

HYDRO-QUÉBEC (HQD)

Demanderesse

Et

RNCREQ

Intervenant

Demande d'approbation du Protocole d'entente visant la suspension temporaire des activités de production d'électricité à la centrale de Bécancour et de l'entente finale entre Hydro-Québec Distribution et TransCanada Energy

OBSERVATIONS DU RNCREQ

A. Mise en situation

Le 2 novembre 2007, HQD a demandé à la Régie d'approuver le Protocole d'entente visant la suspension temporaire des activités de production d'électricité à la centrale de Bécancour et de l'entente finale entre Hydro-Québec Distribution et TransCanada Energy.

Cette demande est rendue nécessaire par les surplus d'énergie qu'anticipe HQD en 2008. Dans les documents déposés au soutien de sa demande, ainsi qu'au moment des témoignages en audience, le Distributeur indique avoir comparé deux options pour pallier à cette problématique, soit

1. : revendre les surplus sur les marchés externes ;
2. : suspendre les achats auprès de TransCanada Energy.

Selon ses évaluations, HQD estime que la seconde option est plus avantageuse puisqu'elle permettrait de réduire de 2 millions de dollars les pertes encourues.

Pour sa part, le RNCREQ estime qu'en regard de la protection de l'intérêt public, cette demande du Distributeur soulève des enjeux économiques, sociaux et environnementaux importants qui doivent être examinés avec sérieux par la Régie.

B. Urgence et délais

Tel qu'exprimé dans sa demande de participation du 8 novembre 2007, le RNCREQ juge que le calendrier de traitement du dossier rend la participation des intervenants difficile, notamment en raison des conflits d'horaire que ce dossier provoque avec le dossier du Transporteur (R-3640). En outre, le RNCREQ réitère que cette demande du

Distributeur survient tout juste avant que la question des surplus d'électricité ne soit traitée en détail dans le cadre des audiences sur la demande tarifaire du Distributeur (R-3644) dont l'audition doit débiter le 4 décembre prochain. Dans ce dernier dossier, plusieurs intervenants, dont le RNCREQ, présentent une preuve conjointe d'expert (voir pièce C-6-7 du dossier) portant précisément sur la question des surplus d'énergie de HQD.

Le RNCREQ comprend que la Régie n'a d'autre choix que de traiter cette demande du Distributeur avec diligence et célérité, notamment vu les articles 7 et 10 du Protocole d'entente intervenu entre HQD et TransCanada Energy (HQD-1, doc. 1). Toutefois, la Régie doit reconnaître que cette situation compromet la capacité des intervenants à être entendus devant elle. Ainsi, le RNCREQ aimerait que la Régie indique clairement à HQD qu'elle ne recevra plus, à l'avenir, de demande lorsque les délais d'étude ne seront pas suffisants pour permettre un examen rigoureux de sa part et de celle des intervenants considérant que des délais inadéquats compromettent la capacité de la Régie à assurer pleinement son mandat de défense de l'intérêt public. Le tout à moins, bien entendu, qu'un cas d'urgence réelle soit démontré.

Dans le cadre du dossier en cours, le RNCREQ soumet à la Régie qu'en raison des délais et de conflits d'horaires, il n'a pu compléter l'ensemble des analyses qui lui auraient été nécessaires pour prendre une position éclairée. Ainsi, à ce stade-ci, il lui est impossible de décider lequel des deux scénarios devrait être retenu par la Régie. Il espère toutefois que ses commentaires sauront être utiles pour les délibérations de la Régie.

C. Impacts environnementaux

Le RNCREQ estime que le choix entre les deux scénarios n'a pas que des implications économiques et sociales (impacts sur les consommateurs québécois d'électricité et de gaz). Des éléments environnementaux sont aussi en jeu puisque les deux options envisagées ne concernent pas les mêmes sources d'énergie. En outre, alors que les impacts environnementaux liés à l'utilisation de la centrale de Bécancour sont bien connus, notamment en terme d'émissions de gaz à effet de serre (GES), les conséquences environnementales d'une stratégie de revente sont loin de l'être.

Considérant que les impacts environnementaux doivent être pris en compte lorsqu'on entend prendre une décision dans l'optique du développement durable, et vu qu'il est du domaine de l'intérêt public de voir à minimiser ces impacts, le RNCREQ considère que la Régie devrait prendre en considération cet aspect en analysant la demande du Distributeur. C'est seulement en évaluant la nature de l'électricité qui sera déplacée par les kWh revendus que la Régie serait en mesure de comparer les conséquences environnementales des deux scénarios devant elle.

À cet égard, le RNCREQ se sent interpellé par les commentaires qui ont été formulés par le Président de la Régie lors de l'audition du 13 novembre dernier :

LE PRÉSIDENT: Je dois vous interrompre. On ne débattera pas aujourd'hui des apports que pourraient avoir la suspension, par exemple, de Bécancour au niveau environnemental. Nous avons deux scénarios sur lesquels nous devons décider aujourd'hui. Quel est

le scénario qui est le plus bénéfique pour les consommateurs, est-ce que c'est le scénario de suspension de TCE ou c'est le scénario de revente. Alors, tout le côté aspect environnemental qui est attaché à la production ou non de Bécancour, quand le projet de Bécancour a été approuvé, la Régie, même avec sa mission, connaissait les effets de gaz à effet de serre. Alors, je ne voudrais pas qu'on relance le débat là-dessus, je voudrais bien qu'on s'en tienne strictement au cadre des enjeux de ce dossier. (notes sténographiques, p. 164-165)

Le RNCREQ estime que ces propos traduisent une compréhension erronée des notions de développement durable et d'intérêt public, notions inscrites au cœur de la mission de la Régie de l'énergie. Cette mission se retrouve à l'article 5 de sa loi et se lit comme suit :

*« 5. 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.** » (Nos caractères gras).*

Certes, le RNCREQ reconnaît que certains dossiers devant être traités par la Régie ont parfois des impacts au niveau environnemental moins importants que ceux au niveau économique ou social. La Régie doit alors jauger les trois aspects et ce, en gardant toujours en tête l'intérêt public et en soupesant les aspects sociaux, environnementaux et économiques. Cependant, l'intervenant soutient que d'écarter complètement les aspects environnementaux et leurs implications dans un dossier comme celui-ci pour laisser toute la place aux aspects économiques et sociaux n'est pas la bonne approche en l'espèce.

La Régie a d'ailleurs statuée à plusieurs reprises que le développement durable est un concept qui se trouve en « toile de fond » de ses décisions et qui ne peut en aucun cas être abdiqué (voir notamment D-2001-191, page 14, D-2002-17 page 27, D-2002-169 aux pages 71 et 72, décisions rendues en audience dans le dossier R-3397 le 21 et 22 octobre 1998, notes sténographiques p.8).

L'article 2 de la *Loi sur le développement durable*, adopté en 2006 par le gouvernement du Québec, expose clairement quel sens il entend donner au développement durable :

*« 2. Dans le cadre des mesures proposées, le « développement durable » s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte **le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique** des activités de développement. » (nos caractères gras).*

Avec respect pour l'opinion contraire, ce serait se méprendre que de déclarer que des enjeux environnementaux appréciables et présents sont non pertinents. La Régie devrait alors en disposer.

Par ailleurs, le RNCREQ considère que la notion d'intérêt public est un concept qui embrasse beaucoup plus large que la seule protection des consommateurs. C'est ce qui semble découler des propos du régisseur au dossier.

Pour l'intervenant, lorsqu'il est question d'énergie, le concept d'intérêt public fait certes intervenir les notions de justice sociale (ou équité) et de protection des consommateurs. Toutefois, comme l'énergie est la source des plus importants problèmes environnementaux auxquels fait face la planète (changements climatiques, pollution atmosphérique - le smog en particulier - diminution de la biodiversité, diminution des ressources énergétique, etc.) et que les impacts environnementaux du système énergétique nuisent à la capacité des humains à répondre à leurs besoins primaires, l'intérêt public en matière d'énergie réfère aussi à l'importance de la préservation de l'environnement, de la conservation de l'énergie et des ressources naturelles ainsi qu'à la protection de la santé publique.

En conséquence, comme c'est le cas en ce qui concerne la notion de développement durable, le RNCREQ estime que pour assurer la réalisation de sa mission de protection de l'intérêt public, la Régie doit nécessairement prendre en compte les considérations environnementales, et ce dans chacune de ses analyses.

Ainsi, le RNCREQ demande à la Régie de l'énergie de reconsidérer les propos formulés par le Président lors de l'audition du 13 novembre dernier, propos qui ont pour effet de donner une interprétation réductrice du mandat de la Régie à l'égard des enjeux environnementaux.

Conséquemment et avec égards, les enjeux environnementaux devraient être pris en compte dans le cadre du présent dossier, comme dans tous les dossiers soumis à la Régie.

D. Autres considérations du présent dossier :

1. Rentabilité des exportations d'une centrale à gaz

Le graphique 1, HQD-2, doc. 1, page 15 démontre de façon éloquent que les exportations québécoises d'électricité produite par le gaz naturel ne peuvent être rentable sur le marché américain, et ce pour deux motifs particuliers :

- a) les prix de marché se basent sur les prix du gaz naturel pour la plupart des heures ;
- b) les prix de vente aux marchés américains sont toujours moindres que lorsqu'on fait la somme du prix de production et des tarifs de transport.

2. Ouverture des marchés

Le RNCREQ considère que la demande du Distributeur soulève des préoccupations importantes, tant à l'égard de sa capacité à participer à des transactions dans les marchés de gros avoisinants, qu'à l'égard de l'avenir du marché de gros au Québec.

Rappelons qu'au moment de l'adoption de la loi 116, le gouvernement du Québec justifiait son intervention en voulant promouvoir un nouveau marché de gros au Québec.

Bien entendu, il s'agit d'un marché de long terme et non pas de court terme. Toutefois, en souhaitant que le Distributeur utilise la procédure des appels d'offres pour ses approvisionnements post patrimoniaux, le but était de favoriser l'émergence de producteurs québécois indépendants (Voir le rapport de Merrill Lynch qui accompagnait le dépôt du projet de loi 116 en mai 2000).

Depuis la décision rendue par la Régie dans le dossier R-3624-2007 portant sur la suspension des contrats d'approvisionnement avec HQP, le Distributeur devait chercher à rentabiliser ses approvisionnements excédentaires en utilisant les marchés avoisinants. Or, la preuve au dossier démontre que cette stratégie est un échec. Sans HQP, les recettes du Distributeur auraient été de 8\$ par MWh de moins que les prix du marché new-yorkais. Le RNCREQ s'explique mal d'ailleurs pourquoi le Producteur a volontairement proposé des prix nettement au-dessus du marché, et se questionne sur ses motivations à soutenir les ventes du Distributeur au détriment de ses propres profits.

À cela s'ajoute l'affaire DC Energy qui, peu importe la résolution de cette plainte en particulier, a fait la lumière sur des pratiques commerciales d'HQP qui semblent porter atteinte aux intérêts d'HQD.

Rappelons brièvement les faits :

- DC Energy, une société américaine de type « energy marketer », a déposé une plainte auprès de la FERC, alléguant que HQ Energy Services (US), une filiale de HQP, avait adopté des comportements proscrits au niveau de ses activités dans l'état de New York (Transmission Congestion Contracts (TCC))
- Selon ces allégués, le motif principal qui expliquerait ces comportements tenait à la volonté du Producteur de nuire aux ventes des acheteurs des appels d'offres d'HQD.
- Le NYISO s'est présenté comme intervenant devant la FERC, en défense d'HQP. Selon le NYISO, HQP a posé des gestes conformes aux règles et procédures de la FERC. Toutefois, il considère que les comportements de HQES pourraient effectivement nuire aux activités de revente d'HQD, et il invite les régulateurs canadiens à se pencher sur la question :

«DC Energy's Amendment raises concerns regarding the entities that purchased power in the HQ Control Area for import to New York. Such issues should be considered by Canadian regulators in the first instance, as they may affect both HQ Distribution's prospective ability to find third parties that are willing to purchase power that is made available for import to New York and the price HQ Distribution receives for such power. (p. 4)

The NYISO agrees with DC Energy that HQ Energy's actions may depress the offers its affiliate HQ Distribution may receive in response to future CFTs [calls for tenders] (if any are conducted), but that may be the case because the third-party suppliers will better understand the congestion-related risks associated with importing power to New York at Chateauguay and recognize the need to include in their CFT offers a margin to either a) cover the cost of acquiring appropriate TCCs in New York, so that they will possess the same congestion hedge as HQ Energy, or b) compensate for the risk of holding a position in New York that does not include a hedge against congestion. (p. 12) In both of the cases above, the

additional congestion caused by HQ harms market participants that (i) own counterflow TCCs that sink at the congested Proxy Generator Bus(es) at the Chateauguay interface or (ii) contract to sell power into New York from the congested Proxy Generator Bus(es) at the Chateauguay Interface. (Affidavit of Dr. David B. Patton, p. 11)» (brief in support of Hydro-Québec's position in FERC docket EL07-67-000, the New York Independent System Operator).

Il est bien évident que le dossier en cours ne constitue pas le forum approprié pour procéder à une analyse approfondie (1) des stratégies de revente du Distributeur, (2) de l'impact des activités commerciales d'HQP ou de ses filiales sur ces stratégies, ni (3) des moyens dont dispose la Régie pour solutionner cette problématique. Toutefois, il faut reconnaître que ces questions affectent directement les enjeux du présent dossier. Comme les délais ne permettent pas un tel examen, le RNCREQ estime que la Régie devrait néanmoins prendre note de cette réalité et identifier un cadre pour adresser ces questions importantes.

3. Impacts tarifaires

Le RNCREQ note que le Distributeur fait preuve d'un grand souci à l'effet que TCE soit correctement indemnisé pour la suspension temporaire du contrat, notamment à l'égard des impacts sur les tarifs futurs de Gaz Métro. Or, cela ne semble pas le cas pour les impacts tarifaires que subiront les clients de Gaz Métro en raison de cette entente. Pourquoi ces clients devraient-ils subir un tel impact pour des problèmes qui relèvent du Distributeur ? Le RNCREQ fera ses représentations en temps et lieu à cet effet.

Le tout respectueusement soumis

Montréal, le 20 novembre 2007

Philippe Bourke, directeur général du RNCREQ