

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2013-206

R-3861-2013

19 décembre 2013

PRÉSENTS :

Gilles Boulianne

Bernard Houle

Louise Pelletier

Régisseurs

Hydro-Québec

Demanderesse

et

Personnes intéressées dont les noms apparaissent ci-après

Décision finale

Demande d'approbation d'une entente globale cadre pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2016

Personnes intéressées :

Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ/AQLPA);
Union des consommateurs (UC).

1. DEMANDE

[1] Le 25 septembre 2013, Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) demande à la Régie de l'énergie (la Régie) d'approuver une entente globale cadre (l'Entente) conclue avec Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité (le Producteur) et d'être dispensée de recourir à la procédure d'appel d'offres pour les approvisionnements visés par l'Entente.

[2] La demande du Distributeur est présentée en vertu des articles 74.1 et 74.2 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi) et du *Règlement sur les conditions et les cas où la conclusion d'un contrat d'approvisionnement par le distributeur d'électricité requiert l'approbation de la Régie de l'énergie*² (le Règlement).

[3] Comme indiqué dans l'avis aux personnes intéressées³, la Régie procède à l'examen de cette demande sur dossier.

[4] Le 24 octobre 2013, la Régie transmet une demande de renseignements au Distributeur, qui y répond le 6 novembre 2013⁴. Les 4 et 12 novembre 2013, l'UC et SÉ/AQLPA⁵ soumettent leurs observations sur la demande du Distributeur et ce dernier y répond le 18 novembre 2013⁶.

[5] Dans la présente décision, la Régie se prononce sur l'Entente.

2. HISTORIQUE ET ÉTUDE DE LA PRÉSENTE ENTENTE

[6] Dans la décision D-2005-178 relative au plan d'approvisionnement 2005-2014 du Distributeur rendue le 5 octobre 2005, la Régie reconnaissait le besoin d'une entente cadre entre le Distributeur et le Producteur, parce qu'elle permettait de répondre en temps

¹ L.R.Q., c. R-6.01.

² (2002) 134 G.O. II, 8151.

³ Pièce A-0003.

⁴ Pièce B-0009.

⁵ Pièces C-UC-0002 et C-SÉ-AQLPA-0002.

⁶ Pièce B-0010.

réel aux besoins imprévisibles au-delà du profil de l'électricité patrimoniale, tels que ceux créés par les variations climatiques, les indisponibilités fortuites des équipements de production des fournisseurs et l'inadéquation entre le profil de l'électricité patrimoniale et le profil de la demande⁷. L'entente cadre établissait les prix de l'électricité mobilisée auprès du Producteur en dépassement du profil de l'électricité patrimoniale.

[7] Depuis 2005, la Régie a approuvé trois ententes cadres. La première, couvrant la période du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2006, a été approuvée le 8 novembre 2005 (décision D-2005-203)⁸. La seconde, couvrant la période du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2008, a été approuvée le 13 juillet 2007 (décision D-2007-83)⁹. La troisième, couvrant la période du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2013, a été approuvée le 21 août 2009 (décision D-2009-107)¹⁰.

[8] La présente Entente¹¹, soumise à la Régie pour approbation, constitue donc la quatrième entente de ce genre. Les différences avec les ententes précédentes sont les suivantes :

- sa durée est de trois ans, comparativement à cinq ans pour l'entente cadre précédente;
- l'ajout d'une clause de renouvellement automatique à son échéance pour des périodes additionnelles successives de trois ans aux mêmes termes et conditions;
- le prix applicable à la majorité des heures de l'année est de 9,6 ¢/kWh en 2014, soit celui de l'entente précédente (8,5 ¢/kWh), auquel un taux d'indexation annuel de 2,5 % est appliqué.

[9] La Régie examine l'Entente en tenant compte de ces modifications, mais aussi en considérant le contexte du marché actuel et l'utilisation par le Distributeur des ententes précédentes.

⁷ Dossier R-3550-2004, décision D-2005-178, p. 24.

⁸ Dossier R-3568-2005.

⁹ Dossier R-3622-2006.

¹⁰ Dossier R-3689-2009.

¹¹ Pièce B-0004 (HQD-1, document 1).

3. BESOINS VISÉS PAR L'ENTENTE ET SON UTILISATION

3.1 BESOINS COMBLÉS PAR L'ENTENTE

[10] L'objet de l'Entente est de convenir des termes et conditions de l'achat, auprès du Producteur, de l'énergie en dépassement du profil annuel de l'électricité patrimoniale.

[11] Les besoins couverts par l'Entente sont ceux qui se manifestent après que le Distributeur ait utilisé, de façon raisonnable, tous les moyens d'approvisionnement à sa disposition.

[12] En réponse à la demande de renseignements de la Régie, le Distributeur mentionne que :

« La cause principale des écarts survenant entre l'offre et la demande est la variabilité de la demande, notamment en raison de l'aléa climatique. Cette variabilité est hors du contrôle du Distributeur et les moyens d'approvisionnements disponibles ne peuvent être utilisés pour répondre aux variations survenant à très court terme.

Les achats sur les marchés de court terme, les modalités du programme d'électricité interruptible ainsi que les modalités des autres contrats postpatrimoniaux comme le contrat de cyclable avec le Producteur nécessitent des délais d'engagement préalable de l'ordre de 1 à 36 heures [...] »¹².

[13] Selon le Distributeur, l'utilisation de l'Entente constitue une mesure de dernier recours pour assurer la fiabilité d'approvisionnement de la clientèle québécoise¹³.

¹² Pièce B-0009, p. 5.

¹³ Pièce B-0005, p. 6.

3.2 SUIVI DES ENTENTES CADRES PRÉCÉDENTES

[14] En référence à l'utilisation des ententes cadres au cours des quatre dernières années, le Distributeur indique qu'il « *utilise les dispositions de l'Entente comme moyen de dernier recours et adopte les stratégies nécessaires afin d'en minimiser l'utilisation* »¹⁴.

[15] Le tableau suivant présente, pour les années 2008 à 2012, certaines données relatives à l'utilisation des ententes cadres précédentes.

Utilisation des ententes globales cadre depuis 2008					
	2008	2009	2010	2011	2012
Dépassements - 300 plus grandes valeurs horaires (GWh)	0	0	0	0	0
Dépassements réguliers (GWh)	103	66	7	4	0
Dépassements - 40 plus petites valeurs horaires (GWh)	*	0	7	14	14
Dépassement totaux (GWh)	103	66	14	18	14
Coût des dépassements (M\$)	8,5	5,6	0,9	0,8	0,4

* Les dépassements des 40 plus petites valeurs horaires ont été reconnus à partir de l'année 2009 dans la décision D-2009-107

Source : Pièce B-0005, p. 8.

[16] Le Distributeur mentionne avoir eu recours aux ententes cadres de façon limitée depuis 2005, particulièrement lors des 300 heures de plus grande contribution du Producteur au volume d'électricité patrimoniale qui sont les heures les plus coûteuses.

[17] Pour les années 2009 à 2012, le Distributeur note que la moyenne des coûts annuels est de 1,9 M\$ et correspond à un coût unitaire de 68 \$/MWh. Par ailleurs, les données du Distributeur illustrent le fait que, depuis 2010, les dépassements se concentrent principalement dans les 40 plus faibles valeurs horaires de l'électricité mobilisée au titre de l'électricité patrimoniale.

¹⁴ Pièce B-0005, p. 7.

[18] Sur la période couverte par l'Entente, le Distributeur anticipe un volume de dépassement comparable à celui observé lors des quatre dernières années.

4. DISPENSE DE RECOURIR À L'APPEL D'OFFRES

[19] Pour satisfaire les besoins des marchés québécois excédant l'électricité patrimoniale, le Distributeur doit acquérir les approvisionnements requis par appel d'offres. En vertu de l'article 74.1 de la Loi, la Régie peut néanmoins le dispenser de recourir à l'appel d'offres pour des contrats de court terme ou en cas d'urgence des besoins à satisfaire.

[20] Le Distributeur demande à être dispensé de recourir à la procédure d'appel d'offres pour les approvisionnements visés par l'Entente.

[21] Dans la décision relative à l'entente précédente, la Régie décidait que « *Vu la nature de l'Entente et comme seul le Producteur peut actuellement offrir ce service durant toute l'année, la Régie dispense le Distributeur de recourir à la procédure d'appel d'offres pour les approvisionnements visés par l'Entente* »¹⁵. Aucun élément nouveau ne permet à la Régie de conclure autrement dans le présent dossier.

[22] **La Régie accueille donc la demande de dispense du Distributeur.**

[23] **Par ailleurs, pour le prochain dossier, la Régie ordonne au Distributeur de déposer la demande relative à la dispense antérieurement à la demande d'approbation de l'entente globale cadre, afin qu'elle puisse établir, préalablement et dans un délai raisonnable, les conditions de la dispense demandée**¹⁶.

¹⁵ Dossier R-3622-2006, décision D-2007-83, p. 7.

¹⁶ Article 74.1 de la Loi et par. 4^o de l'article 3 du Règlement.

5. PRIX ET DURÉE DE L'ENTENTE

[24] L'Entente prévoit que les prix payables par le Distributeur au Producteur s'appliquent selon les plages d'heures suivantes :

- un prix pour les dépassements survenant pendant les 300 plus grandes valeurs horaires de l'électricité mobilisée par le Distributeur au titre de l'électricité patrimoniale (les 300 plus grandes valeurs horaires);
- un prix pour les dépassements survenant pendant les 40 plus petites valeurs horaires de l'électricité mobilisée par le Distributeur au titre de l'électricité patrimoniale (plus petites valeurs horaires);
- un prix pour les 8 420 autres heures de l'année.

[25] Dans la décision D-2007-83 relative à l'entente couvrant la période du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2008, la Régie invitait le Distributeur à explorer diverses approches pour la prochaine entente cadre : « *L'une de ces approches pourrait être basée sur les prix disponibles « ex post » (réel) sur les marchés limitrophes. Cette formule de prix pourrait tenir compte du coût d'opportunité du Producteur [...]* ». Elle soulignait également que dans « *d'autres marchés, comme celui du NYISO, il existe aussi des mécanismes d'ajustement en temps réel et les fournisseurs appelés à répondre à des besoins immédiats sont compensés selon des prix établis en temps réel correspondant à l'équilibre entre l'offre et la demande à ce moment précis* »¹⁷.

[26] Dans le présent dossier, le Distributeur maintient que « *toute référence à des prix de marché est inappropriée en raison de la nature des besoins comblés par l'Entente. Ces besoins ne peuvent être comblés par les marchés en raison des délais requis et des contraintes de capacité aux interconnexions* »¹⁸.

¹⁷ Dossier R-3622-2006, p. 7 et 13.

¹⁸ Pièce B-0009, p. 7.

5.1 PRIX POUR LES 300 PLUS GRANDES VALEURS HORAIRES

[27] Pour ces 300 heures, le prix fixé à l'article 7.1.1 de l'Entente est égal au maximum entre 30 ¢/kWh et le prix du « Day-Ahead Market » (DAM) du point HQ_Gen_Import du New York ISO (NYISO) augmenté de certains frais, dont les frais de transport, et ajusté pour le taux de change. Ce prix est identique à celui prévu aux trois ententes cadres précédentes.

[28] Le Distributeur indique que le prix de 30 ¢/kWh est comparable au prix de l'électricité interruptible pour un nombre d'heures d'appel d'environ 45 heures. Il note également que :

« étant donné que le nombre d'heures d'appel moyen depuis 2009 est moindre que 45 heures, le prix applicable aux dépassements lors des 300 plus grandes valeurs horaires de l'électricité mobilisée au titre de l'électricité patrimoniale est plus avantageux que celui du programme d'électricité interruptible. De plus, la formule de prix de l'Entente ne comporte aucune rémunération fixe associée à la puissance nécessaire pour fournir le service, ce qui rend ce produit d'autant plus avantageux »¹⁹.

[29] SÉ/ALPQA est en accord avec le Distributeur et recommande à la Régie d'approuver la formule de prix proposée. Selon lui, *« par essence, le service fourni par l'entente-cadre est d'une qualité supérieure à celui offert par les marchés de court terme et de l'interruptible car ne nécessitant pas de délai de préavis et, quant aux périodes de creux, n'étant pas sujet aux limites opérationnelles »²⁰.*

5.2 PRIX POUR LES 40 PLUS PETITES VALEURS HORAIRES

[30] Pour ces 40 heures, le prix fixé à l'article 7.1.2 de l'Entente est balisé par le prix de marché, auquel des limites supérieure et inférieure s'appliquent. La limite supérieure correspond au prix retenu pour les autres valeurs horaires de l'année et la limite inférieure est fixée au prix de l'électricité patrimoniale, soit 2,84 ¢/kWh en 2014.

¹⁹ Pièce B-0009, p. 7 et 8.

²⁰ Pièce C-SÉ-AQLPA-0002, p. 4.

[31] Le Distributeur souligne que les difficultés reliées à l'utilisation des interconnexions afin de maintenir la tension minimale du réseau de transport pendant les heures de plus faible demande imposent certaines contraintes d'approvisionnement qui se traduisent par des dépassements souvent inévitables²¹.

5.3 PRIX POUR LES AUTRES HEURES DE L'ANNÉE

[32] Pour les 8 420 autres heures de l'année, le prix fixé à l'article 7.1.3 de l'Entente est de 9,6 ¢/kWh pour l'année 2014. Ce prix sera par la suite indexé au taux de 2,5 % par année. Le Distributeur explique que le prix de 9.6 ¢/kWh correspond à celui de l'entente précédente (8,5 ¢/kWh), auquel un taux d'indexation annuel de 2,5 % a été appliqué.

[33] Le Distributeur indique que le prix pour les autres heures de l'année se compare avantageusement au coût unitaire moyen des approvisionnements postpatrimoniaux. Il note, par ailleurs, que « *l'utilisation d'un prix fixé à l'avance, applicable à la majorité des valeurs horaires de l'année, réduit le risque associé aux coûts d'approvisionnement du Distributeur, particulièrement dans le contexte où il est difficile, voire impossible, de déterminer à l'avance le jour et l'heure de l'année où les dépassements surviendront* »²².

[34] Le Distributeur considère que l'utilisation d'un prix fixé à l'avance lui permet de réduire son exposition à la volatilité des prix de marché et rappelle que l'Entente constitue un moyen de dernier recours dont il cherche à limiter l'utilisation. Par conséquent, et considérant que les services rendus par l'Entente ne peuvent être acquis sur les marchés de court terme, il conclut que la comparaison de l'évolution des prix de l'Entente à celle des prix des marchés de court terme demeure inappropriée²³.

5.4 DURÉE DE L'ENTENTE

[35] À l'article 3.2 de l'Entente, le Distributeur et le Producteur introduisent une clause de renouvellement automatique de l'Entente à son échéance pour des périodes additionnelles successives de trois ans aux mêmes termes et conditions. Selon le

²¹ Pièce B-0005, p. 9.

²² *Ibid.*, p. 10.

²³ Pièce B-0009, p. 9 et 10.

Distributeur, « *le renouvellement automatique permet d'assurer la continuité de l'Entente dans le contexte où celle-ci est requise à long terme par le Distributeur* »²⁴.

[36] Pour SÉ/AQLPA, il semble imprudent que l'Entente :

*« [...] puisse dorénavant échapper indéfiniment au contrôle de la Régie par le seul effet de la clause triennale de renouvellement automatique prévue en son article 3.2. Il nous semblerait plus sage au contraire que la Régie requiert du Distributeur d'obtenir une approbation préalable du Tribunal avant d'exercer toute option de renouvellement de la présente entente, comme cela est déjà le cas par exemple des renouvellements annuels de l'entente de suspension HQD-TCE. Ceci maintiendrait la flexibilité du Tribunal de demander, si les circonstances le justifient, à HQD de renégocier à l'avenir son entente-cadre avec HQP selon de nouvelles bases »*²⁵.

[37] Le Distributeur indique que « *la clause de renouvellement automatique n'empêche nullement la négociation, avant chaque renouvellement de l'Entente en vertu de l'article 3.2, des diverses modalités de l'Entente, dont les prix pour les dépassements horaires et le taux d'indexation* »²⁶.

5.5 OPINION DE LA RÉGIE

[38] Quant au prix pour les autres valeurs horaires de l'année, la Régie rappelle que le coût de 9,6 ¢/kWh et l'indexation de 2,5 % sont le résultat d'une référence au contrat d'approvisionnement de TCE²⁷. La Régie note que la baisse du coût du gaz naturel et du prix de l'électricité sur les marchés limitrophes, et donc du coût d'opportunité du Producteur, rend moins pertinente l'utilisation de cette référence et notamment le maintien de l'indexation au taux de 2,5 %.

²⁴ Pièce B-0009, p. 11.

²⁵ Pièce C-SÉ-AQLPA-0002, p. 6.

²⁶ Pièce B-0009, p. 11.

²⁷ D-2005-203, p. 6.

[39] Par ailleurs, à l'égard de l'utilisation et des coûts de l'Entente, la Régie note aussi que le Distributeur mentionne que considérant :

« [...] que cette situation persistera, le Distributeur s'attend à des volumes de dépassement comparables pour les trois prochaines années pour les 40 plus petites valeurs horaires de l'électricité mobilisée au titre de l'électricité patrimoniale.

Enfin, le Distributeur tient à préciser qu'il ne prévoit aucun dépassement pour les autres heures de l'année sur la période de l'Entente »²⁸.

[40] Dans ces circonstances, et considérant l'ensemble des caractéristiques de l'Entente, la Régie approuve l'Entente.

[41] Toutefois, dans le cas où les coûts annuels atteindraient ou dépasseraient un montant de 1,9 M\$ correspondant à la moyenne des coûts annuels enregistrée pour les années 2009 à 2012, la Régie demande au Distributeur de lui présenter, dans le cadre de son rapport annuel, les raisons justifiant ce dépassement. Le cas échéant, la Régie pourrait demander au Distributeur de revoir l'Entente.

6. COMPTABILISATION DES COÛTS ASSOCIÉS À L'ENTENTE

[42] Le Distributeur peut comptabiliser depuis 2005, dans le compte de frais reportés créé par les décisions D-2005-34 et D-2005-132, la totalité des écarts de coûts d'approvisionnement postpatrimoniaux découlant de l'Entente. Certaines modalités relatives au compte de *pass-on* pour l'achat d'électricité postpatrimoniale ont été approuvées par la Régie.

[43] La Régie autorise le Distributeur à comptabiliser la totalité des écarts de coûts d'approvisionnement postpatrimoniaux découlant de l'Entente dans le compte de frais reportés créé par ces décisions précitées, soit les écarts nets reliés aux coûts d'approvisionnement au-delà du volume d'électricité patrimoniale, le tout portant intérêts au taux autorisé sur la base de tarification du Distributeur, à compter du 1^{er} janvier 2009.

²⁸ Pièce B-0009, p. 3 et 4.

7. SUIVI

[44] La Régie prend acte de l'intention du Distributeur de déposer, au plus tard le 30 avril de chaque année, un relevé détaillé des livraisons réalisées au cours de l'année précédente en vertu de l'Entente. Le suivi proposé est conforme à celui demandé par la Régie dans les décisions D-2009-107 (paragraphe 78) et D-2011-162²⁹.

[45] L'UC recommande à la Régie qu'elle demande au Distributeur de préciser, dans son bilan annuel d'utilisation de l'Entente, le volume d'électricité livrée pour lequel le prix plancher de l'électricité patrimoniale a été utilisé, ainsi que le prix moyen du DAM du point HQ_Gen_Import du NYISO, augmenté des frais applicables, correspondant à ce volume afin de pouvoir apprécier le gain réalisé par le Producteur sur ces livraisons.

[46] La Régie retient la recommandation de l'UC et demande au Distributeur d'ajouter au suivi de l'Entente les volumes d'électricité en dépassement des 40 plus faibles valeurs horaires lors desquelles le prix plancher de l'électricité patrimoniale a été utilisé, de même que les prix moyens du DAM du point HQ_Gen_Import du NYISO, augmentés des frais applicables, lors de ces heures.

[47] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

DISPENSE le Distributeur de recourir à la procédure d'appel d'offres pour les approvisionnements visés par l'Entente;

APPROUVE l'Entente intervenue entre le Distributeur et le Producteur, pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2016;

²⁹ Dossier R-3748-2010, par. 258.

DEMANDE au Distributeur de produire le suivi décrit à la section 7 de la présente décision;

ORDONNE au Distributeur de se conformer à toutes autres demandes et ordonnances énoncées dans la présente décision.

Gilles Boulianne
Régisseur

Bernard Houle
Régisseur

Louise Pelletier
Régisseur

Représentants :

Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ/AQLPA) représentées par Me Dominique Neuman;
Union des consommateurs (UC) représentée par Me Hélène Sicard.