

ROÉÉ
Regroupement des organismes environnementaux en énergie

Régie de l'énergie
R-4110-2019

**Hydro-Québec – Demande d'approbation du Plan
d'approvisionnement 2020-2029**

4^e volet : Rapport d'analyse sur Hilo

par

Jean-Pierre Finet, Consultant

pour le
Regroupement des organismes environnementaux en énergie
(ROÉÉ)

Le 31 juillet 2020

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	2
COMMENTAIRES PRÉLIMINAIRES	4
7.0 LA NATURE RÉGLEMENTAIRE DE L'ACTIVITÉ	5
7.1 L'interprétation de la LRÉ	5
7.2 Définitions des activités réglementées et non réglementées	6
7.3 L'utilisation d'actifs réglementés.....	9
8.0 LE TYPE D'APPROVISIONNEMENT	11
8.1 L'interprétation de l'article 74.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie (LRÉ).....	11
8.2 La Loi sur Hydro-Québec	15
8.3 Demandes d'extension du pouvoir de dispense d'appel d'offres.....	16
9.0 LA VALEUR DE L'AGRÉGATION DES CHARGES ÉLECTRIQUES.....	18
CONCLUSIONS	24
ANNEXE 1	25

INTRODUCTION

Le 1er novembre 2019, Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité demande à la Régie de l'énergie d'approuver son plan d'approvisionnement 2020-2029.

Le 22 novembre 2019, la Régie rend sa décision procédurale D-2019-157¹. Par cette décision, elle demande à la demanderesse de faire paraître un avis public dans certains quotidiens et donne des instructions en ce qui a trait aux demandes d'intervention devant être déposées par les personnes intéressées à participer à l'examen du dossier.

Conformément à la décision D-2019-157, le 13 décembre 2019, Hydro-Québec dépose un complément de preuve sur la portion de ses opérations de distribution qu'elle coiffe du nom « filiale Hilo »². Le 16 décembre 2019, Hydro-Québec annonce une preuve complémentaire sur les coûts évités pour les heures de plus grande charge, qu'elle dépose le 30 janvier 2020³.

Le 6 décembre 2019, le ROEÉ dépose sa demande d'intervention dans le présent dossier⁴. Cette demande est accueillie par la Régie dans sa décision D-2020-018⁵.

Le 2 avril 2020, le ROEÉ dépose ses demandes de renseignement (DDR)⁶ qui seront répondues le 4 mai 2020⁷.

Le 7 mai 2020, le ROEÉ dépose des contestations à certaines de ces DDR⁸.

Le 8 mai, le ROEÉ dépose les engagements de confidentialité lui permettant d'examiner les parts de la preuve sous pli confidentiel⁹.

Le 7 juillet 2020, dans sa décision D-2020-084, la Régie accueille la demande de divers intervenants, dont le ROEÉ¹⁰, de faire des DDR sur le complément de preuve déposée par le distributeur sur Hilo déposé le 26 juin 2020, d'attendre les réponses du distributeur, puis de déposer leur preuve sur ce sujet¹¹. Dans la même décision, la Régie accepte les arguments du ROEÉ et d'autres intervenants lui demandant la possibilité de déposer leur preuve sur le raccordement des Îles-de-la-Madeleine (IDLM) suite aux réponses d'Hydro-Québec à la DDR n° 2 de la Régie. Toujours dans la décision D-2020-084, la

¹ Décision [D-2019-157](#).

² Pièce [B-0017](#), HQD-4, doc. 1.

³ Pièce [B-0018](#).

⁴ Pièce [C-ROEÉ-0002](#).

⁵ Décision [D-2020-018](#).

⁶ Pièce [C-ROEÉ-0007](#).

⁷ Pièces [B-0047](#), [B-0060](#), [B-0061](#), [B-0062](#), [B-0063](#).

⁸ Pièce [C-ROEÉ-0008](#).

⁹ Pièces [C-ROEÉ-0009](#) et [C-ROEÉ-0010](#).

¹⁰ Pièce [C-ROEÉ-0013](#).

¹¹ Décision [D-2020-084](#).

Régie autorise les intervenants à déposer leur preuve en deux temps : dans un premier temps, une preuve sur tous les sujets autres que le programme Hilo et le raccordement des IDLM et dans un second temps, leur mémoire sur ces deux sujets spécifiques.

Le 17 juillet 2020, la Régie accepte la proposition du Distributeur¹² de reporter en phase 2 les questions entourant le raccordement du câble aux IDLM¹³.

Le 24 juillet 2020, le ROÉÉ déposait sa preuve sur trois sujets : la prévision de la demande (réseau intégré et réseaux autonomes), les réseaux autonomes, et l'efficacité énergétique.

Ce quatrième rapport présente l'analyse et les recommandations du ROÉÉ face à l'approche concernant Hilo. Un cinquième rapport, qui présente l'analyse et les recommandations du ROÉÉ concernant les Îles-de-la-Madeleine, est également déposé simultanément à celui-ci.

¹² Pièce [B-0088](#).

¹³ Pièce [A-0023](#).

COMMENTAIRES PRÉLIMINAIRES

Pour combler la croissance des besoins en puissance au cours de la prochaine décennie, Hydro-Québec prévoit prioriser la gestion de la demande en puissance (GDP) auprès de sa clientèle¹⁴.

À cette fin, Hydro-Québec prévoit recourir à divers moyens dont l'agrégation et le contrôle des charges électriques chez la clientèle. Le ROEE est favorable à l'agrégation des charges chez les clients, ce qui permet d'améliorer l'efficacité et la fiabilité du réseau d'électricité, en plus de faciliter la gestion de la demande en puissance auprès de la clientèle.

Pour réaliser l'agrégation des charges chez la clientèle, Hydro-Québec a mandaté Hilo, une nouvelle filiale qu'elle prétend non réglementée en propriété exclusive d'Hydro-Québec.

Hydro-Québec prétend aussi que l'agrégation des charges n'est pas assujettie à l'obligation de procéder à un appel d'offres conformément à la procédure prévue à l'article 74.1 de la LRÉ parce que l'agrégation des charges vise une économie dans l'utilisation des ressources énergétiques présentement disponibles chez la clientèle, plutôt que la satisfaction des besoins des marchés québécois qui excèdent l'électricité patrimoniale¹⁵.

Hydro-Québec, dans ses activités de distribution, s'apprête à payer un certain montant pour l'achat de puissance résultant de l'agrégation des charges auprès d'Hilo. De l'avis du ROEE, l'agrégation des charges revêt une valeur monétaire et stratégique plus importante que celle que la preuve d'Hydro-Québec laisse entrevoir. L'agrégation des charges est appelée à jouer un rôle de plus en plus important dans l'optimisation de la distribution, du transport et de la production d'électricité en tant que centrale électrique virtuelle à la base des réseaux d'électricité intelligents.

Tout comme la Régie l'a exprimé dans sa DDR n°1 à Hydro-Québec, le ROEE se questionne cependant quant au cadre réglementaire et juridique qui devrait régir l'agrégation des charges et le choix de l'agrégateur. Afin d'élucider la question, le ROEE entend, par le présent volet de sa preuve, répondre aux trois interrogations suivantes :

- Est-ce que l'agrégation des charges est une activité réglementée ou non réglementée?
- Est-ce que l'agrégation des charges représente un approvisionnement en électricité au sens de la LRÉ?

¹⁴ [B-0005](#), HQD-1, doc. 1, p. 12.

¹⁵ [B-0024](#), HQD-5, doc. 1, p. 29.

- Quelle est la valeur monétaire et stratégique de l'agrégation des charges pour Hydro-Québec?

7.0 LA NATURE RÉGLEMENTAIRE DE L'ACTIVITÉ

Hydro-Québec prétend que les activités d'Hilo constituent une activité non réglementée¹⁶. Le ROEE est en désaccord avec cette position et présente ci-après les motifs qui tendent à démontrer qu'au contraire, les activités d'Hilo représentent, du moins en partie, une activité réglementée.

7.1 L'interprétation de la LRÉ

Hydro-Québec s'appuie sur sa compréhension de l'article 2 de la LRÉ pour justifier qu'à son avis, l'agrégation des charges serait une activité non réglementée :

« Comme mentionné en réponse à la question 3.2 du ROEE à la pièce HQD-5, document 8 (B-0047), dans sa décision de mandater une entreprise non réglementée, le Distributeur a considéré différents éléments, dont l'importance de pouvoir offrir une expérience enrichie au client, laquelle se traduit par le déploiement d'une infrastructure technologique en aval du compteur et donc traditionnellement à l'extérieur des limites du périmètre des activités réglementées selon la compréhension du Distributeur de l'article 2 de la LRÉ.

Cet article définit le réseau de distribution comme étant :

« l'ensemble des installations destinées à la distribution d'électricité à partir de la sortie des postes de transformation, y compris les lignes de distribution à des tensions de moins de 44 kV ainsi que tout l'appareillage situé entre ces lignes et les points de raccordement aux installations des consommateurs (...) ».

Ainsi, la vente et l'installation de thermostats intelligents telles que réalisées par Hilo pourraient être considérées comme ne constituant pas une activité réglementée selon une interprétation littérale de cet article. »¹⁷ (Nous soulignons)

¹⁶ [B-0092](#), HQD-5, doc. 1.1, p. 53. Voir la réponse d'Hydro-Québec à la question 11.8 de la demande de renseignements n°2 de la Régie.

¹⁷ *Ibid.*

À notre avis, Hydro-Québec confond le cadre réglementaire qui régit l'agrégation des charges avec celui qui régit le déploiement d'une infrastructure technologique en aval du compteur.

Hydro-Québec a raison d'affirmer que la vente et l'installation de thermostats intelligents pourraient être considérées comme ne constituant pas une activité réglementée selon une interprétation littérale de l'article 2 de la LRÉ. Cela était le cas d'ailleurs avec la filiale d'Hydro-Québec appelée HydroSolution.¹⁸

En l'occurrence, la vente et l'installation des thermostats intelligents ne constituent pas ici l'activité première de l'organisation, mais elle est plutôt la condition nécessaire au contrôle des charges. À notre avis, il se pourrait même que cette activité de l'agrégateur soit déficitaire, et qu'elle soit plutôt inter financée par les revenus résultant de l'agrégation des charges qui proviendront d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution.

7.2 Définitions des activités réglementées et non réglementées

Afin d'évaluer si l'agrégation des charges est une activité réglementée ou non réglementée, nous référons la Régie au document intitulé *Identification des activités réglementées et non réglementées*. À la page 5 de ce document, Hydro-Québec indique que :

« Une activité ou un centre de coût est réglementé lorsque les ressources y étant associées sont essentiellement requises par la prestation du service du Distributeur. À l'inverse, une activité est considérée comme non réglementée lorsque les ressources afférentes ne sont pas essentiellement contributives à la prestation du service du Distributeur et que l'activité pourrait être abandonnée sans égard à la fourniture et la qualité de l'alimentation électrique et des services à la clientèle. »¹⁹ (Nous soulignons)

Or, les ressources associées à la gestion de la demande en puissance via l'agrégation des charges électriques chez la clientèle d'Hydro-Québec sont essentiellement requises par la prestation du service d'Hydro-Québec. Il s'agit donc logiquement d'une activité réglementée.

¹⁸ [R-3492-2002 Phase 2, HQD-3, Document 3, page 7.](#)

¹⁹ R-3492-2002, *Demande du distributeur relative à la détermination du coût du service du Distributeur et à la modification des tarifs de distribution d'électricité Phase II*, R-3492-2002, [HQD-3, doc. 3.](#)

À l'inverse, à titre de comparaison, la location de chauffe-eau via la filiale HydroSolution, dont il est question à la page 7 du même document, n'était pas essentiellement contributive à la prestation de service d'Hydro-Québec puisque cette activité pouvait être abandonnée sans égard à la fourniture et la qualité de l'alimentation électrique et des services à la clientèle. Conséquemment, l'éventuelle location de chauffe-eau anti-légionelle par Hilo pourrait ne pas être réglementée. Toutefois, l'agrégation de la charge de ces mêmes chauffe-eau relève bel et bien du domaine réglementé.

L'édition du 7 octobre 1999 du *Guide d'identification des activités non réglementées*²⁰ est encore plus éloquente quant aux définitions de ces activités :

« ACTIVITÉS RÉGLEMENTÉES

Les activités suivantes, reliées directement ou indirectement au processus de transport ou de distribution d'électricité, sont considérées réglementées:

1. Toutes les activités de construction et d'exploitation des réseaux de transport ou de distribution d'électricité, ainsi que toutes les activités relatives à l'acheminement de l'électricité aux consommateurs.
2. Toutes les activités réalisées à partir de la consommation jusqu'à la facturation de cette consommation, et par la suite l'encaissement des factures et les services à la clientèle.
3. Toutes parties des activités de soutien, de supervision et d'administration générale, relatives à la réalisation des activités précitées (ex: bureau du PDG, Planification stratégique, Finances, Technologies de l'information, Approvisionnements, Ressources humaines, Recherche et développement, etc.).

ACTIVITÉS NON RÉGLEMENTÉES

Les activités suivantes, reliées ou non aux processus de transport ou de distribution d'électricité, sont considérées non réglementées:

1. Toute activité réalisée pour un tiers, i.e. une personne ou une entité autre qu'un consommateur client d'Hydro-Québec, dans le domaine de la construction ou de l'exploitation de réseaux de transport ou de distribution, ou toute activité relative à l'acheminement de l'électricité aux consommateurs clients de ce tiers. On doit inclure une juste part des activités de soutien, de supervision et d'administration générale pertinentes.

²⁰ R-3401-98, [HQT-13, Document 1.1.1](#), p. 6.

Exemples:

Entretien d'un réseau de distribution ou d'un système d'éclairage municipal.

Lecture, mesurage ou facturation de services autres qu'électriques (ex: gaz naturel).

Commercialisation de logiciels de gestion, de procédures d'entretien ou de réparation.

Location ou entretien de canalisations, d'espaces de bureaux ou de garages, de véhicules ou d'équipements, pose d'attaches pour la cablodistribution.

Transport ou entreposage de biens, fourniture de carburant.

Commercialisation de données environnementales, géologiques, géographiques, etc.

Transport ou traitement de données (ex: par fibres optiques).

2. Toute activité réalisée pour un consommateur client d'Hydro-Québec, qui ne concerne pas les activités de construction ou d'exploitation de réseaux de transport ou de distribution, d'acheminement de l'électricité aux consommateurs, de facturation, d'encaissement de factures et de services à la clientèle. On doit inclure une juste part des activités de soutien, de supervision et d'administration générale pertinentes.

Exemples:

Gestion de la consommation, entretien d'un système d'éclairage ou de climatisation d'un centre commercial.

Entretien de voies d'accès et de routes, déneigement, excavation, émondage, etc.

Analyse énergétique 2.

Vente, location ou entretien de thermostats 3, de chauffe-eau, de génératrices d'électricité, de systèmes de protection ou d'autres équipements.

Installation ou entretien d'équipements électriques résidentiels ou commerciaux.

Commercialisation, sollicitation téléphonique ou représentation commerciale pour des produits ou programmes non réglementés.

Financement de projets ou d'achat d'équipement.

3. Toute activité indépendante des services d'électricité d'Hydro-Québec. On doit inclure une juste part des activités de soutien, de supervision et d'administration générale pertinentes.

Exemples:

Fourniture d'expertise technique ou administrative (documents, logiciels, sessions de formation, prêts d'employés).

Analyses légales, économiques ou financières pour des projets internationaux, participations et investissements, etc.

Construction, réfection, entretien ou gestion de réseaux à l'extérieur du Québec.

Développement ou commercialisation de technologies (appareils, logiciels, applications, brevets et licences).

Tests de laboratoire (résistance, conductivité, performance, etc.).

Gestion de déchets dangereux. » (Nous soulignons)

À la lecture de ces définitions, il en ressort de manière non-équivoque que l'agrégation des charges constitue un approvisionnement qui fait partie des activités d'exploitation des réseaux de transport et de distribution d'électricité, et non une activité qui pourrait être abandonnée sans égard à la fourniture et la qualité de l'alimentation électrique et des services à la clientèle.

7.3 L'utilisation d'actifs réglementés

L'utilisation d'actifs réglementés nous semble incompatible avec la prestation d'un service qui serait non réglementé. C'est le cas avec l'utilisation de compteurs communicants.

En réponse à la question 3.10 de la demande de renseignements no.1 du ROÉÉ, Hydro-Québec confirmait que l'agrégation des charges que pratiquerait Hilo serait impossible à

réaliser sans recours aux compteurs communicants chez la clientèle d'Hydro-Québec²¹. Or, ces compteurs communicants font partie des actifs réglementés d'Hydro-Québec puisqu'ils font partie des activités de distribution qui sont essentiellement requises par la prestation du service d'Hydro-Québec.

De plus, le ROÉÉ rappelle que la perspective de bonification du projet de Lecture à distance faisait partie des bénéfices attendus au profit de la clientèle, tel que reconnu par la Régie :

« [240] En somme, bien que le Projet soit circonscrit actuellement à un nombre restreint de fonctionnalités, la Régie constate qu'il répond au troisième objectif cité plus haut, soit « *la possibilité que les technologies mises en place par le Distributeur dans le cadre du Projet puissent évoluer vers de nouvelles fonctionnalités* ». Il s'agit donc d'un projet structurant susceptible d'être bonifié à terme par l'ajout de nouvelles fonctionnalités, au bénéfice des clients du Distributeur. »²² (Nous soulignons)

Ainsi, l'éventuelle agrégation des charges semblait faire partie des bénéfices attendus qui justifiaient l'investissement dans les compteurs communicants. Il serait donc injuste que ce bénéfice échappe maintenant à ceux qui l'ont pourtant financé à l'origine.

²¹ [B-0047](#), HQD-5, doc. 8, p. 17-18.

²² R-3770-2011, [D-2012-127](#), page 62.

8.0 LE TYPE D'APPROVISIONNEMENT

Les approvisionnements d'Hydro-Québec sont soumis à des exigences réglementaires de deux lois constituantes, soit la *Loi sur Hydro-Québec* (LHQ)²³ et la *Loi sur la Régie de l'énergie* (LRÉ)²⁴.

Du point de vue d'Hydro-Québec, le service offert par Hilo ne serait pas soumis à la procédure d'appel d'offres prévue à l'article 74.1 de la LRÉ puisqu'elle vise une économie dans l'utilisation des ressources énergétiques présentement disponibles chez la clientèle, ce qui ne constituerait pas un « contrat d'approvisionnement en électricité » au sens de la LRÉ²⁵.

Le ROÉÉ est en désaccord avec cette position et présente ci-après les motifs qui tendent à démontrer qu'au contraire, le service offert par Hilo fait partie des approvisionnements en électricité au sens de la LRÉ.

8.1 L'interprétation de l'article 74.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (LRÉ)

Hydro-Québec prétend que le service offert par Hilo ne représente pas un approvisionnement en électricité au sens de la LRÉ, mais vise au contraire une économie dans l'utilisation des ressources énergétiques présentement disponibles chez la clientèle²⁶.

Hydro-Québec s'appuie sur son interprétation de la décision de la Régie dans le dossier GDP Affaires pour justifier l'exclusion de l'utilisation des ressources énergétiques présentement disponibles chez les clients d'Hydro à la procédure d'appel d'offres :

« Le Distributeur rappelle que l'obligation de procéder à un appel d'offres conformément à la procédure prévue à l'article 74.1 de la LRÉ s'applique pour les contrats d'approvisionnement en électricité requis afin de satisfaire les besoins des marchés québécois qui excèdent l'électricité patrimoniale. Or, tel n'est pas le cas avec Hilo. Le service offert par cette dernière vise au contraire une économie dans l'utilisation des ressources énergétiques présentement disponible chez les clients du Distributeur, permettant ainsi de repousser un appel d'offres pour l'acquisition

²³ RLRQ, c. H-5.

²⁴ RLRQ, c. R-6.01

²⁵ [B-0024](#), HQD-5, doc. 1, p. 29 (réponse à la question 9.1.1 de la Régie).

²⁶ *Ibid.*

d'approvisionnement de long terme. Il ne peut donc s'agir d'un "contrat d'approvisionnement en électricité" au sens de la LRÉ.

Les arguments énoncés par la Régie au paragraphe 173 de sa décision D-2019-164 s'appliquent *mutatis mutandis* :

[173] De plus, aux fins de son interprétation, la Régie juge déterminant le fait que le Programme soit, d'une part, un produit de puissance résultant de l'effacement ou de l'interruption à la pointe des participants et, d'autre part, qu'il soit extrait des ressources déjà disponibles. Cette dernière caractéristique suffit pour justifier l'exemption du Programme de la procédure d'appel d'offres visant l'acquisition de nouvelles ressources afin de fournir la puissance requise pour combler les besoins des marchés québécois. »

Selon le ROÉÉ, Hydro-Québec fait une lecture erronée de la décision D-2019-164²⁷. En effet, Hydro-Québec n'a pas l'obligation de procéder par appel d'offres lorsqu'il sollicite une contribution en puissance auprès de sa clientèle par le biais de ses programmes d'efficacité énergétique. Toutefois, il en va tout autrement lorsqu'il y a une entente contractuelle pour la livraison de puissance ferme de la part d'un agrégateur ou d'un gestionnaire de programme d'efficacité énergétique.

Le ROÉÉ estime qu'Hydro-Québec ne tient pas compte du contexte particulier de la décision D-2019-164, qui inclut notamment le paragraphe 171 de la même décision :

« [171] En effet, d'une part, en toute cohérence avec les principes réglementaires qu'elle a énoncés au fil des différents dossiers, la Régie est notamment d'avis que les participants au Programme ne peuvent être assimilés à des fournisseurs d'électricité, au sens de la Loi. Elle juge également que le Programme ne peut être considéré comme un contrat d'approvisionnement au sens de la Loi. »

Les clients et agrégateurs ne peuvent pas être assimilés à des fournisseurs d'électricité au sens de la LRÉ lorsqu'ils participent à un programme tel que GDP Affaires. En ce qui concerne Hilo, la clientèle ne participe à un programme d'Hydro-Québec, mais accepte plutôt de céder le contrôle de la puissance de leurs équipements en retour d'une contrepartie contractuelle. En revendant à Hydro-Québec la puissance ainsi acquise, Hilo devient un fournisseur d'électricité au sens de la LRÉ. Conséquemment, l'octroi du mandat d'agrégation résidentielle aurait dû faire l'objet d'un appel d'offres puisqu'il consiste en un approvisionnement au sens de la LRÉ.

²⁷ R-4041-2018, phase 1, [D-2019-164](#).

La question 14.1.2 de la demande de renseignements n°2 de la Régie à Hydro-Québec demandait d'indiquer si une distinction doit être faite selon qu'Hydro-Québec procède elle-même à la mise en place de tels mesures et projets ou qu'il en confie la responsabilité à de tierces parties, puis de préciser si une distinction doit être faite selon qu'une telle tierce partie agit comme mandataire du Distributeur dans l'exécution de démarches entièrement devisées et contrôlées par le Distributeur, ou que cette tierce partie a une obligation de résultat tout en conservant l'entière liberté du choix des démarches et moyens pour y arriver²⁸. Hydro-Québec répondait alors ceci :

« Non, aucune distinction ne doit être faite car l'objectif d'une mesure en efficacité énergétique est une économie dans l'utilisation des ressources installées chez les clients du Distributeur. Que celle-ci soit déployée par le Distributeur à l'interne ou qu'elle soit impartie ne change donc rien, l'objectif demeure le même.

Le Distributeur ajoute également qu'il existe des précédents où il a imparti la gestion et la commercialisation d'un programme en efficacité énergétique. »²⁹ (Nous soulignons)

Le ROÉÉ note qu'il existe en effet des précédents où Hydro-Québec a imparti la gestion de la commercialisation d'un programme en efficacité énergétique. C'est d'ailleurs le cas avec le Programme bâtiments d'Hydro-Québec :

« Pour gérer l'ensemble du programme Bâtiments, Hydro-Québec a lancé un appel d'offre public et a retenu la société SNC-Lavalin inc. comme mandataire du programme. ÉnerCible est un segment d'affaires autonome de SNC-Lavalin, qui a été créé à l'automne 2010 pour exploiter et commercialiser le programme Bâtiments. Ce segment est indépendant des autres activités de la société-mère et est régi par un code de déontologie et de conduite éthique très strict et distinct. Reconnue pour son expertise en efficacité énergétique et sa capacité à établir des relations d'affaires, l'équipe d'ÉnerCible veillera à la commercialisation, au déploiement et à la gestion du programme, et assurera le suivi des activités liées aux projets. Ainsi, les clients d'affaires d'Hydro-Québec bénéficieront d'une approche flexible et évolutive, qui permettra d'accélérer les procédures administratives de distribution d'appuis financiers. L'équipe d'ÉnerCible offre un accompagnement sur mesure en dédiant une ressource, assurant

²⁸ [B-0092](#), HQD-5, doc. 1.1, p. 71.

²⁹ *Ibid.*

support et accompagnement à toutes les étapes du projet, selon les besoins et les objectifs du client. »³⁰

Or, on constate qu'Hydro-Québec a procédé par appel d'offres pour impartir la gestion de son programme par l'entreprise privée. Il aurait été, selon nous, inimaginable qu'Hydro-Québec conclut une entente de gré à gré avec ÉnerCible/SNC-Lavalin sans que cela ne soulève des questionnements du point de vue juridique, éthique, ainsi qu'en matière de gouvernance et de conflit d'intérêts. À notre avis, il en va de même dans le cas présent de l'impartition de l'agrégation des charges avec la filiale Hilo.

Le service offert par Hilo représente donc un approvisionnement en électricité au sens de l'article 74.1 de la LRÉ, qui est sans équivoque quant à la nécessité de procéder par appel d'offres pour l'acquisition de nouveaux approvisionnements en réseau intégré :

« 74.1 Afin d'assurer le traitement équitable et impartial des fournisseurs participant à un appel d'offres, le distributeur d'électricité doit établir et soumettre à l'approbation de la Régie, qui doit se prononcer dans les 90 jours, une procédure d'appel d'offres et d'octroi, ainsi qu'un code d'éthique portant sur la gestion des appels d'offres applicables aux contrats d'approvisionnement en électricité requis pour satisfaire les besoins des marchés québécois qui excèdent l'électricité patrimoniale, ou les besoins qui seront satisfaits par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 2.1^o du premier alinéa de l'article 112.

La procédure d'appel d'offres et d'octroi doit notamment:

1^o permettre par la diffusion de l'appel d'offres dans un délai adéquat, la participation de tout fournisseur intéressé;

2^o accorder un traitement égal à toutes les sources d'approvisionnement de même qu'à des projets d'efficacité énergétique, à moins que l'appel d'offres ne prévoie que la totalité ou une partie des besoins devront être satisfaits pour une source particulière d'approvisionnement en électricité par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement;

3^o favoriser l'octroi des contrats d'approvisionnement sur la base du prix le plus bas pour la quantité d'électricité et les conditions

³⁰ HYDRO-QUÉBEC, *Bâtiments – Programme de soutien aux projets d'efficacité énergétique*, Hydro-Québec, <<https://www.otpq.qc.ca/documents/NouveauProgrammeBatiment.pdf>> (consulté le 29 juillet 2020).

demandées, en tenant compte du coût de transport applicable et, dans le cas où l'appel d'offres prévoit que la totalité ou une partie des besoins devront être satisfaits pour une source particulière d'approvisionnement en électricité par un bloc d'énergie, en tenant compte du prix maximal tel qu'établi par règlement du gouvernement;

4° permettre qu'un appel d'offres puisse être satisfait par plus d'un contrat d'approvisionnement, auquel cas le fournisseur qui permet d'atteindre la quantité d'électricité demandée peut être invité à diminuer la quantité d'électricité qu'il a lui-même offerte, sans toutefois en modifier le prix unitaire.

Tout projet d'efficacité énergétique, visé par un appel d'offres en vertu du paragraphe 2° du deuxième alinéa, doit satisfaire aux exigences de stabilité, de durabilité et de fiabilité applicables aux sources d'approvisionnement conventionnelles.

La Régie peut dispenser le distributeur d'électricité de recourir à l'appel d'offres pour des contrats de court terme ou en cas d'urgence des besoins à satisfaire.

Pour l'application du présent article, le promoteur d'un projet d'efficacité énergétique est considéré comme un fournisseur d'électricité. »

8.2 La Loi sur Hydro-Québec

La Loi sur Hydro-Québec peut aussi fournir un éclairage quant à la légalité de la conclusion du contrat de gré à gré entre Hydro-Québec et Hilo.

L'article 29 de la *Loi sur Hydro-Québec* (LHQ), qui énumère les pouvoirs spéciaux d'Hydro-Québec, permet la création de filiales offrant des services énergétiques uniquement lorsque les travaux ou services sont réalisés hors-Québec :

« La Société peut, elle-même ou par l'entremise d'une filiale constituée en vertu de la Loi sur les compagnies (chapitre C-38), seule ou en association avec d'autres personnes, agir comme conseiller dans les domaines de la production, du transport et de la distribution de l'énergie et fournir des services liés à son savoir-faire et à l'expérience qu'elle a acquise dans ces domaines, lorsqu'il s'agit de travaux ou services

destinés à être effectués ou utilisés hors du Québec.»³¹ (Nous soulignons)

À l'inverse, l'article 29 de la LHQ ne permet pas explicitement le pouvoir de créer une filiale pour la provision de services énergétiques au Québec. Effectivement, alors que le législateur mentionne explicitement qu'Hydro-Québec peut, « par l'entremise d'une filiale », agir comme conseiller ou fournir des services hors-Québec, aucune autre mention de la sorte n'est prévue pour ses autres pouvoirs. Le premier alinéa de l'article 29 se lit d'ailleurs comme suit :

« La Société peut produire, acquérir, vendre, transporter et distribuer de l'énergie. » (Nous soulignons)

Bien qu'Hilo soit une filiale en propriété exclusive d'Hydro-Québec, rien n'indique qu'elle peut s'arroger les pouvoirs dévolus à Hydro-Québec par sa loi constitutive, en tant que Société d'État constituée par le gouvernement du Québec et œuvrant en tant que service public pour l'ensemble des Québécois.

À la lumière de ce qui précède, le ROÉÉ est d'avis que la *Loi sur Hydro-Québec* ne milite certainement pas en faveur de cette entente de gré à gré avec Hilo puisqu'elle n'offre pas d'indice explicite à cet effet, sauf hors-Québec.

8.3 Demandes d'extension du pouvoir de dispense d'appel d'offres

Dans son mémoire³² présenté à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN) dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le Projet de loi 106³³, Hydro-Québec demandait au gouvernement de la dispenser de recourir à des appels d'offres pour des solutions d'approvisionnements plus avantageuses pour ses clients que celles d'un appel d'offres au marché, « tel qu'un approvisionnement nécessaire en pointe »³⁴ (Nous soulignons).

Hydro-Québec formulait alors cette demande en référant à la décision [D-2016-105](#) dans le dossier R-3953-2015, qui concluait que l'utilisation de la centrale en période de pointe

³¹ [Loi sur Hydro-Québec](#), préc., note 9, art. 29.

³² *Mémoire d'Hydro-Québec, Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN) dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi no. 106, Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant certaines dispositions législatives*. Ce document est présenté en Annexe 1, déposée simultanément au présent mémoire.

³³ *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant certaines dispositions législatives*, L.Q. 2016, c. 35.

³⁴ *Mémoire d'Hydro-Québec*, préc., note 28, p. 6.

constituait un approvisionnement assujéti à la procédure d'appel d'offres prévue par l'article 74.1 de la LRÉ.

Le paragraphe 116 de cette décision était limpide quant au caractère de l'approvisionnement nécessaire en pointe :

« Or, il n'y a pas de doute que le produit visé par l'Entente constitue un approvisionnement extrapatrimonial additionnel en période de pointe hivernale. »³⁵

De plus, le paragraphe 136 de la même décision se lit ainsi :

« [...] En appliquant la méthode téléologique dans l'interprétation des dispositions pertinentes de la Loi, la première formation ne pouvait en arriver qu'à la seule conclusion que l'Entente porte sur un approvisionnement extrapatrimonial assujéti à la procédure d'appel d'offres prévue à l'article 74.1 de la Loi et, par conséquent, elle aurait dû rejeter comme étant irrecevable la Demande d'approbation. »

Selon le ROEÉ, il n'y a pas de doute que l'approvisionnement visé par Hilo constitue tout autant un approvisionnement extrapatrimonial additionnel en période de pointe hivernale aussi assujéti à la procédure d'appel d'offres prévue par l'article 74.1 de la LRÉ.

Enfin, le ROEÉ constate que le gouvernement n'a pas assoupli la loi suite aux demandes de modification soumises par Hydro-Québec.

³⁵ R-3953-2015, [D-2016-105](#), p. 39.

9.0 LA VALEUR DE L'AGRÉGATION DES CHARGES ÉLECTRIQUES

De l'avis du ROÉÉ, l'agrégation des charges revêt une valeur monétaire et stratégique plus importante que celle que la preuve d'Hydro-Québec laisse entrevoir.

L'agrégation des charges pourra être valorisée de plusieurs manières au sein des activités d'Hydro-Québec. Le potentiel de cette approche ne se limite pas seulement à la gestion de la demande en puissance dans les activités de distribution de l'entreprise.

En réponse à la question 6.1 de la demande de renseignements n°1 du ROÉÉ³⁶, qui demandait si l'utilisation du contrôle des charges en tant que réserve tournante aux bénéficiaires du Distributeur mais aussi du Transporteur et du Producteur était envisagée, Hydro-Québec répondait par l'affirmative :

« Le service rendu par Hilo vise à offrir au Distributeur de la puissance. Pour les plages horaires utilisées par le Distributeur, Hilo ne pourra pas commercialiser un service de réserve tournante à moins de disposer d'une capacité excédentaire à celle nécessaire aux fins de fournir la puissance prévue au contrat. Pour toutes les autres heures où le Distributeur n'utilise pas son contrat, Hilo pourra commercialiser le service s'il y voit un avantage économique. Le Distributeur ne prévoit pas faire un appel d'offres pour des services complémentaires. »

En réponse à la question 6.4 de la demande de renseignements n°1 du ROÉÉ, Hydro-Québec précisait que :

« Tout comme les moyens de gestion déjà à la disposition du Distributeur, Hilo s'ajoute à la liste du Transporteur pour gérer les événements réseaux. Toutefois, le Transporteur n'aura pas un contrôle direct sur les charges. Il devra communiquer avec Hilo pour l'effacement, et ce, en respectant les clauses contractuelles. »³⁷

Le ROÉÉ constate que l'agrégateur pourra commercialiser son service à plus d'un client à l'interne d'Hydro-Québec, mais que sa rémunération actuelle n'est établie qu'en fonction des activités de gestion de la demande en puissance d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution.

³⁶ [B-0047](#), HQD-5, doc. 8, p. 27.

³⁷ *Ibid.*

Hydro-Québec propose de payer Hilo [REDACTED] \$/kW/année indexé de [REDACTED] % annuellement pour la puissance effacée, selon sa réponse à la question 10.19 de la demande de renseignements n°1 de la Régie de l'énergie³⁸.

En réponse à la question 4.1 de la demande de renseignement n°1 de l'AQCIE-CIFQ³⁹ de fournir les coûts évités de long terme qui ont été utilisés pour établir la rémunération de Hilo, Hydro-Québec répondait ceci :

[REDACTED]

Le Distributeur croit important de souligner que la rémunération d'Hilo n'est pas dérivée du coût évité. Le coût évité fait partie des éléments permettant de juger du caractère raisonnable du coût de la mesure par rapport aux bénéfices qu'en tire le Distributeur. Or, sa conclusion est à l'effet que l'ensemble de ces bénéfices, pécuniaires et non pécuniaires, se compare avantageusement au coût. Le Distributeur insiste sur l'importance qu'il accorde au déploiement d'une activité structurante permettant à sa clientèle de contribuer à la transition énergétique, comme il le soulignait en réponse à la question 10.19 de la demande de renseignements no 1 de la Régie à la pièce HQD-5, document 1 (B-0024). » (Nous soulignons)

En réponse à la question 4.1 du ROÉÉ qui demandait de confirmer le calcul de la valeur du kW effacé par contrôle des charges à environ 180 \$/kW-an⁴⁰, Hydro-Québec répondait ceci :

³⁸ B-0025, HQD-5, doc. 1, p. 2. (déposée sous pli confidentiel)

³⁹ B-0057, HQD-5, doc. 3, p. 3. (déposée sous pli confidentiel)

⁴⁰ B-0060, HQD-5, doc. 8, p. 1. (déposée sous pli confidentiel)

« En ce qui a trait à la valeur de l’effacement par la tarification dynamique, voir la réponse à la question 14.3 de l’UC à la pièce HQD-5, document 11.

Concernant Hilo, les coûts évités à considérer doivent tenir compte, notamment, des différents éléments mentionnés à la section 3.2 de la pièce HQD-4, document 4 (B-0032).

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]. » (Nous soulignons)

En considérant les pourcentages de réserve indiqués par Hydro-Québec, nous effectuons le calcul suivant :

Tableau 1. Valeur unitaire de la puissance provenant d’Hilo pour Hydro-Québec dans ses activités de distribution

	Coûts évités			Total
	Fourniture	Transport	Distribution	
Coûts évités (\$/kW-an)	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
Taux de réserve/facteur de correction (%)	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
Valeur nette résiduelle (\$/kW-an)	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

Le prix payé pour l'agrégation des charges par Hilo est donc substantiellement plus élevé que la valeur économique de l'ensemble des coûts évités ([REDACTED], soit près de [REDACTED] % plus cher). Le cas échéant, la valeur des bénéfices non pécuniaires alléguée par Hydro-Québec, encore non qualifiée à ce jour, devrait donc être substantiellement élevée pour que le recours aux services d'agrégation selon le marché conclut entre Hydro-Québec et Hilo soit avantageux pour la clientèle.

Tel qu'indiqué précédemment, l'agrégation des charges recèle une certaine valeur auprès d'Hydro-Québec dans ses activités de transport, notamment en ce qui a trait au maintien d'une réserve tournante et de réserve arrêtée. La valeur de ce service peut être constatée dans les *Tarifs et conditions des services de transport d'Hydro-Québec*⁴¹ :

« Annexe 6

Réserve d'exploitation – Service de maintien de réserve tournante

Le service de maintien de la réserve tournante est nécessaire pour assurer la continuité du service de transport lors d'incident de première contingence sur le réseau. Le service de maintien de la réserve tournante sur le réseau peut être fourni par les groupes turbine-alternateurs distribués sur le réseau et qui sont exploités en-deçà de la puissance maximale, ainsi que par les ressources autres que la production qui peuvent assurer ce service. Le Transporteur doit offrir ce service lorsque le service de transport est utilisé pour alimenter une charge dans sa zone de réglage. Le client d'un service de transport peut soit acheter ce service auprès du Transporteur ou conclure des ententes de rechange comparables pour la fourniture de ce service par des installations situées dans la zone de réglage du Transporteur pour exécuter son obligation en matière de service de maintien de la réserve tournante. Les frais de ce service sont applicables à la capacité réservée en fonction des tarifs énoncés ci-après :

Livraison annuelle : 1,17 \$/kW-an pour chaque kW réservé

Livraison mensuelle : 0,10 \$/kW-mois pour chaque kW réservé

Livraison hebdomadaire : 22,50 \$/MW-semaine pour chaque MW réservé

Livraison quotidienne – service ferme : 4,50 \$/MW-jour pour chaque MW réservé

⁴¹ [Tarifs et conditions des services de transport d'Hydro-Québec](#), 28 mars 2018, pp. 123 et 124.

Livraison quotidienne – service non ferme : 3,21 \$/MW-jour pour chaque MW réservé

Livraison horaire : 0,13 \$/MW-heure pour chaque MW réservé » (Nous soulignons)

« Annexe 7

Réserve d'exploitation – Service de maintien de réserve arrêtée

Le service de maintien de réserve arrêtée est nécessaire pour desservir une charge en cas d'incident sur le réseau. Il n'est toutefois pas disponible immédiatement pour desservir une charge, mais plutôt dans un court délai. Le service de maintien de réserve arrêtée peut être fourni par les groupes turbine-alternateurs qui sont en réseau mais sans charge, au moyen de la production qui peut être obtenue rapidement ou au moyen d'une charge interruptible, ou par les ressources autres que la production qui peuvent assurer ce service. Le Transporteur doit offrir ce service lorsque le service de transport est utilisé pour alimenter une charge dans sa zone de réglage. Le client d'un service de transport peut soit acheter ce service auprès du Transporteur ou conclure des ententes de rechange comparables pour la fourniture de ce service par des installations situées dans la zone de réglage du Transporteur pour exécuter son obligation en matière de service de réserve supplémentaire. Les frais de ce service sont applicables à la capacité réservée en fonction des tarifs énoncés ci-après :

Livraison annuelle : 0,58 \$/kW-an pour chaque kW réservé

Livraison mensuelle : 0,05 \$/kW-mois pour chaque kW réservé

Livraison hebdomadaire : 11,15 \$/MW-semaine pour chaque MW réservé

Livraison quotidienne – service ferme: 2,23 \$/MW-jour pour chaque MW réservé

Livraison quotidienne – service non ferme: 1,59 \$/MW-jour pour chaque MW réservé

Livraison horaire : 0,07 \$/MW-heure pour chaque MW réservé. » (Nous soulignons)

Les activités d'Hydro-Québec relatives à la production d'électricité n'étant pas réglementées par la LRÉ, il est plus difficile d'en évaluer la valeur des services d'agrégation des charges pour ces activités. Cependant, comme l'indiquait le ROÉÉ dans

la question 6.5 de sa demande de renseignements n°1⁴², Hydro-Québec pourrait se servir du contrôle de certaines charges dans son bilan de la Marge de Réserve Planifiée et ainsi libérer de la puissance effective de production qui pourrait être ensuite valorisée pleinement sur les marchés internes ou à l'exportation.

⁴² [B-0047](#), HQD-5, doc. 8, p. 28.

CONCLUSIONS

Après analyse du dossier et à la lumière de ce qui précède, le ROÉÉ en vient aux conclusions suivantes et demande à la Régie de prendre acte que :

- **Contrairement à ce que prétend Hydro-Québec, la gestion de la demande en puissance (GDP), dont l'agrégation des charges, constitue une activité réglementée dont la responsabilité ne peut être transférée à une filiale non réglementée telle qu'Hilo.**
- **La gestion de la demande en puissance (GDP), dont l'agrégation des charges, représente un approvisionnement en électricité assujetti aux dispositions de la LRÉ.**
- **Le prix consenti par Hydro-Québec pour le service d'agrégation des charges semble excessif considérant la valeur des coûts évités, moins les réserves applicables, et qu'il devrait aussi considérer la valeur de l'agrégation des charges auprès d'Hydro-Québec dans ses activités de transport et de production à des fins de réserve.**

ANNEXE 1 - Mémoire d'Hydro-Québec, Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN) dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le Projet de loi n° 106, Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et modifiant certaines dispositions législatives.

(L'annexe est déposée en pièce, simultanément au présent mémoire.)