



Demande d'approbation du Plan d'approvisionnement 2008-2017 d'Hydro-Québec

Phase 1

déposé le 25 avril 2008
à la Régie de l'énergie

R-3648-2007

Préparé par

Nicole Moreau, analyste environnement et énergie, EnviroConstat enr.
Pour le Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME)

GRAME-1 document 3

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	5
ENJEUX DE LA PRÉVISION DE LA DEMANDE SOUS-JACENTS À L'ANALYSE DES CONVENTIONS.....	7
Le cadre réglementaire	7
Stratégie d'approvisionnement révisée, coût et gestion des surplus énergétiques	8
EQUILIBRE DU BILAN ÉNERGÉTIQUE	9
Le rôle du Distributeur	10
Planification, risques et sécurité des approvisionnements	11
LES ATTRIBUTS ENVIRONNEMENTAUX	13
Le programme ÉcoÉNERGIE	13
Les certificats d'énergie renouvelables	13
JUSTIFICATION DES PRÉSENTES ENTENTES	16
Moyens de réduction des surplus	16
Élaboration d'un mécanisme	18
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	22

INTRODUCTION

Le présent rapport est déposé dans le cadre de la Phase 1 du dossier R-3648-2007, soit la demande d'approbation, amendée en date du 25 mars 2008, du Plan d'approvisionnement 2008-2017 et la demande d'approbation de deux conventions qui ont été conclues entre le Distributeur et Hydro-Québec dans ses activités de production d'électricité (le Producteur)¹.

Les deux conventions visent la modification de deux contrats d'approvisionnement en électricité : la convention modifiant le contrat d'approvisionnement en électricité – livraison en base 250 MW et la convention modifiant le contrat d'approvisionnement en électricité – livraisons en base (cyclables) de 350 MW.

Rappelons qu'il est de l'intention du Distributeur d'avoir recours, dès le 1^{er} mai 2008, aux options prévues aux conventions énumérées ci-dessus. Une décision de la Régie avant la fin du mois de mai 2008 permettrait entre autres choses de différer les quantités prévues aux conventions pour ce mois de mai.

Dans ce contexte, le GRAME a fait savoir son intérêt à participer à cette phase 1 dans une correspondance datée du 10 avril 2008. Le GRAME accueille favorablement la démarche du Distributeur pour tenter de régler la problématique de la gestion de ses surplus. Tel que démontré par la preuve déposée dans le cadre de la présente audience, le GRAME était préoccupé par cette question, à l'instar d'autres intervenants.

Le GRAME est donc d'avis que compte tenu des circonstances, soit la présence de surplus importants au plan d'approvisionnement 2008-2017, l'étude et l'analyse des amendements apportés par le Distributeur à la demande d'approbation du *Plan d'approvisionnement 2008-2017* et le dépôt des demandes d'approbation de conventions modifiant les contrats d'approvisionnement en électricité intervenues entre Hydro-Québec Production et le Distributeur (livraisons en base 350 MW et livraisons cyclables 250 MW) sont pertinentes au présent dossier.

Compte tenu de ses préoccupations sur la question des surplus, le GRAME juge opportun d'intervenir à la Phase I de la demande d'approbation du *Plan d'approvisionnement 2008-2017* du Distributeur et de présenter une analyse sur cette question. (Le GRAME participera aussi, tel que prévu, à la phase II de la demande d'approbation du *Plan d'approvisionnement 2008-2017*.)

Les sujets abordés dans le présent mémoire porteront principalement sur la justification d'une telle démarche entreprise par le Distributeur dans un contexte de surplus et en fonction du rôle du Distributeur au sein des marchés québécois.

¹ Pièce B-33.

ENJEUX DE LA PRÉVISION DE LA DEMANDE SOUS-JACENTS À L'ANALYSE DES CONVENTIONS

Le cadre réglementaire

Rappelons que les présentes conventions de modification des contrats en cours s'inscrivent dans le respect des «décisions D-2005-138, D-2006-27, D-2007-13 et D-2007-134... »², décisions qui confirment le droit du Distributeur de procéder à la modification de ses contrats d'approvisionnement.

Rappelons que les parties aux contrats doivent s'entendre préalablement pour modifier ces contrats et avoir la possibilité de le faire, soit la flexibilité de le faire. En l'occurrence, les deux parties aux présentes conventions s'entendent pour modifier les contrats livraisons en base 350 MW et livraisons cyclables 250 MW, **ce qui représente une opportunité pour le Distributeur dans la gestion de ses surplus.**

Afin d'atteindre le même niveau d'entente et de flexibilité offert par le Producteur au Distributeur dans les présentes conventions, il faudrait que le Distributeur négocie avec une contrepartie et que celle-ci «ait la possibilité d'offrir une telle flexibilité, compte tenu de la technologie de production d'électricité qu'il utilise. »³.

En effet, concernant les contrats à conclure, le Distributeur mentionne que « *La grande majorité des futurs contrats de long terme seront conclus avec des fournisseurs d'énergie éolienne qui ne peuvent offrir des options pour différer les livraisons. Il en est de même pour tous les nouveaux approvisionnements de long terme inclus dans le bilan du Distributeur sur l'horizon de planification.* »⁴

C'est pourquoi les présentes ententes sont des plages d'opportunités qui ne seront pas nécessairement reproductibles dans le cadre de la durée du présent plan d'approvisionnement 2008-2017, pour le Distributeur et sa clientèle. Par conséquent, le GRAME juge à propos pour le Distributeur et sa clientèle de profiter de cette plage d'opportunités.

² Référence : HQD-4, Document 6, Page 5 de 11

³ Référence : HQD-4, Document 6, Page 6 de 11

⁴ Référence : HQD-4, Document 6, Page 6 de 11

Stratégie d'approvisionnement révisée, coût et gestion des surplus énergétiques

Le Distributeur mentionne dans sa requête amendée que compte tenu de la récurrence des surplus d'électricité pour les années 2008-2011 et des besoins supplémentaires à partir de 2013, et qu'en raison de sa mission de desservir sa clientèle et non d'effectuer en continu et de façon planifiée la revente d'électricité sur les marchés, il a recherché une option à caractère permanent lui permettant plus de flexibilité dans la gestion de ses approvisionnements (paragraphe 22).

Au dossier R-3624-2007, soit la Demande d'approbation de l'entente visant la suspension des contrats en base et cyclable intervenue entre Hydro-Québec Distribution et Hydro-Québec Production, la même justification a été présentée concernant le rôle du Distributeur. Une autre solution avait été proposée et refusée par la Régie. La différence entre les deux options proposées doit être revue. À ce égard, le Distributeur, suite à une demande de renseignements du GRAME, nous précise que :

« Les présentes conventions ne concernent pas la suspension des contrats avec Hydro-Québec Production. Elles représentent plutôt une option, par laquelle le Distributeur peut différer les livraisons d'énergie associées aux contrats d'approvisionnement de 250 MW et 350 MW avec Hydro-Québec Production.

Les quantités d'énergie différées seront rappelées par Hydro-Québec Distribution entre 2013 et 2020. »

Référence : *HQD-4, Document 6, Page 4 de 11*

Les options proposées au présent dossier sont des options de flexibilité comparativement à une option de suspension, elles seraient donc plus avantageuses pour le Distributeur et sa clientèle qu'une option de suspension. De plus, celles-ci s'inscrivent dans une pleine justification du rôle du Distributeur, soit celui d'assurer un approvisionnement fiable dans le temps, au minimum de coûts.

En ce sens, les modifications proposées et incluses dans les conventions proposent de réduire l'approvisionnement, notamment de l'année courante, de créer un compte d'énergie différée, le cas échéant, et comporte la possibilité d'augmenter les approvisionnements entre 2013 et 2020.

Le Distributeur mentionne également être en mesure grâce à ces conventions de s'adapter rapidement à l'évolution de la demande.⁵ D'autre part, le solde de l'énergie ainsi différée, le cas échéant, serait accumulé et reporté : *« Si un solde d'énergie différée est accumulé, il sera possible de reporter les livraisons qui seraient associées à de nouveaux approvisionnements de long terme. »*⁶

À notre avis, ces options augmentent notablement la flexibilité des contrats en cause.

⁵ Réponse à une demande de renseignement du GRAME : *HQD-4, Document 6, Page 4 de 1*

⁶ Réponse à une demande de renseignement du GRAME : *HQD-4, Document 6, Page 5 de 11*

EQUILIBRE DU BILAN ÉNERGÉTIQUE

Préambule

Dans la mesure où la Régie approuve les présentes Ententes, le Distributeur accroît ainsi ses options nécessaires pour équilibrer son bilan en énergie, tout en disposant de la flexibilité nécessaire pour faire face aux variations de la demande et en réduisant ses coûts.

Référence : **HQD-1, Document 5, Page 14 de 21**

Nous nous sommes demandés quelles pourraient être les autres options envisagées ou utilisées par le Distributeur pour équilibrer le bilan en énergie ?

Le Distributeur mentionne en réponse à une demande de renseignements d'EBMI (*HQD-4, doc. 4, réponse à la question 8.1 d'EBMI*) que les moyens à sa disposition lui permettant de gérer ses surplus sont la négociation d'ententes de réduction de livraisons, la revente et l'utilisation du produit cyclable. Le Distributeur a donc négocié des ententes, soit celles de réduction de livraisons avec TCE et les ententes de livraisons différées conclues avec le Producteur. De l'avis du Distributeur, la revente est l'une des options, mais elle demeure moins avantageuse que les Ententes.

Malgré ces faits, et même s'il s'avérait, le cas échéant, occasionnellement plus avantageux d'utiliser l'option de revente, rappelons que le rôle du Distributeur n'est pas de négocier la revente d'énergie, mais de distribuer de l'énergie sur les marchés québécois. Donc, le moyen de revente devrait être utilisé occasionnellement, non pas dans le but de générer des profits, et certainement pas sur une base prévisionnelle, comme c'est le cas présentement dans le cadre de l'approbation du plan d'approvisionnement. Puisque le Distributeur prévoit des surplus, il doit réduire ses approvisionnements en conséquence, comme il le propose par les présentes conventions.

Rappelons que suite à la mise à jour des besoins en approvisionnement, le Distributeur fera face à des surplus importants de l'ordre de plus de 9 TWh d'ici 2011 et ce, en tenant compte de l'application de la marge de manœuvre de l'entente de suspension des livraisons de TCE en 2009. Rappelons que celle-ci n'a pas été encore renouvelée pour l'année 2009 et approuvée par la Régie.

Ce qui confirme les appréhensions qu'avait le GRAME à la lecture du Plan d'approvisionnement 2007-2011 qui se sont reflétées lors de la rédaction de son mémoire. Nous envisagions la possibilité de surplus plus importants, donc d'une problématique relative à la gestion des surplus énergétiques. **La présente demande du Distributeur rejoint donc les préoccupations du GRAME.**

Par conséquent, la recherche de moyens de gestion et l'atteinte d'un équilibre de long terme entre les besoins et les approvisionnements est une démarche saine et justifiée.

Le rôle du Distributeur

Comme l'a mentionné le GRAME dans les réponses qu'il a fournies à la demande de renseignements no.1 de la Régie, le rôle du Distributeur est de fournir de l'énergie pour satisfaire les besoins des marchés québécois et non d'agir en tant qu'agent sur les marchés.

- *À notre avis, la Régie pourrait premièrement se prononcer sur le rôle du Distributeur ou à tout le moins préciser le rôle du Distributeur dans le cadre de l'objectif sous-jacent à la séparation des entités de la société d'État.*
- *Une fois ce rôle défini par la Régie, les discussions et arguments selon lesquels le Distributeur devrait développer des outils de gestion pour agir en tant qu'agent sur les marchés deviendraient caducs.*
- *Dans le cas contraire, il faudrait alors donner officiellement le mandat au Distributeur de revendre les surplus, de sorte qu'il mette en place les outils nécessaires pour réduire les risques encourus. Cependant, nous n'avons pas vu à ce jour dans la définition du rôle du Distributeur de mandat à cet effet et il semble qu'aucun mandat en ce sens ne lui ait été octroyé par les instances gouvernementales.⁷*

Ce rôle doit être clarifié par la Régie afin d'encadrer toute la question des options de gestion des surplus, comme le démontre la demande de renseignements 3.1 d'EBMI à cet égard. EBMI se demande en effet en vertu de quoi le Distributeur soumet-il « *que sa mission est de « desservir sa clientèle et non d'effectuer en continu et de façon planifiée la revente d'électricité sur les marchés », surtout eu égard à la décision D-2007-13 ... ?* »

Concernant le rôle du Distributeur, nous reproduisons ci-dessous la réponse du Distributeur à la demande d'EBMI. **La réponse du Distributeur rejoint parfaitement notre compréhension de son rôle et de sa mission.**

Extrait de la Réponse du Distributeur

Le régime en vigueur au Québec en matière d'électricité est défini à la Loi sur la Régie de l'énergie (la Loi). Il repose sur une séparation claire entre, d'une part, les activités de transport et de distribution et, d'autre part, les activités marchandes. Les premières sont réglementées et soumises aux pouvoirs de la Régie ; les secondes ne sont pas réglementées et sont plutôt soumises aux lois du marché, sauf lorsque s'il s'agit de fourniture d'électricité au Distributeur. La mission du Distributeur est également clairement définie à la Loi.

En effet, la Loi énonce l'obligation pour le Distributeur de « distribuer l'électricité à toute personne qui le demande dans le territoire où s'exerce [son] droit exclusif⁸ ». Elle énonce également l'obligation pour le distributeur d'avoir des approvisionnements

⁷ Réponses du GRAME à la demande de renseignements n° 1 de la Régie Page 10 de 24

⁸ Article 76.

suffisants « pour satisfaire les besoins des marchés québécois⁹ », donc pour s'acquitter de son obligation première.

Le Distributeur planifie ses approvisionnements de façon à atteindre un équilibre entre ceux-ci et les besoins de sa clientèle.

(...) Le Distributeur ne planifie pas ses approvisionnements de façon à disposer exprès de surplus. Dans son Plan d'approvisionnement 2002-2011 et dans son Plan d'approvisionnement 2005-2014, tous deux approuvés par la Régie, le Distributeur avait clairement expliqué qu'il ne souhaitait pas planifier des approvisionnements supérieurs à ces besoins, pour revendre des surplus, en raison des risques financiers importants que cela pouvait faire courir à sa clientèle¹⁰.

Le fait pour le Distributeur de devoir revendre des surplus sur les marchés de gros doit constituer une activité exceptionnelle, visant à rétablir en temps réel l'équilibre offre/demande, lorsque les besoins se révèlent inférieurs à ce qui avait été prévu. C'est dans ce contexte opérationnel que le Distributeur avait demandé à la Régie la suspension des contrats d'approvisionnement avec Hydro-Québec Production. Cette demande avait donné lieu à la décision D-2007-13, citée par l'intervenante. Il est actuellement évident que le Distributeur fait face à des années de surplus importants, lesquelles seront suivies d'une période de déficit d'approvisionnement. Il est donc primordial que le Distributeur prenne les mesures de planification qui s'imposent pour rétablir l'équilibre sur l'horizon du présent plan.

Référence : HQG-4, document 4, pages 9, 10 et 11, réponse à la question 3.1 d'EBMI

Planification, risques et sécurité des approvisionnements

Dans sa recherche d'équilibre entre les options d'approvisionnement et les besoins des marchés québécois, le Distributeur prévoit une stratégie afin d'assurer cet équilibre et non de générer des surplus. L'objectif n'étant pas de planifier des approvisionnements qui soient supérieurs à l'estimation des besoins. Le Distributeur mentionne que les activités de revente sur les marchés de gros visent à rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande et demeurent des activités de nature exceptionnelle.¹¹

Selon le Distributeur, la présente demande s'inscrit dans un contexte spécifique et répond à un besoin de planification et de maintien de l'équilibre. **Nous souscrivons à l'analyse qu'en fait le Distributeur :**

« Il est actuellement évident que le Distributeur fait face des années de surplus importants, lesquelles seront suivies d'une période de déficit d'approvisionnement. Il est donc primordial que le Distributeur prenne les mesures de planification qui s'imposent pour rétablir l'équilibre sur l'horizon du présent plan. »

⁹ Article 72 et article 31, alinéa 1, paragraphe 20.

¹⁰ R-3470-2001, HQD-2, Doc. 3, p. 26 ; R-3550-2004, HQD-5, Doc. 1.1, p. 63, HQD-5, Doc. 4, p. 19.

¹¹ Réponse à une demande de renseignement de la Régie HQD-4, Doc. 1, Page 16 et 17 de 30, réponse 10.1

*« Le Distributeur réitère qu'il doit **assurer la sécurité des approvisionnements au coût le plus bas**. À ce titre, la présente demande s'inscrit dans cet objectif en permettant d'équilibrer le bilan énergétique, tout en permettant de profiter d'approvisionnements contractés à faible coût. »*

Référence : HQD-4, Document 1, Page 16 et 17 de 30, réponse 10.1

Concernant la flexibilité des ententes, le Distributeur souligne que celles-ci lui permettent d'exercer l'option trois fois par année et ce sans coût direct, avec un préavis d'un mois, à l'exception de la période d'hiver¹², ce qui est comparable à la flexibilité obtenue lors des appels d'offres. Cette flexibilité permet au Distributeur de réduire ses risques d'approvisionnement.

En comparaison avec les ententes de suspension présentées au dossier R-3624-2007, le Distributeur mentionne que :

Par ailleurs, cette flexibilité lui permet aussi de récupérer de l'énergie à faible coût lorsqu'il en aura besoin, et d'éviter des coûts plus élevés en reportant des appels d'offres de long terme. Dans ce contexte, la présente Entente ne se compare pas à l'entente de suspension traitée à la référence (ii).

Référence : HQD-4, Document 1, Page 26 et 27 de 30

Par conséquent, et compte tenu du contexte particulier des surplus et des déficits qui seront encourus sur la période couverte par le Plan d'approvisionnement 2008-2017, le GRAME juge plus appropriées les présentes ententes que celles soumises au dossier R-3624-2007.

¹² Référence : HQD-4, Document 1, Page 26 et 27 de 30

LES ATTRIBUTS ENVIRONNEMENTAUX

Le GRAME était préoccupé par la valeur des attributs environnementaux, notamment des CER et des retombées monétaires du programme ÉcoÉNERGIE sur le plan d'approvisionnement. De notre compréhension, le Distributeur n'est pas encore reconnu à titre de partie dans le cadre des CER et il n'est pas certain que le programme ÉcoÉNERGIE soit reconduit par le gouvernement fédéral. Nous avons vérifié et à ce jour, il ne l'est pas.

Le Régie s'exprime comme suit dans une demande de renseignements de la Phase 1 :

Dans son analyse économique de la référence (i), le Distributeur indique avoir utilisé un prix d'achat d'électricité à long terme de 83 \$/MWh en dollars de 2007, basé sur les résultats de l'appel d'offres A/O 2003-02 pour le bloc d'énergie éolienne de 990 MW. Selon le tableau 2 de la page 12, ce prix est indexé à 2 % par an pour les années 2013 à 2017.

Cette analyse économique ne prend en compte aucune valeur monétaire d'éventuels certificats d'énergie renouvelables (CER). Elle ne semble pas non plus tenir compte d'éventuelles primes versées dans le cadre du programme ÉcoÉNERGIE.

À la référence (ii), le Distributeur explique que le programme ÉcoÉNERGIE lui permettrait d'obtenir 75 % d'une prime de 1 ¢/kWh, soit 7,5 \$/MWh.

Référence : HQD-4, Document 1, Page 27 de 30

Le programme ÉcoÉNERGIE

Le Distributeur mentionne qu'il a tenu compte des primes versées aux fournisseurs et des mises en service des parcs éoliens de l'appel d'offre A/O 2003-02, les quantités d'énergie pouvant « être admissibles aux primes versées aux fournisseurs sont estimées par le Distributeur à environ 13 TWh sur l'horizon 2008-2017¹³ ». L'impact des retombées économiques des primes versées aux fournisseurs du programme ÉcoÉNERGIE devrait être sensiblement le même, avec ententes ou sans entente puisqu'il s'agit d'énergie différée et non suspendue comme au dossier R-3624-2007.

Les certificats d'énergie renouvelables

À notre avis, ces enjeux ne sont pas de nature à invalider les présentes ententes entre le Distributeur et le Producteur, d'autant plus que ces ententes prévoient le report de l'énergie non utilisée à une période ultérieure. Concernant plus particulièrement les CER, la Régie semble préoccupée par les faits suivants :

L'analyse économique de la référence (i) ne prend en compte aucune valeur monétaire d'éventuels CER.

¹³ Référence : HQD-4, Document 1, Page 28 de 30

À la référence (ii), le Distributeur indique qu'il évalue actuellement sa participation aux marchés des CER, que la valeur des CER se situe entre 1 et 50 \$/MWh selon les marchés et que la taille et la profondeur de ces marchés demeurent faibles.

Le tableau 5.1 de la référence (iii) indique que le Distributeur prévoit des approvisionnements d'énergie éolienne de 2,0 TWh en 2010 et de 3,1 TWh en 2011, résultant de deux appels d'offres. Les termes de ces appels d'offres prévoient que le Distributeur est propriétaire des attributs environnementaux de cette énergie. Dans son analyse économique de la référence (i), le Distributeur prévoit revendre, selon le scénario sans Ententes, des quantités d'énergie de 2,9 TWh en 2010 et 2,8 TWh en 2011.

Selon le scénario sans Ententes, le Distributeur pourrait donc être dans la position de revendre des quantités d'énergie éolienne de 2,0 TWh en 2010 et de 2,8 TWh en 2011.

Référence : HQD-4, Document 1, Page 28 de 30

Le Distributeur explique en détails le contexte des CER pour le marché du Massachussetts et le marché des États du Nord-Est américain, tel que le Maine et conclut qu'« à terme, cela contribuera à accroître l'offre de CER dans cet État et entraînera un effet à la baisse sur les prix ».¹⁴

De notre compréhension, et tel que nous l'avons mentionné dans le mémoire initial du GRAME, le Distributeur n'est pas encore un intervenant reconnu sur ces marchés, il semble aussi trop tôt pour quantifier et mesurer la valeur de ces certificats. Le Distributeur ne peut se baser sur l'expérience acquise pour prévoir et incorporer une telle valeur dans l'analyse des scénarios. Dans le cas présent, le GRAME rappelle que le Distributeur a la propriété des attributs environnementaux : *Les termes de ces appels d'offres prévoient que le Distributeur est propriétaire des attributs environnementaux de cette énergie.*¹⁵

Même si le GRAME indiquait dans son mémoire que la valeur des CER, telle qu'identifiée par le Distributeur dans sa preuve, semblait inférieure au prix qui pourrait être obtenu, il demeure cependant aléatoire d'ajouter une valeur fictive aux CER dans l'analyse des scénarios avec ou sans ententes et ce, sans savoir si le Distributeur pourra y participer activement.

Le GRAME abonde dans le même sens que le Distributeur lorsqu'il affirme ce qui suit :

Les principaux éléments considérés par le Distributeur dans sa décision de ne pas prendre en compte cette valeur sont reliés à l'incertitude entourant l'entente d'intégration de la production éolienne qui le lie au Producteur pour les parcs éoliens du premier bloc de 1000 MW ainsi qu'au caractère aléatoire du processus de certification des projets localisés à l'extérieur des États qui se sont dotés de RPS. Compte tenu des délais impliqués dans le processus de certification des projets, l'incertitude demeure quant à la capacité du

¹⁴ Référence : HQD-4, Document 1, Page 29 et 30 de 30

¹⁵ Référence : HQD-4, Document 1, Page 28 de 30

Distributeur d'obtenir une qualification à temps dans le contexte où l'équilibre énergétique évolue rapidement.(Nous surlignons)

Référence : HQD-4, Document 1, Page 30 de 30, réponse 17.2

JUSTIFICATION DES PRÉSENTES ENTENTES

Moyens de réduction des surplus

Le GRAME était particulièrement préoccupé, tel que mentionné dans son mémoire, par la question des surplus. Nous réitérons ici nos propos concernant la gestion des surplus énergétiques. De notre compréhension, il est plus avantageux pour la société québécoise de retourner les surplus énergétiques, lorsqu'ils s'avèrent importants, chez le Producteur. Les présentes ententes font plus que simplement les retourner mais permettent également de garder en réserve de l'énergie non utilisée pour une période subséquente lorsqu'elle sera nécessaire.

Suite à une question de la Régie au GRAME, nous avons réfléchi sur un mécanisme permettant de réduire les surplus tout en considérant le fait que selon l'article 72 de la *Loi sur la Régie*, le plan d'approvisionnement est conçu pour satisfaire les besoins des marchés québécois : « ...décrivant les caractéristiques des contrats qu'il entend conclure **pour satisfaire les besoins des marchés québécois après application des mesures d'efficacité énergétique qu'il propose** » (art. 72).

Nous avons tenu compte du fait que le Distributeur doit obtenir l'approbation de la Régie pour les contrats d'approvisionnement qu'il conclut avec un ou des fournisseurs (art. 74.2), suite à la procédure d'appel d'offres (art. 74.1). *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* établit, tel que son nom l'indique, les cas et conditions devant être appliquées par la Régie.

Nous avons aussi pris en compte les raisons pour lesquelles la Régie, dans sa décision D-2007-13, rejetait l'entente négociée entre le Distributeur et le Producteur concernant le report de deux contrats à une date ultérieure. Il semblait évident que la Régie justifiait le rejet sur la base d'une expectative de profits par la revente des surplus.

Nous nous sommes principalement positionnés sur la signification de l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et de l'intérêt de l'équité au plan collectif. De notre avis, celle-ci devait être élargie à l'ensemble de la collectivité québécoise et non restreinte à l'intérêt de la clientèle du Distributeur.

Le GRAME rappelait que les équipements de la division Production sont des biens collectifs et que le plan d'approvisionnement du Distributeur est préparé dans le but de satisfaire les marchés québécois et non pas de générer des profits à même les équipements de production de la société d'État pour les distribuer à sa clientèle.

Le GRAME ajoutait également que le rôle du Distributeur est de distribuer et non pas de générer des profits et qu'il vaut mieux pour la société québécoise que les profits, le cas échéant, générés par les biens collectifs de la société d'État profitent à tous les québécois et non pas directement à ceux qui consomment de l'énergie produite par ces biens collectifs.

À la lecture des différentes opinions mises en preuve par EBMI et la FCEI aux dossiers R-3658-2008 (Demande de révocation et révision de Énergie Brookfield Marketing Inc. des décisions D-2007-127 et D-2007-134 (dossier R-3649-2007)) et R-3657-2008 (Demande de révocation en vertu de l'article 37 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* de la décision D-2007-134 (dossier R-3649-2007)), le GRAME constatait que la question de la gestion des surplus n'est pas simple.

Le GRAME réitère que la Régie devrait se positionner plus précisément quant au rôle du Distributeur et la nature de l'intérêt public, ce qui pourrait faciliter la mise en place de mécanismes ou d'ententes respectant le cadre réglementaire.

Le GRAME a mentionné en réponse à la demande de renseignements de la Régie que d'une manière générale, le Producteur est mieux placé que le Distributeur pour transiger sur les marchés limitrophes. L'intérêt public, le plan collectif et la perspective d'offrir aux québécois et québécoises un développement durable seraient mieux servis par le Producteur, puisque les profits seraient redistribués au sein même de notre collectivité.

Les rôles respectifs du Producteur et du Distributeur s'inscrivent donc dans cette optique et ont été définis de manière à séparer leurs fonctions au sein de la société québécoise. **Le contraire aurait été surprenant, soit d'octroyer le rôle au Distributeur de redistribuer les profits de la société d'État à la clientèle du Distributeur.** À cet égard, nous ne croyons pas que l'article 5 permettrait à la Régie de statuer en ce sens.

Article 5 (extrait)

*Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la **conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs.** Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel **comme au plan collectif.***¹⁶ (Nous surlignons)

Le GRAME demande donc à la Régie de se prononcer plus précisément sur le rôle du Distributeur en relation avec la gestion de surplus énergétiques et la gestion des risques.

¹⁶ *Loi sur la régie de l'énergie*, extrait.

Élaboration d'un mécanisme

En réponse à une demande de renseignements de la Régie, le GRAME a émis quelques pistes de réflexion concernant la mise en place d'un mécanisme qui permettrait au Distributeur de retourner ces surplus au Producteur, tout en respectant le cadre réglementaire en place. Nous ne reprendrons pas les réflexions émises à cet égard, mais plutôt le cadre dans lequel les présentes ententes peuvent s'apparenter à un tel mécanisme et promouvoir l'équité entre l'intérêt public et l'intérêt individuel, en respectant le cadre réglementaire en place.

Rappelons quelques faits :

- Les ententes proposées dans le dossier R-3624-2007 (Demande d'approbation de l'entente visant la suspension des contrats en base et cyclable intervenue entre Hydro-Québec Distribution et Hydro-Québec Production) par le Distributeur permettaient de reporter à une date ultérieure la livraison d'énergie qui s'avérait être excédentaire, donc de réduire les surplus du Distributeur. Il ne s'agissait cependant pas d'un mécanisme puisqu'il n'est pas encadré d'une procédure préétablie et qu'il requiert l'approbation de la Régie. Un mécanisme pourrait probablement prévoir une dispense selon l'article 74.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.
- Un tel mécanisme existe déjà dans le cadre de l'Entente cadre. Ce mécanisme vise à assurer des approvisionnements adéquats aux marchés québécois. Dans ce sens, la section **3** de la décision D-2007-83 sur l'entente cadre stipule que « *L'entente cadre permet alors de maintenir, en temps réel, l'équilibre entre l'offre et la demande à la suite d'événements imprévisibles.* »

Décision D-2007-83

3. BESOINS COMBLÉS PAR L'ENTENTE ET SON UTILISATION PAR LE DISTRIBUTEUR

MOYENS D'APPROVISIONNEMENT DU DISTRIBUTEUR

Le Distributeur doit, en tout temps, disposer d'approvisionnement suffisant pour satisfaire aux besoins de la clientèle québécoise. Il est responsable de réaliser l'équilibre entre la demande sur une base saisonnière, quotidienne ou horaire et ses approvisionnements, grâce à différents moyens présentant chacun des caractéristiques différentes.

Référence : Décision D-2007-83, Page 4

L'entente cadre permet alors de maintenir, en temps réel, l'équilibre entre l'offre et la demande à la suite d'événements imprévisibles.

Référence : Décision D-2007-83, Page 5

Celui-ci indiquait dans le dossier R-3568-2005 que l'Entente précédente est un outil de gestion pour les cas de dernier recours ne pouvant être prévus par le Distributeur.

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.

Référence : Décision D-2007-83, Page 7

Par ailleurs, la Régie a d'ailleurs toute compétence pour décider de toute autre demande soumise.

Extrait Loi sur la Régie

FONCTIONS ET POUVOIRS

SECTION I COMPÉTENCE

Compétence exclusive.

31. La Régie a compétence exclusive pour:

5° décider de toute autre demande soumise en vertu de la présente loi.

Rappelons que la décision D-2005-178 approuvait l'élaboration d'une entente cadre entre le Producteur et le Distributeur, présentée lors du dossier R-3568-2005 :

'La Régie reconnaît le besoin d'une entente cadre entre le Producteur et le Distributeur parce que celle-ci permet de répondre en temps 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 de l'inadéquation entre le profil de l'électricité patrimoniale et le profil de la demande.'

Référence : D-2005-178, p.24

L'article 3 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* régit l'approbation de 'toute entente globale cadre pour de multiples approvisionnements en électricité faisant l'objet d'une dispense d'appel d'offres'¹⁷

Il s'agirait donc d'élaborer un mécanisme fonctionnant dans le sens inverse, soit une entente permettant cette fois-ci de maintenir l'équilibre entre la demande et l'offre suite à des événements qui ne seraient pas prévisibles au plan d'approvisionnement.

¹⁷ *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, art. 3*

Les Conventions proposées dans le cadre de l’approbation du plan d’approvisionnement ne sont pas des mécanismes mis en place suite à des événements imprévisibles, mais prévisibles suite à la mise à jour faite par le Distributeur. Il s’agit plutôt d’Ententes permettant d’atteindre un juste équilibre entre l’offre et la demande.

Elles permettent cependant, par leur flexibilité, d’atteindre les mêmes objectifs qu’un mécanisme tel que suggéré par le GRAME et ce, sans coût additionnel pour la clientèle du Distributeur, ce qui n’a pas été le cas lors de l’Entente avec TCE, où il s’agissait de choisir le moindre des coûts entre les options proposées, la revente ou la suspension.

D’autre part, les Ententes proposées s’apparentent à la mise en réserve (entreposage gratuit) d’énergie pour utilisation ultérieure. Donc, les Ententes permettraient au Distributeur de profiter des équipements du Producteur pour emmagasiner l’énergie non utilisée pendant une certaine période de temps et ce sans frais additionnel, ce qui représente un avantage intéressant.

Le GRAME était d’ailleurs en faveur de la fixation de frais d’entreposage comme moyen de gestion des surplus du Distributeur, solution pouvant être comparée à l’entreposage du gaz naturel liquéfié (GNL). Les Ententes ne prévoient aucun frais additionnel à cet égard.

Nous demandons à la Régie d’approuver les deux conventions modifiant les contrats d’approvisionnement en électricité intervenues entre Hydro-Québec Production et le Distributeur (livraisons en base 350 MW et livraisons cyclables 250 MW).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le GRAME est donc d'avis que compte tenu des circonstances, soit la présence de surplus importants au plan d'approvisionnement 2008-2017, l'étude et l'analyse des amendements apportés par le Distributeur à la demande d'approbation du *Plan d'approvisionnement 2008-2017* et le dépôt des demandes d'approbation de conventions modifiant les contrats d'approvisionnement en électricité intervenues entre Hydro-Québec Production et le Distributeur (livraisons en base 350 MW et livraisons cyclables 250 MW) sont pertinentes au présent dossier.

Les conventions visent la modification de deux contrats d'approvisionnement en électricité : la convention modifiant le contrat d'approvisionnement en électricité – livraison en base 250 MW et la convention modifiant le contrat d'approvisionnement en électricité – livraisons en base (cyclables) de 350 MW.

Rappelons qu'il est de l'intention du Distributeur d'avoir recours, dès le 1^{er} mai 2008, aux options prévues aux conventions énumérées ci-dessus. Une décision de la Régie avant la fin du mois de mai 2008 permettrait entre autres choses de différer les quantités prévues aux conventions pour ce mois de mai.

Rappelons que les parties aux contrats doivent s'entendre préalablement pour modifier ces contrats et avoir la possibilité de le faire, soit la flexibilité de le faire. En l'occurrence, les deux parties aux présentes conventions, s'entendent pour modifier les contrats livraisons en base 350 MW et livraisons cyclables 250 MW, ce qui en soit représente une opportunité pour le Distributeur dans la gestion de ses surplus.

Les présentes ententes sont des plages d'opportunités qui ne seront pas nécessairement reproductibles dans le cadre de la durée du présent plan d'approvisionnement 2008-2017, pour le Distributeur et sa clientèle. Par conséquent, le GRAME juge à propos pour le Distributeur et pour sa clientèle de profiter de cette plage d'opportunités.

EQUILIBRE DU BILAN ÉNERGÉTIQUE

Rappelons que le rôle du Distributeur n'est pas de négocier la revente d'énergie, mais de distribuer de l'énergie sur les marchés québécois.

Donc, le moyen de revente devrait être utilisé occasionnellement, non pas dans le but de générer des profits mais lorsque nécessaire, et certainement pas sur une base prévisionnelle, comme c'est le cas présentement dans le cadre de l'approbation du plan d'approvisionnement.

Puisque le Distributeur prévoit des surplus, il doit réduire ses approvisionnements en conséquence, comme il le propose par les présentes conventions.

La présente demande du Distributeur rejoint les préoccupations du GRAME. Par conséquent, la recherche de moyens de gestion et l'atteinte d'un équilibre de long terme entre les besoins et les approvisionnements est une démarche saine et justifiée.

Clarification du rôle du Distributeur

Ce rôle doit être clarifié par la Régie afin d'encadrer toute la question des options de gestion des surplus.

Justification des ententes

Compte tenu du contexte particulier des surplus et des déficits qui seront encourus sur la période du Plan d'approvisionnement 2008-2017, nous jugeons plus appropriées les présentes ententes que celles soumises au dossier R-3624-2007.

Les attributs environnementaux

Le GRAME juge que la valeur des CER, telle qu'identifiée par le Distributeur, semble inférieure au prix qui pourrait être obtenu éventuellement. Il demeure cependant aléatoire d'ajouter une valeur fictive aux CER dans l'analyse des scénarios avec ou sans ententes et ce, sans savoir si le Distributeur pourra y participer activement.

Contexte des surplus énergétiques et justification des présentes ententes

Le GRAME réitère que la Régie devrait se positionner plus précisément sur le rôle du Distributeur et sur la nature de l'intérêt public, ce qui pourrait faciliter la mise en place de mécanismes ou d'ententes respectant le cadre réglementaire.

Les rôles respectifs du Producteur et du Distributeur ont été définis de manière à séparer leurs fonctions au sein de la société québécoise. De notre avis, le contraire aurait été surprenant, soit d'octroyer le rôle au Distributeur de redistribuer les profits de la société d'État à la clientèle du Distributeur.

Le GRAME demande donc à la Régie de se prononcer plus précisément sur le rôle du Distributeur en relation avec la gestion de surplus énergétiques et la gestion des risques.

Élaboration d'un mécanisme

Le GRAME appuie l'élaboration d'un mécanisme fonctionnant dans le sens inverse, soit une entente permettant cette fois-ci de maintenir l'équilibre entre la demande et l'offre suite à des événements qui ne seraient pas prévisibles au plan d'approvisionnement.

Dans le cas présent, il ne peut s'agir d'un mécanisme puisque les conventions proposées dans le cadre de l'approbation du plan d'approvisionnement ne sont pas des mécanismes mis en place suite à des événements imprévisibles, **mais prévisibles suite à la mise à jour faite par le Distributeur**. Il s'agit plutôt d'Ententes permettant d'atteindre un juste équilibre entre l'offre et la demande.

Elles permettent cependant, par leur flexibilité, d'atteindre les mêmes objectifs qu'un mécanisme tel que suggéré par le GRAME et ce, sans coût additionnel pour la clientèle du Distributeur, ce qui n'a pas été le cas avec l'Entente avec TCE, où il s'agissait de choisir le moindre des coûts entre les options proposées, la revente ou la suspension.

D'autre part, les Ententes proposées s'apparentent à la mise en réserve (entreposage gratuit) d'énergie pour utilisation ultérieure. Donc, les Ententes permettraient au Distributeur de profiter des équipements du Producteur pour emmagasiner l'énergie non utilisée pendant une certaine période de temps et ce sans frais additionnel, ce qui est un avantage non négligeable concédé à la clientèle du Distributeur.

Le GRAME était d'ailleurs en faveur de la fixation de frais d'entreposage comme moyen de gestion des surplus du Distributeur, solution pouvant être comparée à l'entreposage du gaz naturel liquéfié (GNL). Les Ententes ne prévoient aucun frais additionnel à cet égard.

Malgré ce fait et pour les raisons énumérées ci-dessus, nous demandons à la Régie d'approuver les deux conventions modifiant les contrats d'approvisionnement en électricité intervenues entre Hydro-Québec Production et le Distributeur (livraisons en base 350 MW et livraisons cyclables 250 MW).

Le GRAME demande aussi à la Régie de se prononcer plus précisément sur le rôle du Distributeur en relation avec la gestion de surplus énergétiques et la gestion des risques.