte-Nord au motif qu'un service non ferme n'y serait pas approprié.

Nous ajoutons, aussi, que si la Régie ne partageait pas nos vues sur ce qui précède, le bloc réservé à la Côte-Nord pourrait y être offert en service non ferme, le Distributeur n'étant aucunement tenu d'interrompre le service là où i) telle interruption serait nuisible au Transporteur et ii) serait nuisible au Distributeur lui-même, lequel y perdrait en revenus sans en tirer d'avantages par ailleurs.

Nous ajouterons, enfin, que si la Régie voyait quelque obstacle à la proposition des deux blocs et à celles formulées par les autres intervenants, elle pourrait toujours se rabattre sur l'ajout d'un critère prévoyant l'octroi d'un nombre important de points – par exemple 30 sur cent – aux projets localisés sur la Côte-Nord, sans abandonner l'exigence que les proposants acceptent un service non ferme, sachant fort bien par ailleurs que le Distributeur ne les interromprait sans doute jamais.

Lévis, le 12 novembre 2018

(s) Pierre Pelletier

PIERRE PELLETIER
Procureur de l'AQCIE et du CIFQ