



ACEF de Québec
570, rue du Roi
Québec G1K 2X2
Tél : (418) 522-1568
Fax : 522-7023
acefque@mediom.qc.ca

Dossier R-3669-2008 phase 2

Décisions D-2009-008 et D-2009-056

Preuve complémentaire de l'ACEF de Québec relativement à la

Demande de modification des tarifs et conditions des service de transport

d'Hydro-Québec, phase 2, visant l'adaptation des conditions de service

aux ordonnances 890 et 890A de la FERC

19 juin 2009

Richard Dagenais, analyste

PLAN DU MÉMOIRE

1) Les conditions des services de compensation d'écart de réception et de livraison

2) Les tarifs des services de compensation d'écart de réception et de livraison

Conclusion

Introduction :

Nous discutons dans le présent mémoire de preuve des propositions d'HQT (Hydro-Québec Transport ou TransÉnergie) en matière de conditions et tarifs pour les services de compensation d'écart de réception et de livraison requis en vertu des Tarifs et conditions de services de transport d'Hydro-Québec, pour les services de transport de point à point (partie II du Règlement de transport) et en réseau intégré (partie III du Règlement de transport).

D'une part les conditions et tarifs pour les services de compensation d'écart, doivent être justes et raisonnables de manière à favoriser l'utilisation des services de transport de point à point sur le réseau de transport d'électricité au Québec et maximiser les revenus tirés des services de point à point et ainsi alléger le fardeau de la charge locale.

D'autre part les conditions et tarifs pour les services de compensation retenus pour le point à point risquent d'influencer les conditions et tarifs des services de compensation qu'HQD (Hydro-Québec Distribution) pourra obtenir d'HQP (Hydro-Québec Production) pour l'électricité postpatrimoniale, posant que seul HQP est apte à fournir ces services à HQD, considérant le niveau des besoins d'HQD en la matière.

Selon les réponses fournies par HQT, et nous y reviendrons, seul HQP, peut offrir les services de compensation d'écart dans la zone de réglage du Québec, d'où l'importance de s'assurer que les conditions et tarifs imposés par HQP, en situation de monopole, sont justes et raisonnables, mais aussi les meilleures possible dans les circonstances dans l'intérêt des clientèles d'HQT.

Nous espérons que nos commentaires aideront à améliorer les conditions et tarifs pour les services de compensation d'écart de réception et de livraison et à optimiser l'utilisation de notre réseau de transport et les revenus qui en découlent dans le meilleur intérêt des clientèles québécoises.

1) Les conditions des services de compensation d'écart de réception et de livraison

a) La portée des services de compensation d'écart de réception et de livraison :

Tout client du service de transport de point à point (et en réseau intégré le cas échéant) doivent obtenir d'HQT les services de compensation d'écart de réception et de livraison, à moins que le client ne prouve pouvoir fournir directement ou se procurer un service équivalent d'un autre fournisseur (A. 3 du Règlement de transport portant sur les Services complémentaires).

HQT obtient le service de compensation d'écart d'HQP.

HQT soutient que seul HQP peut offrir ces services dans la zone de réglage du Québec, les centrales d'HQP étant synchronisées et coordonnées au réseau de transport d'HQT.

De plus HQT propose d'élargir l'application des services de compensation, actuellement limitée aux centrales situées dans la zone de réglage du Québec, aux centrales sises hors de la zone de contrôle du Québec, mais qui sont synchronisées au réseau québécois (cela vise pour l'instant quelques centrales en Ontario (selon D-2009-015 page 106 et HQT-10 doc. 1, R. 1.1) ce dont l'IESO en Ontario est en accord, contrairement à OPG qui soutient que l'IESO peut exiger de modifier le mode d'exploitation de toute centrale en Ontario).

Hydro-Québec justifie cet élargissement dans une réponse fournie à EBMI (HQT-10 doc. 3, R 1.1). Il appert que l'annexe 9 de l'OATT de la FERC limite l'obligation d'obtenir du Transporteur d'électricité les services de compensation d'écart, aux seules centrales sises dans la zone de réglage du Transporteur.

Dans la mesure où les centrales sises à l'extérieur du Québec ont la possibilité d'obtenir les services de compensation d'autres fournisseurs de services hors Québec, ou de fournisseurs au Québec, l'élargissement de l'application ne devrait pas poser, selon notre compréhension, de problèmes aux clients du service de transport s'approvisionnant à partir de centrales externes, tout en ayant l'avantage de sécuriser notre réseau de transport.

Par contre il faut s'assurer de ne pas dédoubler l'obligation d'obtenir les services de compensation dans deux zones de réglage, ce qui serait inutilement coûteux pour les clients de transport, contreproductif et nuisible à la concurrence en matière d'approvisionnement électrique. En effet si l'OATT de la FERC requiert au client d'obtenir les services de compensation dans la zone de réglage d'origine, peu importe que la centrale de production soit synchronisée ou non à la zone de réglage d'origine, cela poserait problème s'il n'y avait pas reconnaissance, des services de compensation offerts par HQT, par les zones de réglage externes où sont sises les centrales potentiellement visées.

Nous prenons pour acquis que les dispositions réglementaires de part et d'autre permettent d'éviter ce dédoublement, ce dont il faut au minimum s'assurer avant d'élargir l'application.

b) Monopole ou libre marché en matière de services de compensation d'écart :

En réponse à une question d'EBMI (HQT-10 doc. 3, R 2.6) HQT indique qu'à sa connaissance il n'y a pas d'autre producteur au Québec qui pourrait offrir les services de compensation d'écart. D'une part la capacité de production doit être suffisante pour absorber en tout temps les écarts de réception et de livraison, d'autre part les centrales de production doivent être synchronisés au réseau de transport du Québec et sous le contrôle automatique du système de régulation fréquence-puissance d'HQT, ce qui exclut, selon HQT, les centrales sises hors de la zone de réglage du Québec et synchronisés de manière permanente ou temporaire aux zones de réglage voisines.

Nous comprenons que les centrales privées sises dans la zone de réglage du Québec, ou les centrales sises hors du Québec, mais synchronisées au réseau du Québec, pourraient offrir les services de compensation d'écart dans la mesure où elles sont asservies au système de régulation fréquence-puissance d'HQT.

D'ailleurs en réponse à notre question no. 2 (HQT-10 doc. 2, R. 2) HQT indique ne pas avoir négocié les conditions et les prix de l'entente de services de compensation d'écart avec HQP. Dans la mesure où HQP agit en la matière en tant que monopole de service, HQT devrait mieux défendre l'intérêt de ses clientèles et ne pas se soumettre de manière passive au dictat d'HQP. Le service de compensation d'écart de réception et de livraison peut, s'il est disponible à des prix et conditions raisonnables, favoriser une plus grande diversité et concurrence dans l'approvisionnement électrique. Les services de compensation d'écart servent certes à sécuriser le réseau de transport, mais cela offre aussi une police d'assurance aux clients du réseau de transport face aux aléas de l'offre et de la demande qui sont hors de leur contrôle.

Donc il ne faut pas juste concevoir les services de compensation d'écart uniquement comme une police d'assurance pour le Transporteur d'électricité qui par les tarifs des services de compensation pénaliserait les actions opportunistes des clients (qui voudraient profiter par exemple des prix plus élevés sur les marchés d'exportation).

- En réponse aux questions 6.1 et 6.2 à la Régie (HQT-8 doc.1, révisé 12/06/09) et 5.1 et 7.1 (HQT-10 doc. 1), HQT indique appliquer les pénalités prévues aux A. 3, 13.7 et 14.5 du Règlement de transport, soit une majoration, des coûts des services de transport et de services complémentaires, de 50% si les quantités réservées sont inférieures aux quantités programmées, Aussi les conditions sur les écarts de réception s'appliquent si les quantités programmées sont inférieures aux quantités livrées ou reçues.

* Pour éviter la pénalité ou majoration de 50%, un client ne doit pas faire de programmations supérieures à ses réservations. Cela pourrait inciter, dans la mesure où il n'y a pas d'interdiction réglementaire à systématiquement, et de manière répétée, livrer des quantités d'électricité supérieures aux quantités réservées, un client à adopter une stratégie où il programme des quantités égales à ses réservations, afin d'éviter les pénalités, et à livrer plus que ses réservations, pour ne payer que les coûts liés aux écarts de réception.

* Selon la réponse 5.3 de HQT-10 doc. 3, HQT indique qu'elle paiera les montants fixés par HQP dans son offre de service (HQT-9 doc. 4) : il semble que l'on soit face à un fait accompli

et que l'offre d'HQP ne puisse être modifiée ni même refusée, nous questionnons cette façon de faire d'HQT en regard du rôle de la Régie qui doit selon nous autoriser ce genre de contrats d'approvisionnement et de fourniture de service.

* Comme le sous-tend une question d'EBMI (HQT-10 doc. 3, question 2,7) il serait possible de penser instaurer au Québec, comme cela existe au Nouveau-Brunswick, qui constitue un marché plus petit que celui du Québec, un « balancing market » pour offrir les services d'écart de réception. HQT en réponse à la question d'EBMI laisse entendre que la question est hypothétique mais qu'une telle structure devrait être mise en place par les autorités compétentes au Québec. Donc cela pourrait constituer pour l'avenir une voie à explorer, qui nous permettrait d'échapper à terme à la totale dépendance envers HQT.

2) Les tarifs des services de compensation d'écart de réception et de livraison

Les prix requis par HQT pour les services de compensation d'écart dépendent en partie des prix horaires sur les marchés limitrophes (New-York, Nouvelle-Angleterre et Ontario). De plus HQT tient compte des coûts de transport des réseaux voisins en considérant ces coûts comme étant fixes, alors que les coûts de transport sont dans les faits variables dans l'année tel que reconnu par HQT en réponse à notre DDR (HQT-10 doc. 2, rép. 5 et HQT-10 oc. 1 R. 6.1 à 6.9 où les justifications fournies pour les prix fixes de transport et les prix fixes minima ou maxima ne nous convainquent pas de leur caractère juste et raisonnable pour le Québec).

En ce sens HQT se conforme partiellement à la décision D-2009-015 du 5/03/2009, pages 105 à 112, et reconfirmée par la décision D-2009-56 du 5/05/2009, qui demandait « que le prix de référence des services de compensation d'écart doive refléter les prix horaires sur les marchés limitrophes, ajustés des coûts de transport ».

Selon le document HQT-9 doc. 4, HQT indique maintenir les prix de son offre de services de compensation d'écart de réception et de livraison, jusqu'au 31/12/2010, après quoi elle se réserve le droit de réviser les prix, à son entière discrétion, sur une base annuelle. Tout nous indique qu'HQT décide de manière unilatérale des conditions et prix des services d'écart de réception, ce qui ne nous apparaît pas à l'avantage des clientèles d'HQT et aussi d'HQP qui doit obtenir les services complémentaires d'HQP.

Dans son offre HQT propose des prix maximaux différents pour deux tranches de dépassement, sans tenir compte du niveau global d'utilisation du réseau électrique québécois (contrairement à l'Entente cadre où les prix exigés par HQT dépendent du niveau de la demande (selon les heures de pointe et hors pointe sur le réseau québécois, ce qui est plus en lien avec les coûts de la fourniture marginale ou incrémentale propre au Québec).

Pour l'électricité manquante HQT exige un prix correspondant au maximum des prix sur les 3 marchés limitrophes, et d'un prix fixe de 100\$/MWh dans le cas de la seconde tranche de dépassement, (à comparer à un prix fixe actuel de 112,5\$/MWh, HQT-10 doc. 2 R.11).

Tenir compte des prix sur les marchés limitrophes dans la tarification des services de

compensation, permet de limiter les occasions d'arbitrage dans la mesure où les prix observés constituent des prix maximaux sur les marchés auxquels les clients de transport ne peuvent échapper, sinon il demeurerait des occasions d'arbitrage.

Toutefois dans la mesure où HQP garantit de fournir les quantités manquantes à HQT, nous ne croyons pas que les écarts de livraison ou de réception posent des problèmes de fiabilité pour le réseau contrairement à ce que laissait entendre HQT (HQT-9 doc. 1, page 7), voir à cet effet les réponses R. 3 de HQT-10 doc. 2 et R. 2.1 de HQT-10 doc. 1.

De plus HQP rachète l'électricité excédentaire au prix horaire le plus bas entre les prix sur les trois marchés limitrophes, et le prix fixe de 25\$/MWh dans le cas la deuxième tranche d'écart (à comparer à un prix fixe de 37,50\$/MWh actuellement en vigueur et un tarif patrimonial moyen de 27,90\$/MWh).

Dans la mesure où l'intention de la FERC est de s'assurer que les prix requis pour les services de compensation d'écart reflètent les coûts effectivement supportés par les fournisseurs de services, il faut vérifier que les prix requis par HQP sont effectivement en lien avec ses coûts de production. Le prix fixe actuel de 112,5\$/MWh inclut normalement une pénalité de 50% versée à HQT et un prix de 75\$/MWh versé à HQP (D-2009-015 page 110). Les nouveaux prix exigés par HQP sont nécessairement plus élevés en 2^e tranche de dépassement, et potentiellement en première tranche pour plusieurs heures de l'année, dans la mesure où HQP retient le prix maximum sur les 3 marchés limitrophes en première tranche.

Hydro-Québec avait proposé en phase 1 de R-3669-08, un tarif croissant à trois paliers (avec majoration du prix de base de 10% au deuxième palier et de 25% au troisième palier) pour les services d'écart de réception. Le prix de la première tranche incluait une pénalité de 50% par rapport au coût de 7,5¢/kWh assumé par HQP, pénalité qui serait versée à HQP, alors que les ordonnances 890 et 890A de la FERC requièrent que les pénalités soient intégrés dans la base tarifaire (D-2009-015 pages 109 et 111).

En phase 2 de R-3669-08, HQT propose d'intégrer au Règlement de transport, des prix différents pour trois tranches d'écart (la deuxième tranche proposée dans l'offre d'HQP, recoupant les deuxième et troisième tranche proposées par HQT). Au prix exigé par HQP pour sa deuxième tranche, HQT ajoute une pénalité de 10% à la tranche 2, et une pénalité de 25% pour la troisième tranche. HQT indique qu'elle placera les écarts entre ce qu'elle paie à HQP et ce que les clients paieront à HQT, dans un compte d'écart imputé à la clientèle (HQT-10 doc. 2, R. 6.b).

L'absence de pénalité en première tranche, dans la nouvelle proposition, respecte l'ordonnance 890 de la FERC (D-2009-015, page 109)

* HQP aurait pu proposer un prix correspondant à la moyenne des prix sur les marchés limitrophes. De plus les composantes de prix retenus par HQP devraient avoir un lien avec sa structure de coûts afin de disposer de prix équitables et raisonnables. Nous pensons qu'HQP ressortira gagnante avec la nouvelle formule de prix sur une base annuelle.

* Dans la mesure où cela n'impose pas des coûts d'implantation informatique et de traitement

significatifs, il serait possible d'utiliser des éléments de coûts de transport horaires, pour les 3 marchés limitrophes, au lieu d'éléments fixes pour l'année, ou encore d'éléments de coût de transport fixes mensuellement, si l'on peut dégager des prix de transport moyens mensuels.

* Dans la mesure où des pénalités sont imposées par HQT et dans la mesure où la Régie autorisera la création d'un compte d'écarts pour les services de compensation, la formule de prix des services d'écart de réception retenue dans le règlement de transport ne doit pas nécessairement calquer la formule de prix exigée par le fournisseur de services de compensation, HQT en l'occurrence. En ce sens HQT et la Régie dispose d'une certaine marge de manœuvre pour tarifier les services de compensation, bien qu'il faille conserver un lien de causalité entre les tarifs et les coûts (voir aussi R. 1.2 en HQT-10 doc. 6)

*** La première tranche n'est pas clairement défini dans le règlement (HQT-9 doc. 2, page 7 et R. 8 de HQT-10 doc.2) :** « (i) frais pour une tranche d'écart de +/-1,5 % (minimum de 2 MW) par rapport à la transaction programmée (tranche 1) » contrairement à l'énoncé retenu dans l'offre d'HQP (HQT-9 doc. 4, page 1 : « Tranche inférieure ou égale à 1,5% de la quantité programmée ou 2 MW selon la plus élevée de ces valeurs. ». Le dernier énoncé mériterait d'être retenu pour sa plus grande clarté.

* Nous questionnons le bien fondé de ne rien payer pour l'énergie en surplus en troisième tranche alors qu'HQP paie cette électricité à HQT et en retire normalement des profits. Normalement ce genre d'écart ne devrait pas poser de problèmes de fiabilité pour HQT.

* Il eut été possible pour respecter l'esprit de l'OATT de la FERC de définir un prix unique pour la première tranche de dépassement et d'appliquer un taux croissant de 110% et 125% au prix de la première tranche au lieu de définir un nouveau prix, égal ou supérieur à 100\$/MWh, pour la 2^e et 3^e tranche auquel on applique un taux plus élevé par la suite.

b) Interfinancement des services de compensation d'écart

HQT nous a indiqué (HQT-10 doc. 2, R. 6.b et 6.c) que les coûts accrus pour facturer les services de compensation d'écart sur la base des prix sur les marchés limitrophes et d'éléments de prix fixes, ne seront pas compensés par la hausse des revenus tirés de la facturation des services de compensation d'écart : en bout de ligne ces coûts accrus seront en bonne partie assumés par la charge locale. Nous nous objectons par principe à cette forme d'interfinancement en faveur des services de point à point. Il serait possible de corriger cette situation en adaptant les méthodes d'allocation de coûts de transport.

En 2008 HQT nous indique (HQT-10 doc. 2, R. 6.c) n'avoir retiré aucun revenu des services d'écart de réception (applicables alors uniquement aux centrales situées dans la zone de réglage). Quant à 2009, HQT anticipe un revenu net pour les services d'écart de réception entre 0,5 et 1 million \$. Si les coûts d'implantation informatique et de traitement des données sur les prix limitrophes se chiffrent à environ 0,1 million \$ par année, on peut questionner la pertinence de se servir des prix limitrophes pour tarifier les services de compensation d'écart, tel que le faisait HQT en première phase de R-3669-08, tant que les revenus qu'HQT pourra en tirer demeureront relativement limités, à tout le moins on pourrait rechercher des moyens plus économiques pour obtenir et traiter l'information (impartition du service...).

(D-2009-015 page 107) « Selon le Transporteur, il n'est pas requis d'établir un tarif basé sur des prix horaires de l'électricité sur les réseaux voisins parce que cette approche demanderait de structurer et de maintenir une imposante base de données à cet effet. Le faible nombre de cas où des écarts de réception surgissent ne justifient pas la mise en place d'une méthode complexe. »

Conclusion :

Les conditions et tarifs proposés par HQT pour les services de compensation d'écart de livraison et de réception, apportent certaines améliorations à certains égards, mais à d'autres égards ne constituent pas des améliorations nettes pour les clientèles d'HQT.

Nous espérons que notre analyse et nos recommandations identifiées par des astérisques, sauront éclairer la Régie dans ses décisions, pour en arriver au meilleur arbitrage possible des intérêts et une optimisation des services de transport.