

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL
No : R-4110-2019, Phase 1

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse

- et -

ASSOCIATION HÔTELLERIE QUÉBEC

-et-

ASSOCIATION RESTAURATION QUÉBEC

(ci-après « AHQ-ARQ »)

Partie intéressée

**PLAN D'ARGUMENTATION
DE L'AHQ-ARQ**

REMARQUES PRÉLIMINAIRES :

1. Monsieur Marcel Paul Raymond s'est vu reconnaître le statut d'expert en « *Planification et optimisation des approvisionnements en électricité* ». ¹
2. Tel qu'exposé dans la demande de reconnaissance de statut d'expert, Monsieur Raymond s'était déjà vu reconnaître un tel statut par la Régie dans quatre dossiers antérieurs. Un bref résumé des qualifications et de l'expérience de l'expert Raymond permet de constater un niveau d'expertise de plus de 32 ans chez Hydro-Québec, sans compter que celui-ci est demeuré un consultant actif dans le domaine depuis son départ de l'entreprise. ²
3. Le mandat confié à l'expert Raymond par l'AHQ-ARQ se détaille comme suit :

¹ A-0073, NS 13 juillet 2021, p. 92

² C-AHQ-ARQ-0030, voir aussi le CV de l'expert Raymond C-AHQ-ARQ-0004.

*« L'Association Hôtellerie Québec (« l'AHQ ») et l'Association Restauration Québec (« l'ARQ ») nous ont donné le mandat de produire un rapport dont l'objectif est de passer en revue l'ensemble du Plan d'approvisionnement 2020-2029 (le « Plan ») d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (« le Distributeur ») dans le cadre du dossier R-4110-2019 déposé à la Régie de l'Énergie (la « Régie »). De façon générale, ces associations (collectivement « l'AHQ-ARQ ») nous ont mandatés pour vérifier si le Plan présente une solution optimale pour répondre aux besoins d'approvisionnement du Distributeur au cours des prochaines années, tout en respectant les contraintes et aléas auxquels il doit faire face et les critères de fiabilité qu'il doit respecter. **En d'autres mots, on nous demande de vérifier si le Plan représente la solution au moindre coût pour la clientèle afin de rencontrer les besoins auxquels le Distributeur fait face.** »³ (notre emphase)*

4. En guise de réponse sommaire, l'expert Raymond conclut ce qui suit avant d'aborder une série de recommandations à l'intention de la Régie :

« Sommaire et recommandations

Nous avons analysé l'ensemble du Plan d'approvisionnement 2020-2029 (le « Plan ») d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le « Distributeur »).

Dans ce rapport d'expertise, nous avons notamment démontré que, sur la période couverte par le Plan, le Distributeur :

- *Surestime la prévision de la demande notamment en ce qui a trait à l'usage cryptographique appliqué aux chaînes de blocs et au taux de pertes de transport et de distribution, ce qui a pour effet d'engager des coûts d'approvisionnement avant qu'ils ne soient véritablement requis. Dans le cas de l'usage cryptographique appliqué aux chaînes de blocs, dans la nouvelle prévision de novembre 2020, le Distributeur a corrigé cette surestimation.*
- *Sous-estime le potentiel de la tarification dynamique, ce qui a pour effet d'engager des moyens d'approvisionnement plus coûteux.*
- *Surestime la réserve requise en puissance, ce qui a pour effet d'engager des coûts d'approvisionnement non requis.*

³ C-AHQ-ARQ-0046 (version caviardée), p. 16.

- *Sous-estime la contribution des marchés de court terme dans le bilan de puissance, principalement en provenance de la zone de contrôle du Québec, ce qui a pour effet d'engager des coûts d'approvisionnement non requis.*
- *Sous-optimise la gestion des rappels dans le cadre des conventions d'énergie différée, ce qui entraîne des coûts d'approvisionnement non requis.*
- *Possède une fiabilité suffisante en puissance et en énergie, ce qui assure l'alimentation des clients de façon fiable.*
- *Surestime les coûts évités de la puissance à court terme et à long terme, ce qui entraîne des coûts d'approvisionnement trop élevés pour des moyens de gestion de la puissance.*
- *Sous-estime les coûts évités en énergie pour les 100 heures et les 300 heures de plus forte demande, ce qui peut éventuellement avoir pour effet de limiter la participation économique de fournisseurs aux options de gestion de la demande.*

À la suite de ces démonstrations, nous avons revu les bilans en puissance et en énergie et nous constatons ainsi qu'essentiellement aucun besoin pour des approvisionnements de long terme additionnels ne serait requis avant 2028 en énergie et avant l'hiver 2027-2028 en puissance, reportant conséquemment la mise en place et l'évolution de moyens de gestion de la puissance comme le programme GDP Affaires, la tarification dynamique et la bonification de l'électricité interruptible.

En absence de nouvelle prévision émise par le Distributeur dans le contexte exceptionnel de la COVID-19, nous avons effectué une première analyse de sensibilité en retardant de deux ans les augmentations des besoins de la clientèle. Dans un tel scénario, le besoin d'un approvisionnement de long terme en puissance serait repoussé à l'hiver 2028-2029.

Nous avons aussi procédé à l'analyse de sensibilité du scénario faible de la demande en puissance pour lequel le besoin de nouveaux approvisionnements est inexistant sur la période couverte par le Plan et le déploiement des moyens de gestion est ralenti considérablement. »⁴ (notre emphase)

5. Bien que nous considérons que la Régie devrait prendre en considération toutes les recommandations indiquées au rapport amendé de notre expert Marcel Paul Raymond (C-AHQ-ARQ-0046), nous souhaitons porter à son attention les recommandations qui suivent, afin qu'elle les examine en priorité et rende les ordonnances requises à leur égard.

⁴ C-AHQ-ARQ-0046 (version caviardée), p. 4 à 6.

6. Rappelons que le Distributeur n'a posé aucune question à l'expert Raymond, que ce soit au stade des demandes de renseignements ou encore en contre-interrogatoire au moment de l'audience.
7. De plus, aucune contre-preuve n'a été présentée à l'encontre des conclusions et recommandations de l'expert Raymond, et ce, malgré les longs délais écoulés depuis le dépôt de la première version de son rapport d'expertise il y a près d'un an, soit le 23 juillet 2020⁵, et son amendement (complément) déposé le 6 mai 2021⁶.

Le Décret 906-2021 du 30 juin 2021

8. Le 14 juillet 2021, le gouvernement publiait dans la Gazette officielle le Décret 906-2021 (adopté le 30 juin 2021) « *Concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie à l'égard du Plan d'approvisionnement 2020-2029 d'Hydro-Québec* ». ⁷
9. Dans cette même Gazette officielle du 14 juillet 2021, le gouvernement adoptait également les deux projets de règlement dont il est question dans le cadre de ses « préoccupations » en lien avec le Plan d'approvisionnement 2020-2029 d'Hydro-Québec, à savoir le *Règlement sur un Bloc de 300 mégawatts d'énergie éolienne*⁸ et le *Règlement sur un bloc de 480 mégawatts d'énergie renouvelable*⁹.
10. Le bloc de 300 MW de puissance installée éolienne aurait une contribution en puissance de 120 MW si on retient l'hypothèse actuelle de crédit de puissance de 40 % de l'entente d'intégration éolienne en vigueur avec Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité (le « Producteur »). Quant au bloc de 480 MW d'énergie renouvelable, le Règlement précité mentionne qu'il s'agit déjà d'une **contribution en puissance** de 480 MW. **Ainsi, les deux blocs totaliseraient une contribution en puissance de 600 MW.**
11. Le gouvernement impose que les appels d'offres pour ces deux blocs d'approvisionnement soient lancés au plus tard le 31 décembre 2021. Par ailleurs, le porte-parole d'Hydro-Québec aurait confié à la Presse Canadienne qu'Hydro-Québec travaille à l'élaboration des modalités de l'appel d'offres et devrait être en mesure de les présenter à la Régie de l'énergie en septembre et que l'annonce des projets retenus pourrait se faire au cours de l'année 2022¹⁰.

⁵ C-AHQ-ARQ-0022 et 0024.

⁶ C-AHQ-ARQ-0046 et 0048.

⁷ <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=13&file=2128-F.PDF>

⁸ G.O. 14 juillet 2021, p. 4128.

⁹ G.O., 14 juillet 2021, p. 4128 et 4129.

¹⁰ <https://www.lapresse.ca/affaires/2021-07-14/industrie-eolienne/quebec-veut-de-nouveaux-projets.php>, consulté le 14 juillet 2021.

12. De plus, un communiqué de presse en provenance du gouvernement indique que ces appels d'offres pour de nouveaux approvisionnements pourraient permettre de répondre, **dès 2026**, aux besoins à long terme en énergie et en puissance¹¹. L'AHQ-ARQ est d'avis que la Régie pourra, lors de l'examen du dossier à être présenté par le Distributeur, déterminer les dates de début des livraisons découlant de ces appels d'offres en fonction des véritables besoins d'approvisionnement.
13. Inutile de dire que ces approvisionnements imposés par le gouvernement viendront affecter les bilans de puissance et d'énergie présentés par le Distributeur dans le présent dossier, et ce, sans même tenir compte des corrections qui devaient déjà y être apportées selon les démonstrations et recommandations de l'expert Raymond.
14. De tels approvisionnements s'ajouteraient, **à compter de 2026**, à la marge de manœuvre additionnelle présentée par l'expert Raymond dans sa présentation du 13 juillet 2021¹². De plus, les résultats de ces appels d'offres permettront de mieux connaître les coûts évités à long terme en puissance et en énergie comme le sous-entendait l'expert Raymond dans son rapport d'expertise¹³, et ce, vraisemblablement lors du dépôt du Plan d'approvisionnement 2023-2032, le 1^{er} novembre 2022.

Le prochain plan d'approvisionnement

15. Au risque de se répéter, l'AHQ-ARQ soumet bien humblement qu'aucun lancement d'appels d'offres pour des approvisionnements de long terme (énergie et puissance) n'est requis dans le cadre du présent Plan d'approvisionnement, et ce, tel que son expert, Monsieur Raymond l'a démontré concrètement et de façon probante dans son rapport d'expertise.
16. Rappelons que cette conclusion a été formulée avant l'adoption du Décret 906-2021 où des appels d'offres sont maintenant « imposés » par le gouvernement, ceux-ci devant être lancés au plus tard le 31 décembre 2021 avec une possibilité de compter sur ces approvisionnements à compter de 2026...avec tous les impacts que ceci entraîne sur les bilans (puissance et énergie) présentés par le Distributeur en l'espèce.
17. Aucun appel d'offres n'a donc besoin d'être lancé avant le prochain Plan d'approvisionnement, sans oublier que le Distributeur n'a toujours pas abouti sur diverses études en cours...espérant que des résultats concrets seront fournis dans le prochain dossier.

¹¹ <https://www.quebec.ca/nouvelles/actualites/details/nouveaux-approvisionnements-denergie-renouvelable-le-ministre-julien-place-la-filiere-eolienne-au-coeur-de-la-transition-energetique-33403>, consulté le 14 juillet 2021.

¹² C-AHQ-ARQ-0057, p. 43.

¹³ C-AHQ-ARQ-0046, p. 65.

18. Aussi, toujours dans la Gazette officielle du 14 juillet 2021, se trouve également le Décret 874-2021, portant sur une approche complémentaire entre les deux sources d'énergie que sont l'électricité et le gaz naturel (adopté le 23 juin 2021). Sans présumer de rien, il sera certainement intéressant d'en savoir plus long sur la « *solution conjointe* » et l'« *entente négociée* » entre le Distributeur et Énergir dans le contexte énoncé par le décret.

RECOMMANDATIONS DE L'AHQ-ARQ

I. Bilans de puissance et d'énergie

Recommandation no. 24 : « *Nous recommandons à la Régie de prendre acte que le besoin pour des approvisionnements de long terme additionnels en puissance qui était prévu par le Distributeur à compter de l'hiver 2024-2025 est reporté à l'hiver 2027-2028 selon nos recommandations. Par conséquent, il est fort improbable que le Distributeur doive lancer un appel d'offres au cours des trois prochaines années pour de la puissance.* »

Recommandation no. 25 : « *Nous recommandons à la Régie de prendre acte que le besoin pour des approvisionnements de long terme additionnels en énergie qui était prévu par le Distributeur à compter de l'année 2027 est vraisemblablement reporté à l'année 2028 selon nos recommandations. Par conséquent, il est fort improbable que le Distributeur doive lancer un appel d'offres au cours des trois prochaines années pour de l'énergie.* »

19. L'AHQ-ARQ considère qu'aucun approvisionnement de long terme additionnel en puissance et en énergie n'est requis considérant que les contrats actuellement en vigueur avec le Producteur, en matière d'approvisionnement long terme, prendront fin seulement en 2027. Bien que ces contrats doivent prendre fin, il est hautement possible que de nouveaux contrats soient conclus avec le Producteur à la suite d'éventuels appels d'offres : les centrales hydroélectriques demeurant toujours en service. Ainsi, il ne serait pas nécessaire d'entrevoir le lancement d'un appel d'offres en approvisionnement de long terme avant l'adoption du prochain plan d'approvisionnement 2023-2032 du Distributeur, à être déposé le 1^{er} novembre 2022. Cette conclusion se base sur toutes les recommandations formulées eu égard aux composantes des bilans de puissance et d'énergie, avec démonstrations probantes à l'appui, de notre témoin expert. Notre expert recommande notamment une plus grande prise en compte de la contribution des marchés de court terme en puissance, à ses recommandations 16 à 22, et ce à la hauteur de 1 800 MW, vu notamment les surplus de puissance annoncés par Hydro-Québec dans la zone de réglage du Québec. Toutes les recommandations formulées par notre expert ont été intégrées et résumées en deux tableaux, lors de sa présentation, le 13 juillet 2021.

- Rapport d'expertise amendé par Marcel Paul Raymond C-AHQ-ARQ-0046, recommandations 1, 2, 5, 6, 7, 10, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23
- Bilan de puissance conforme aux recommandations de l'expert Marcel Paul Raymond C-AHQ-ARQ-0057, page 41
- Tableau sur la marge de manœuvre additionnelle C-AHQ-ARQ-0057, page 43

II. Lien entre les besoins à alimenter et la planification des réseaux de transport et de distribution

Recommandation no. 3 : « *Nous recommandons à la Régie d'encadrer les travaux amorcés par le Distributeur afin de mieux tenir compte de l'apport des moyens de gestion de la puissance dans la projection des besoins des réseaux de transport et de distribution et dans la planification des investissements de ces réseaux. Par exemple, la Régie devrait exiger le plus tôt possible un plan de travail précis prévoyant notamment le cadrage des travaux (« scoping ») pour son approbation, une revue de la littérature, et la tenue d'une séance de travail pour la présentation des résultats.* »

Recommandation no. 4 : « *Dans l'attente de l'obtention des résultats de ces travaux, nous recommandons à la Régie de demander au Distributeur de retirer les moyens de gestion de la puissance lorsqu'il fournit une prévision de la demande au Transporteur afin que celui-ci planifie le dimensionnement du réseau de transport.* »

20. Le Distributeur étudie avec le Transporteur, **depuis plus de 14 mois**, la problématique associée au fait que la charge des moyens de gestion de la puissance est actuellement incluse de la prévision de la demande en puissance fournie au Transporteur, **entraînant une mauvaise planification au niveau des investissements faits pour les réseaux de transport et de distribution d'électricité**. Or, le Distributeur n'a prévu aucune date d'échéance, aucun rapport d'étape et aucun plan de travail concernant ces travaux. Seule la prévision horaire pour l'ensemble des postes du réseau a pour l'instant été établie.

- Rapport d'expertise amendé par Marcel Paul Raymond C-AHQ-ARQ-0046, pages 50 à 54
- Notes sténographiques de l'audience du 5 juillet 2021 A-0059, pages 123 à 131

21. En effet, les moyens de gestion de la puissance proposés par le Distributeur représentent une charge interruptible variant de 1400 à 2800 MW sur la période du Plan d'approvisionnement actuellement à l'étude. Le retrait de ces moyens de la prévision de la demande en puissance, en tout ou en partie, permettrait d'éviter des investissements du Transporteur qui seraient alors non requis, permettant d'épargner plusieurs centaines de millions de dollars, dont la facture serait autrement refilée aux consommateurs d'électricité.

- Présentation C-AHQ-ARQ-0057, page 10

22. L'AHQ-ARQ souhaite donc que les travaux en cours avec le Transporteur soient encadrés par la Régie, de sorte que les résultats de ceux-ci soient produits le plus rapidement possible. Tel qu'expliqué précédemment, cela permettra notamment de disposer des coûts évités de

transport et de distribution appropriés et, dans l'intervalle, d'éviter des investissements du Transporteur qui pourraient s'avérer non requis ou prématurés, tels ceux sous étude dans le dossier de la Régie R-4147-2021, et qui sont de l'ordre de 200 millions de dollars.

III. Coûts évités

Recommandation no. 29 : « Nous recommandons à la Régie de retenir pour l'instant un coût évité de puissance à court terme de 10 \$/kW-hiver et de revoir cette valeur à la baisse au cours des prochaines années si les coûts sous la barre des 2 \$/kW-hiver des trois derniers hivers persistent. »

Recommandation no. 30 : « À la suite des changements que nous proposons au bilan de puissance dans le chapitre 9 de ce rapport, nous recommandons plutôt à la Régie de fixer à l'hiver 2027-2028 la date d'application du signal de coût évité de puissance à long terme. »

Recommandation no. 31 : « À la suite des changements que nous proposons au bilan d'énergie au chapitre 10 de ce rapport, nous recommandons plutôt à la Régie de fixer à l'année 2028 la date d'application du signal de coût évité de l'énergie à long terme. »

Recommandation no. 32 : « Nous recommandons à la Régie :

- De ne pas retenir la proposition du Distributeur pour l'établissement des coûts évités en énergie pour les heures de plus grandes charges.
- De retenir une méthode qui :
 - o Tienne compte des prix réels des achats de court terme effectués par le Distributeur aux heures de fine pointe et aux heures de pointe (tel que définies ci-dessus);
 - o Tienne compte d'un historique des cinq hivers les plus récents observés;
 - o Mette à jour l'évaluation annuellement.
- De prévoir un mécanisme permettant aux personnes intéressées de pouvoir annuellement interroger le Distributeur et formuler des recommandations sur ce sujet. »

23. Sur la base des explications contenues au rapport de notre expert, nous considérons que la Régie devrait adopter les recommandations précédentes.

- Rapport d'expertise amendé par Marcel Paul Raymond C-AHQ-ARQ-0046, pages 163 à 190

IV. Taux de réserve des moyens de gestion de la demande en puissance

Recommandation no. 12 : « Nous recommandons à la Régie de prendre acte que les taux de réserve des moyens de gestion apparaissant au bilan de puissance du Distributeur et servant de base à leur rémunération sont sous-estimés, étant donné que les délais d'appel ne sont pas pris en compte. »

Recommandation no. 13 : « De plus, nous recommandons à la Régie de prendre acte qu'il serait tout à fait possible de tenir compte des délais d'appel des moyens de gestion dans l'évaluation du taux de réserve associé à chacun d'eux. Nous lui recommandons de réitérer sa demande de la décision D-2019-027 et d'ordonner au Distributeur de tenir compte du délai d'appel dans le calcul du taux de réserve des moyens de gestion et de décrire la méthode qu'il compte utiliser pour le faire dans les plus brefs délais. »

Recommandation no. 14 : « Nous recommandons à la Régie de demander au Distributeur de démontrer, à l'aide de résultats statistiques complets sur l'utilisation des moyens de gestion, provenant du modèle FEPMC, que les taux de réserve qui apparaissent au tableau 4.3 de la pièce B-0009 demeurent valides pour chacun des hivers de la période couverte par le Plan. »

Recommandation no. 15 : « De plus, nous recommandons à la Régie de demander au Distributeur de fournir la valeur de l'espérance de perte de charge (« Loss of Load Expectation : LOLE ») obtenue par l'utilisation du modèle FEPMC, pour chacun des hivers de la période couverte par le Plan. »

24. Le Distributeur ne prend pas en compte les délais d'appel lors de sa détermination des taux de réserve pour chacun des moyens de gestion de la puissance, ce qui mène ainsi à une sous-estimation de ces taux. Cela est fait contrairement à la décision de la Régie à l'effet que le Distributeur doit tenir compte des délais d'appel, ce qui passe selon notre expert par l'utilisation d'un modèle approprié du type FEPMC.

- D-2019-027, paragraphe 387
- Présentation C-AHQ-ARQ-0057, pages 19 à 24

25. La dégradation des taux de réserve des moyens de gestion pourrait être significative avec une prise en compte adéquate des délais d'appel et de la plus haute pénétration de moyens de gestion avec un nombre d'heures limité prévu pour les cinq dernières années du Plan d'approvisionnement. Nous sommes préoccupés par l'impact significatif de ces facteurs sur l'évaluation de fiabilité et sur les crédits consentis aux participants aux moyens de gestion de puissance, tel que démontré par notre témoin expert. La prise en compte adéquate des taux de réserve pourrait représenter un impact de centaines de millions de dollars potentiellement, et ce considérant la sous-évaluation notable de ces taux.

- Présentation C-AHQ-ARQ-0057, page 29

V. Traitement réglementaire des décisions ayant un impact à long terme

Recommandation no. 35 : « Par conséquent, nous recommandons à la Régie de prévoir un forum réglementaire annuel pour pouvoir débattre des décisions et prévisions du Distributeur qui pourraient avoir un impact majeur sur les tarifs d'électricité après le 31 mars 2025 notamment les signaux de coûts évités, les stratégies d'utilisation des conventions d'énergie différée et la mise en place de moyens de gestion en puissance. Par exemple, le forum choisi pourrait être l'état d'avancement du Plan qui serait traité sur dossier. »

26. En conclusion, la tenue d'un forum quant à l'état d'avancement du Plan d'approvisionnement s'avère souhaitable considérant qu'aucune cause tarifaire ne sera tenue jusqu'en 2025, en raison de la *Loi visant à simplifier le processus d'établissement des tarifs de distribution d'électricité*. Ce forum permettrait aux intervenants de questionner le Distributeur quant à ses stratégies ayant un impact à long terme, et ce, notamment en suivi des recommandations précédentes proposées par l'AHQ-ARQ, tel que recommandé par notre expert.

- Rapport d'expertise amendé par Marcel Paul Raymond C-AHQ-ARQ-0046, pages 207 et 208.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Laval, ce 15 juillet 2021

DHC Avocats

DHC AVOCATS INC.

Procureurs de la partie intéressée AHQ-ARQ