

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

NO : R-3689-2009

HYDRO-QUÉBEC, personne morale de droit public légalement constituée en vertu de la *Loi sur Hydro-Québec* (L.R.Q., c. H-5) ayant son siège social au 75, boul. René-Lévesque Ouest, dans les cité et district de Montréal, province de Québec, H2Z 1A4,

Demanderesse

RÉPLIQUE DU DISTRIBUTEUR

INTRODUCTION

Le Distributeur a reçu les observations des intervenants suivants, à savoir :

ACEF
EBMI
FCEI
GRAMÉ
RNCREQ
SÉ-AQLPA
UC
UMQ

Le Distributeur réplique ci-après aux observations des intervenants qui sont d'intérêt pour ce dossier.

1.- Cadre réglementaire

Des intervenants¹ mettent de l'avant des argumentations qui nient le cadre réglementaire, incluant les décisions de la Régie tout en se référant à des concepts qui y sont étrangers.

¹ ACEF (pages 2 à 7), RNCREQ (pages 1 à 13) et SÉ-AQLPA (pages 1 à 15).

En raison de ce qui précède, le Distributeur doit une fois de plus rappeler le cadre réglementaire et les décisions de la Régie qui sont à l'origine de la présente demande.

La *Loi sur la Régie de l'énergie* (LRÉ) prévoit:

2. Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent, on entend par:

«contrat d'approvisionnement en électricité»: contrat intervenu entre le distributeur d'électricité et un fournisseur dans le but de satisfaire les besoins en électricité des marchés québécois; [...]

«fourniture d'électricité»: l'électricité mise à la disposition ou vendue au distributeur d'électricité par un fournisseur ou un représentant; [...]

Toute fourniture d'électricité par Hydro-Québec au distributeur d'électricité est réputée constituer un contrat d'approvisionnement. Tout service de transport d'électricité par le transporteur d'électricité avec Hydro-Québec est réputé constituer un contrat de service de transport.

Il est indiscutable que l'entente-cadre soumise pour approbation constitue un contrat d'approvisionnement en électricité puisqu'elle concerne la fourniture d'électricité au Distributeur par un fournisseur, soit Hydro-Québec, dans ses activités de Production².

Toute tentative de mutation ou de confusion entre l'entente-cadre et d'autres éléments du cadre réglementaire relatif au transport de l'électricité constitue un exercice inapproprié surtout dans le présent cas où **la Régie s'est prononcée à de nombreuses reprises sur le rôle et les objectifs de l'entente-cadre³ ainsi qu'à l'égard des autres éléments du cadre réglementaire⁴**. Le cadre réglementaire constitue un ensemble cohérent qui ne peut ni ne doit être remis en cause au gré des préférences de chacun. Avec respect pour l'avis contraire, aucun intervenant n'a produit d'éléments qui soient de nature à remettre en cause les déterminations antérieures de la Régie à l'égard de la nature, du rôle et des objectifs de l'entente-cadre.

En conformité avec le *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* (article 3), le Distributeur a produit au dossier les informations requises à l'approbation de l'entente-cadre, à savoir :

- une description et une prévision des besoins spécifiques visés par l'entente (voir notamment HQD-2, Document 1, p. 6);

² Voir généralement la décision D-2005-76 (pages 5 et 6).

³ Voir les décisions de la Régie de l'énergie: D-2002-169 (pages 36 et 50), D-2005-178 (pages 24 ss.), D-2005-203 (pages 3 à 9), D-2007-83 (pages 3 à 14) et D-2008-133 (pages 24 et 25).

⁴ A titre d'exemple, la Régie, dans sa décision D-2008-133, s'est déclarée satisfaite des modalités de l'entente concernant les services complémentaires associés à l'électricité patrimoniale.

- la démonstration que les caractéristiques de l'entente approuvées dans le plan d'approvisionnement sont respectées (voir décision D-2008-133, p. 25);
- les prix et les méthodes retenues afin de déterminer les prix des transactions (voir HQD-2, Document 1, pp. 6-13).

Comme par le passé, et ce, afin d'assurer la conformité réglementaire du processus d'approvisionnement par l'entente-cadre, le Distributeur demande à la Régie d'être dispensé de procéder par appel d'offres pour ces approvisionnements (article 74.2 LRÉ).

La demande du Distributeur est conforme au règlement précité.

L'intervenant SÉ-AQLPA mentionne que l'article 1 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* trouve application en l'espèce. Or, une simple lecture attentive de cet article⁵ permet de comprendre qu'il réfère au processus d'appel d'offres ce qui n'est pas le cas de l'entente-cadre.

Cet intervenant invite « *la Régie à suspendre l'étude du présent dossier en demandant à Hydro-Québec Distribution de renégocier l'entente-cadre* »⁶. L'interruption d'une instance ne peut survenir pour un motif tel que préconisé par l'intervenant. Une interruption d'instance survient généralement lorsque des objections de compétence juridictionnelle sont soulevées, qu'une ordonnance d'un tribunal supérieur l'ordonne ou si les parties souhaitent mettre en place un mode de résolution de conflit. Il s'agit de motifs sérieux qui s'appuient sur un cadre juridique réel.

Avec respect pour l'avis contraire, le dossier produit par le Distributeur est complet et conforme au cadre réglementaire. Ainsi la demande de suspension ne repose sur aucune assise juridique ou factuelle valable.

L'intervenant ACEF soumet qu' « *HQD devrait justifier le dépôt tardif de sa demande d'autorisation de l'Entente-cadre et demander explicitement avec justification l'application rétroactive de l'Entente au 1/01/09* »⁷.

Avec respect, l'argument de l'intervenant devrait être rejeté, notamment en ce qu'il omet des évidences:

- Le cadre réglementaire prévoit que le Distributeur doit faire la démonstration que les caractéristiques de l'entente-cadre approuvées dans le plan d'approvisionnement sont respectées. Or, la décision concernant le *Plan*

⁵ Voir notamment le second paragraphe et les rubriques 1, 2, 4 et 7 de l'article.

⁶ Observations SÉ-AQLPA, 12 mai 2009 [v.r.], paragraphe 16.

⁷ Commentaires de l'ACEF de Québec, 12 avril 2009, pages 3 et 11.

- d'approvisionnement 2008-2017* est survenue le 20 octobre 2009, soit moins de 90 jours avant la terminaison de l'entente-cadre précédente (31 décembre 2008);
- l'entente-cadre a été conclue le 12 février 2009 et la demande d'approbation produite le 19 février 2009; le Distributeur a clairement agit avec diligence ;
 - l'entente est conclue sous condition résolutoire (paragraphe 4.1 de l'entente) avec les effets juridiques que cela entraîne. La Régie a donc toute latitude, quant aux délais, pour mener son processus administratif d'approbation à terme ;
 - les coûts découlant de l'entente ne sont connus de façon certaine qu'à la fin de l'année en cause. Il y a donc absence de rétroactivité à cet égard.

2.- La durée de l'entente-cadre

L'entente soumise pour approbation est d'une durée de cinq ans ce qui est, de l'avis de certains intervenants, trop long.

Pour le Distributeur, il n'y a rien d'exceptionnel à ce que l'entente-cadre ait une durée de 5 ans (plutôt que 2 ans antérieurement) notamment en ce que:

- Les paramètres généraux de l'entente sont bien connus (troisième entente);
- les suivis des ententes antérieures produits par le Distributeur démontrent le faible coût d'utilisation de l'entente;
- le caractère nécessaire et récurrent de l'entente dans les approvisionnements du Distributeur est clairement démontré;
- cette durée et les prix fixes (par rapport à des prix de marchés fluctuants sur la période) prévus à l'entente-cadre protègent le Distributeur contre l'incertitude quant aux fluctuations des prix de marchés;
- un allègement réglementaire est souhaitable, à la lumière notamment du caractère répétitif des analyses et arguments évoqués par les intervenants au dossier.

Les mécanismes de l'entente-cadre ont atteint une maturité réglementaire qui justifie une durée contractuelle de 5 ans. Comme ce fut le cas dans le dernier dossier de la dispense (R-3629-2007), après une utilisation de quelques années, la Régie a constaté le caractère récurrent de la dispense et pris en compte le concept d'allègement réglementaire en autorisant la procédure de dispense pour des approvisionnement de court terme et ce, pour un terme indéfini⁸. Notons également, que l'entente d'intégration éolienne, approuvée par la Régie⁹, comporte un terme initial de 5 ans. Cette durée contractuelle n'a donc rien d'étonnant dans le contexte.

⁸ Décision D-2007-44.

⁹ Décision D-2006-27

3.- L'impact de l'Entente sur les coûts d'approvisionnement

L'entente-cadre soumise pour approbation s'inscrit en continuité avec celles qui furent examinées et approuvées par la Régie dans les dossiers R-3568-2005 et R-3622-2006. Les besoins comblés par l'entente demeurent inchangés par rapport à ce qui fut reconnu par la Régie dans ses dossiers.

A titre de rappel, le présent dossier, les dossiers antérieurs et les décisions de la Régie s'accordent tous sur le caractère spécifique de l'entente. Cette entente a pour objectif de couvrir les dépassements par rapport à l'électricité programmée pour répondre aux besoins de la clientèle québécoise. L'entente ne constitue pas un outil d'arbitrage de marché qui puisse permettre au Distributeur de choisir les plages horaires qui lui plaisent, il s'agit d'un outil de dernier recours pour l'approvisionnement en électricité du Québec après l'utilisation des tous les autres moyens à sa disposition, y compris le recours au marché. Le fait que les coûts réels de l'entente ne soient déterminés qu'en fin d'année ne change rien à ce constat.

Cette entente-cadre est équivalente à contracter un contrat de puissance ferme suffisant pour couvrir les aléas prévisionnels et climatiques de court terme relatifs à la charge québécoise. Si elle n'était pas renouvelée dans sa forme actuelle, la clientèle du Distributeur pourrait devoir assumer des coûts très importants afin d'acquérir les moyens requis pour couvrir les dépassements potentiels. L'entente présentée pour approbation, comme celles qui l'ont précédé, ne comporte **aucun coût fixe, aucune balise de quantité et elle permet un appariement optimal entre les moyens contractés par le Distributeur et la demande finale de sa clientèle.**

Les suivis des ententes antérieures ont amplement démontré que le Distributeur s'emploie à gérer ses ressources globales le plus efficacement possible et ce, en minimisant l'utilisation de l'entente et la sous utilisation de l'électricité patrimoniale. Tel que les réponses du Distributeur le démontrent (voir notamment HQD-3, Document 1, page 13), les résultats obtenus par le Distributeur sont probants et témoignent avec éloquence que les coûts réels de l'entente-cadre sont très modérés. Ils sont aussi la réponse aux différentes insinuations à l'effet que le Distributeur ne négocie pas et ne gère pas l'entente-cadre à l'avantage de sa clientèle.

Sur l'aspect économique, le Distributeur a produit des simulations (HQD-2, document1, page10) sur la probabilité d'utilisation de l'entente-cadre pour toute sa durée, suggérant une augmentation importante de son coût. Plusieurs intervenants soulignent cet aspect, notamment pour s'opposer à la durée de l'entente-cadre. Mais, ce faisant, ils écartent toutes les limites énoncées par le Distributeur sur l'utilisation des résultats. À cet effet, la preuve déposée par le Distributeur (HQD-2, Document 1, p.11) ainsi que les réponses fournies aux questions de la Régie (HQD-3, Document 1, Q.5.1 à 5.4) attribuent clairement cette hausse aux besoins de puissance identifiés dans le dernier état d'avancement et pour lesquels des approvisionnements n'ont pas encore été mis sous contrat. Le Distributeur soumet que des simulations similaires effectuées à partir

d'une prévision de demande révisée pour les années postérieures à 2009, conduiraient à l'identification de volumes de dépassements qui, selon les années, seraient de 5 à 10 fois moindres. En plus, le Distributeur a réitéré que « la gestion journalière (opérationnelle) des approvisionnements, patrimoniaux et post patrimoniaux, permet de minimiser ces dépassements, en profitant au maximum des opportunités offertes par les marchés de court terme » (HQD-3, Document 1, Q.5.3).

4.- Les formules de prix s'appliquant aux dépassements

Le Distributeur aimerait rappeler certains éléments reliés aux formules de prix incluses dans l'Entente proposée.

D'une part, l'introduction d'une plage s'appliquant aux 40 heures de plus faible demande et référant directement aux prix horaires de marché apporte une réponse concrète aux remarques effectuées par plusieurs intervenants lors du dossier R-3622-2006, à l'effet que le Distributeur ne disposait pas d'un accès suffisant au marché, lors des heures de creux de charge. La solution proposée vient donc atténuer les coûts des dépassements, souvent inévitables, pendant les périodes de creux de charge, alors que les prix de marché sont faibles.

D'autre part, le simple fait de conserver le prix applicable aux dépassements pendant les 300 heures de plus forte demande, au même niveau qu'en 2005, et d'en assurer son application non indexée jusqu'à la fin de 2013, constitue une réduction du coût réel applicable à ce type de dépassements. L'absence d'indexation de cette composante pendant 9 ans équivaut à une réduction d'environ 5 ¢/kWh, compte tenu de l'inflation.

Le Distributeur est toutefois conscient des demandes de la Régie pour explorer les approches basées sur les prix sur les marchés limitrophes. Plusieurs observations formulées par les intervenants poursuivent dans cette voie et suggèrent que le marché horaire de New York soit utilisé comme référence pour baliser les prix associés aux dépassements. (ACEF p.12; EBMI pp.3-11; UC pp.9-11 et 26). D'autres intervenants (EBMI p.2-3; SE-AQLPA p.8) ont souhaité un prix reflétant la valeur des opportunités du fournisseur.

« EBMI considère que les prix des dépassements devraient dans tous les cas être déterminés en fonction des prix horaires des marchés limitrophes. Nous sommes d'avis que cette référence ou « proxy » permet de s'approcher du coût d'opportunités du Producteur.
» EBMI p.2

« La référence aux prix horaires de marchés limitrophes est de loin la méthodologie qui reflète le mieux la véritable valeur du service à être fourni par le fournisseur. Il s'agit d'une référence juste, raisonnable et qui est neutre. Elle reflète le coût d'opportunités du Producteur et prend compte du contexte de marché. » EBMI p.3

Les prix horaires sur le marché de New York ou les prix à terme sur le même marché pour des approvisionnements à toutes les heures de l'année ont donc été l'objet de plusieurs demandes de renseignements et observations. Selon les circonstances ou le moment où les données sont recueillies, les comparaisons de ces prix de marché avec les prix prévus à l'entente-cadre permettent différentes conclusions (Voir : EBMI p.7; HQD-3, Document 1, réponse 2.3).

Mais au-delà des différents chiffres utilisés, qui attestent de la volatilité des prix de marché et justifient le recours à des prix fermes, le Distributeur souscrit au principe suggéré notamment par EBMI que l'entente-cadre doit également refléter la valeur des opportunités du fournisseur. En particulier, toute analyse de cette valeur doit tenir compte de sa réalité.

Aussi et à titre d'exemple, Hydro-Québec Production évite de vendre lorsque les prix sont trop faibles en période hors-pointe. En plus, dans ce contexte, la référence au marché de New York n'est pas nécessairement la meilleure, compte tenu de l'intérêt de vendre sur le marché où les prix sont les plus élevés et que ce marché ne demeure pas le même au fil des saisons et des années.

Ainsi, la valeur des opportunités du fournisseur pourrait s'avérer bien au-delà du prix proposé. Différents indices peuvent être proposés. L'UMQ (p.7-8) suggère d'utiliser la valeur des ventes d'Hydro-Québec Production. À cet égard, les rapports annuels publiés par Hydro-Québec lors des dernières années font état de revenus oscillant entre 9 et 11 ¢/kWh reliés aux ventes hors-Québec. Or, les coûts unitaires assumés par le Distributeur dans les ententes-cadres précédentes sont bien en deçà de ces valeurs.

Le Distributeur soumet donc à la Régie que les prix négociés de l'entente-cadre ne représentent pas moins la valeur des opportunités d'Hydro-Québec Production, que tout autre indice basé sur un marché particulier défini et segmenté d'une manière précise et qui ne reflète pas nécessairement les opportunités réelles de marché que le Producteur souhaite exploiter.

Finalement, en suggérant des prix calqués sur les prix de marché, plusieurs intervenants font fi des remarques du Distributeur à l'égard de la qualité particulière des services rendus par l'entente-cadre. De l'avis du Distributeur, toute référence à un prix de marché, particulièrement à celui du marché horaire de New York, ne peut ignorer la valeur additionnelle associée à l'électricité en dépassement fournie par le Producteur. Il s'agit d'un produit fourni seulement au gré des besoins du Distributeur, sans obligation d'achat et sans assumer de frais fixe. Il serait difficile d'imaginer un produit comportant plus de flexibilité.

L'entente-cadre, telle que négociée par le Distributeur possède également l'avantage de présenter une solution exempte d'aléas sur les prix et dont les paramètres sont connus de tous les intervenants et contreparties.

5- L'engagement du Distributeur de ne pas remettre en marché la puissance hors-patrimoniale¹⁰

Le prix associé aux dépassements de l'électricité patrimoniale est basé depuis 2005 sur une structure avec une composante variable à deux paliers reflétant la réalité de la pointe hivernale, et se limite donc à un prix plus élevé payé pour les dépassements lors des 300 heures de plus forte demande. Par contre, compte tenu de la gestion de court terme mise en place par le Distributeur, la quantité d'énergie en dépassement lors de ces 300 heures est minime et la prime additionnelle qui s'y applique ne comporte pas de coût significatif pour le Distributeur.

Par ailleurs, lors des négociations avec le Producteur, ce dernier a clairement indiqué que cette structure reflétait un contexte où le Distributeur avait des besoins de puissance et n'était pas revendeur de puissance hors patrimoniale sur les marchés avoisinants. En effet, cette structure est largement au bénéfice du Distributeur, lui permettant un recours à l'entente-cadre au besoin seulement et une tarification variable sans aucun engagement.

Dans l'éventualité où le Distributeur deviendrait vendeur de puissance sur les marchés limitrophes, le Producteur proposait plutôt une tarification plus proche de la structure de marché, avec une composante fixe et une composante variable. Une telle approche, bien que reflétant la structure du marché et permettant la revente de certaines quantités de puissance par le Distributeur, serait clairement non économique pour la clientèle québécoise et lui imposerait des coûts fixes très importants, quelque soit l'utilisation de l'entente-cadre, alors que les produits de la vente de puissance seraient limités par des quantités en surplus et lors de périodes relativement limitées.

Le Distributeur soutient donc que la preuve et l'évaluation tient au fait que l'entente-cadre proposée n'implique aucun paiement ni revenu fixe alors que dans l'alternative le Distributeur aurait à payer un prix fixe pour la puissance mis à sa disposition par l'entente-cadre et ne pourrait retirer des revenus de revente équivalents que sur des quantités beaucoup moins grandes.

CONCLUSION

De ce qui précède et de la preuve offerte par le Distributeur, il est clair que la demande d'approbation de l'entente-cadre est conforme au cadre réglementaire et que l'entente-cadre prend en compte les décisions antérieures de la Régie. De là, le Distributeur prie donc la Régie d'accueillir sa demande.

Montréal, le 22 mai 2009

¹⁰ Voir les commentaires: EBMI p.12, UC p.13 et RNCREQ p.12.