
R-3875-2014

DEMANDE D'APPROBATION DES AMENDEMENTS
À L'ENTENTE DE 2009 PORTANT SUR LA
SUSPENSION TEMPORAIRE DES LIVRAISONS DE
LA CENTRALE DE TCE

OBSERVATIONS DE L'AHQ-ARQ.

Préparé par : Marcel Paul Raymond

11 avril 2014

Table des matières

Sommaire et recommandations.....	3
1. Contexte	5
2. Position de l'AHQ-ARQ	7
3. La justification économique de l'annulation des livraisons pour les années 2015 à 2018.....	9
4. La prise en compte des possibilités de modulation offertes par la centrale de TCE.....	12
5. La perte de flexibilité	15
6. La prise en compte des risques	17
7. La stratégie de prise de décision pour la suspension de 2018	20

Sommaire et recommandations

L'AHQ-ARQ a analysé l'ensemble de la preuve de la Demande d'approbation des amendements à l'entente de 2009 portant sur la suspension temporaire des livraisons de la centrale de TCE, déposée par Hydro-Québec dans ses activités de distribution (le « Distributeur ») et elle soumet les observations et recommandations qui suivent à la Régie de l'Énergie (la « Régie ») pour qu'elle les transmette au Distributeur :

1. Fournir une justification complète du scénario de suspension des livraisons pour l'horizon 2015-2018, tel que le Distributeur le faisait pour les suspensions annuelles de l'horizon 2008-2014.
2. Étant donné l'intérêt potentiel pour le Distributeur de disposer de livraisons modulables de la centrale de TCE, reprendre le plus tôt possible les discussions avec TCE afin d'explorer les possibilités de modulation qui pourraient servir à combler certains besoins en puissance du Distributeur.
3. Dans la justification économique de l'annulation des livraisons de TCE, tenir compte, dans les choix possibles, d'un scénario de livraisons modulables de la centrale de TCE.
4. Dans la justification économique des amendements proposés sur l'horizon 2015-2026 et dans celle de la suspension des livraisons de TCE sur l'horizon 2015-2018, tenir compte des coûts encourus par la perte de flexibilité entraînée par le délai additionnel de trois ans dans le préavis de signification des suspensions.

5. Préparer les justifications économiques de la suspension des livraisons de la centrale TCE en utilisant plusieurs scénarios afin de capter les aléas sur les paramètres montrant le plus de volatilité et d'incertitude.
6. Approuver, dans le cadre du présent dossier, la suspension pour 2018 en autant que les informations et études économiques du Distributeur le justifient mais le faire de façon conditionnelle sujet à un suivi administratif autour du 25 juin 2014 qui aurait pour but de valider la justification du Distributeur avec les dernières données disponibles.

1. Contexte

Le 20 juin 2003, au terme de l'appel d'offres A/O-2002-01, Hydro-Québec, dans ses activités de distribution (le « Distributeur »), a conclu un contrat d'approvisionnement avec TransCanada Energy Ltd (« TCE »). D'une durée de 20 ans venant à échéance en septembre 2026, ce contrat porte sur l'approvisionnement en base de 507 MW d'électricité produite à partir d'une centrale de cogénération au gaz naturel située à Bécancour. Le contrat a été approuvé par la Régie de l'Énergie (la « Régie ») par sa décision D-2003-159, le 19 août 2003, puis la centrale a débuté ses livraisons le 17 septembre 2006.

Par sa décision D-2007-134 du 7 décembre 2007, la Régie approuve l'Entente de suspension de 2007 intervenue entre le Distributeur et TCE visant la suspension temporaire des activités de production d'électricité de la centrale de Bécancour pour l'année 2008, avec une option de prolongation pour l'année 2009. Par la même décision, la Régie approuve la suspension des livraisons pour l'année 2008, puis le 10 septembre 2008, elle fait de même pour l'année 2009 par sa décision D-2008-114.

Par sa décision D-2009-125 du 29 septembre 2009, la Régie approuve une seconde entente de suspension, l'Entente de suspension de 2009, intervenue entre le Distributeur et TCE et selon laquelle la période de suspension peut être prolongée année après année, à compter de 2010. Par la même décision, la Régie approuve la suspension des livraisons pour l'année 2010.

Par la suite, à chaque année, la Régie a approuvé la suspension des livraisons pour les années 2011 à 2014¹.

¹ Décisions D-2010-109, D-2011-110, D-2012-118 et D-2013-129.

Le 20 décembre 2013, le Distributeur et TCE ont signé une entente apportant certains amendements à l'Entente de suspension de 2009 en vertu desquels les livraisons de la centrale de Bécancour sont suspendues jusqu'au 31 décembre 2017. Par la suite, la période de suspension peut être prolongée année après année sous réserve d'un préavis de trois ans.

Dans le présent dossier, le Distributeur demande à la Régie d'approuver l'entente intervenue le 20 décembre 2013 et, en plus, la prolongation de la suspension de la production d'électricité de la centrale de TCE pour l'année 2018².

² B-0023, page 6, paragraphe 32 et page 4, paragraphe 21.1.

2. Position de l'AHQ-ARQ

Fondamentalement, l'AHQ-ARQ est favorable à toute initiative qui permet de réduire les coûts nets du Distributeur et de contribuer à minimaliser les tarifs de sa clientèle et, en particulier, des membres de l'AHQ et de l'ARQ.

Dans le contexte du présent dossier, l'AHQ-ARQ accueille donc favorablement l'objectif du Distributeur de réduire le coût annuel de la suspension des livraisons de la centrale de TCE³.

Toutefois, l'AHQ-ARQ voudrait s'assurer que les décisions mises de l'avant par le Distributeur sont justifiées en tenant compte de tous les facteurs impliqués et des risques et incertitudes qui peuvent les affecter.

Étant donné le caractère confidentiel de certaines informations de justification dans le présent dossier, l'AHQ-ARQ n'est pas en mesure de vérifier la justesse des décisions proposées par le Distributeur. Ainsi, elle s'en remet à la Régie pour jouer ce rôle mais elle désire néanmoins transmettre à cette dernière ses préoccupations sur la prise en compte de certains facteurs qu'elle juge pertinents dans la justification fournie par le Distributeur. En particulier, l'AHQ-ARQ traitera de :

- La justification économique de l'annulation des livraisons pour les années de 2015 à 2018
- La prise en compte des possibilités de modulation offertes par la centrale de TCE
- La perte de flexibilité
- La prise en compte des risques

- La stratégie de prise de décision pour la suspension de 2018.

³ B-0023, page 3, paragraphe 13.

3. La justification économique de l'annulation des livraisons pour les années 2015 à 2018

Tel que vu plus haut, le Distributeur demande à la Régie d'approuver la suspension des livraisons de la centrale de TCE pour la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2018.

À date, la Régie a approuvé séparément à chaque année la suspension des livraisons de la centrale de TCE, et ce, depuis l'année 2008. Pour chacune des causes où ces approbations ont été obtenues⁴, une analyse économique était fournie par le Distributeur pour justifier le scénario de suspension des livraisons pour une année donnée. Par exemple, dans le cas de la suspension des livraisons de l'année 2014, le Distributeur a fourni une justification qui peut être résumée par le tableau 4 reproduit ici⁵ :

⁴ Dossiers R-3649-2007, R-3673-2008, R-3704-2009, R-3734-2010, R-3765-2011, R-3803-2012 et R-3850-2013.

⁵ R-3850-2013, B-0004, HQD-1, document 1, page 9.

TABLEAU 4
COÛTS DE LA SUSPENSION ET DE LA REVENTE – 2014

	2014 (en M\$ courants)		
	Sans suspension (A)	Avec suspension (B)	Écart (B) - (A)
Coûts directs de la suspension de TCE	0,0	50,5	50,5
Pertes économiques de TCE	0,0	21,8	21,8
Engagements relatifs au transport et à la distribution de gaz naturel	0,0	26,1	26,1
Coûts de remplacement de la puissance	0,0	2,7	2,7
Coûts d'approvisionnement	-34,8	-120,0	-85,2
Revente nette (Revenus de la revente sur les marches)	-206,7	-120,0	86,7
<i>Achats de court terme</i>	1,8	11,0	9,1
<i>Reventes théoriques</i>	-208,5	-131,0	77,5
Coût de l'énergie de TCE	171,9	-	-171,9
Coût (bénéfice)	-34,8	-69,5	-34,7

Pour chacune des années de 2008 à 2013, de tableaux semblables ont été produits dans chacun des dossiers de justification. Dans le cas illustré dans le tableau 4, la Distributeur prévoyait un bénéfice de 34,7 M\$ pour le scénario de suspension pour 2014. Le tableau indique les divers paramètres qui ont été pris en compte dans la justification.

L'AHQ-ARQ se serait attendue de retrouver une justification semblable dans le présent dossier pour les années de 2015 à 2018, d'autant plus que la suspension ne porte plus sur seulement une année comme dans le passé mais bien sur une période de 4 ans. Or, on ne retrouve pas de telle justification dans la partie non confidentielle du présent dossier.

L'AHQ-ARQ se demandait si le même type de justification apparaissait maintenant dans la partie confidentielle de la preuve et a tenté de l'obtenir, le cas échéant. Or, la réponse du Distributeur à la demande de renseignements de

l'AHQ-ARQ⁶ indique que l'analyse confidentielle présentée à la pièce HQD-1, document 2, traite uniquement de l'engagement de TCE relatif au transport de gaz. Cette réponse laisse supposer que le Distributeur n'a pas fourni, cette fois-ci, une justification complète du scénario de suspension des livraisons pour l'horizon 2015-2018, tel qu'il l'a fait à chaque fois pour les suspensions annuelles de l'horizon 2008-2014.

Par conséquent, l'AHQ-ARQ recommande à la Régie d'exiger du Distributeur qu'il fournisse une justification complète du scénario de suspension des livraisons pour l'horizon 2015-2018, tel qu'il le faisait pour les suspensions annuelles de l'horizon 2008-2014.

⁶ B-0016, HQD-2, document 3, pages 6 et 7, demandes 2.1 et 2.2.

4. La prise en compte des possibilités de modulation offertes par la centrale de TCE

Dans sa décision D-2010-109, la Régie s'interrogeait sur les possibilités d'utiliser la centrale de TCE de façon sporadique en hiver⁷ :

« [42] La Régie réitère néanmoins qu'elle s'attend à ce que le Distributeur réévalue annuellement, avant de demander à la Régie de suspendre la production d'électricité de la centrale de Bécancour, les avantages et les coûts d'autres avenues, telle la cession de tout ou partie du contrat à des tiers de gré à gré ou par appel d'offres ou l'opération sporadique en hiver de la centrale de TCE. » (Nous soulignons)

Dans son Plan d'approvisionnement 2011-2020, le Distributeur donne suite à la demande de la Régie en introduisant la notion de modulation des livraisons de la centrale de TCE⁸ :

« 4.4.1.1 Modulation des livraisons de la centrale de TCE

Le Distributeur est intéressé à accroître la flexibilité du contrat avec TCE en visant un apport de sa centrale à Bécancour spécifiquement en période d'hiver. Des discussions se poursuivront avec TCE en vue de parvenir à une option de suspension qui admettrait des livraisons modulables, selon la période de l'année, et qui permettrait que le contrat avec TCE contribue à la satisfaction des besoins en puissance et en énergie en hiver.

⁷ D-2010-109, page 14, paragraphe 42.

⁸ R-3748-2010, B-0004, HQD-1, document 1, page 42.

Dans le cas où les discussions avec TCE ne permettraient pas de conclure une entente, que ce soit pour des considérations techniques ou commerciales, le Distributeur envisagera toute autre alternative lui permettant d'équilibrer ses bilans en énergie et en puissance. »

Le Distributeur évoque d'ailleurs certaines considérations qui pourraient prévaloir⁹ :

« Néanmoins, les caractéristiques d'une telle centrale permettent de dégager ce qui suit :

o Il y a des coûts associés au nombre d'arrêts/départs demandés par le Distributeur ;

o La desserte du client vapeur à même les chaudières de récupération des turbines requiert un certain nombre d'heures d'utilisation consécutives de la centrale, en deçà duquel les chaudières auxiliaires doivent demeurer en opération ;

o Les contrats de fourniture de gaz doivent comporter une flexibilité suffisante. »

Par la suite, la Régie s'est dite satisfaite qu'une telle avenue soit explorée¹⁰ et le Distributeur prévoyait encore des livraisons modulables de TCE dans sa dernière cause tarifaire pour les années 2021 à 2026¹¹, celles-ci variant entre 0,7 et 1,1 TWh par année sur cette période. Moins de deux mois plus tard, alors que les besoins en approvisionnements non patrimoniaux n'avaient pratiquement pas changé, les livraisons modulables de TCE avaient disparu des bilans du Distributeur sur l'horizon 2014-2027¹².

⁹ R-3748-2010, B-0023, HQD-4, document 1, page 26, réponse 13.1.

¹⁰ D-2011-110, page 12, paragraphe 39.

¹¹ R-3854-2013, B-0076, HQD-1, document 4.2, page 5, tableau R-2.1, 20 septembre 2013.

¹² R-3864-2013, B-0005, HQD-1, document 1, page 27, tableau 4-2, 8 novembre 2013.

Questionné sur la poursuite des discussions avec TCE en vue de parvenir à une option de suspension qui admettrait des livraisons modulables, le Distributeur a évoqué des surplus énergétiques pour justifier de ne pas avoir poursuivi les discussions¹³. Toutefois, dans sa réponse, le Distributeur a omis de mentionner qu'il entrevoyait des besoins de puissance et qu'il évaluera d'ailleurs la possibilité de procéder à un appel d'offres dès 2014 afin de couvrir une portion des besoins de puissance de l'hiver 2016-2017¹⁴. Ne connaissant pas les possibilités de modulation de la centrale TCE à ce moment-ci, il est impossible de savoir si celles-ci pourraient ou non contribuer à combler les besoins de puissance du Distributeur.

Étant donné l'intérêt potentiel pour le Distributeur de disposer de livraisons modulables de la centrale de TCE, l'AHQ-ARQ recommande à la Régie de demander au Distributeur qu'il reprenne le plus tôt possible les discussions avec TCE afin d'explorer les possibilités de modulation qui pourraient servir à combler certains besoins en puissance du Distributeur.

Le fait d'annuler les livraisons de TCE pour la période de 2015 à 2018 priverait le Distributeur de la possibilité de bénéficier de livraisons modulables dans les scénarios où cette option serait rentable pour ses approvisionnements.

Par conséquent, l'AHQ-ARQ recommande que dans la justification économique de l'annulation des livraisons de TCE, le Distributeur tienne compte, dans les choix possibles, d'un scénario de livraisons modulables de la centrale de TCE.

¹³ B-0016, HQD-2, document 3, page 4, réponse 1.1.

¹⁴ R-3864-2013, B-0005, HQD-1, document 1, page 29.

5. La perte de flexibilité

Le Distributeur décrit ainsi les délais qui s'appliquent dans l'activation des options de suspension avant et après la conclusion de l'entente du 20 décembre 2013 dont l'approbation fait l'objet du présent dossier¹⁵ :

« En vertu de l'article 11 de l'entente de suspension de 2009, le Distributeur doit aviser TCE au plus tard le 2 juillet de l'année précédant l'année de suspension visée de son intention de prolonger ou non la période de suspension, d'où le délai de six mois dont il est question à la référence (iv).

En vertu de l'article 11 de l'entente de suspension, tel qu'amendé selon les termes prévus à l'entente intervenue le 20 décembre 2013 (l'Amendement), le Distributeur doit aviser TCE au plus tard le 2 juillet de la troisième année précédant la dernière année civile de la période de suspension. » (Nous soulignons)

Par exemple, pour la suspension de l'année 2018, l'avis doit être donné au plus tard le 2 juillet 2014 alors qu'auparavant un avis au 2 juillet 2017 aurait suffi. Le préavis passe donc de 0,5 année à 3,5 années, ce qui, de l'avis de l'AHQ-ARQ, constitue une perte de flexibilité considérable lorsque l'on connaît la volatilité des prévisions de la demande et celle des prix de revente observées aux cours des dernières années, par exemple.

La Régie a d'ailleurs déjà exprimé sa préoccupation envers une entente de suspension de trois ans versus une entente annuelle¹⁶ :

¹⁵ B-0016, HQD-2, document 3, page 5, réponse 1.3.

¹⁶ D-2009-125 (motifs), page 21, paragraphe 69.

« [69] La Régie considère que le rachat définitif du contrat, ou une entente de suspension de trois ans, par exemple, priverait le Distributeur de la flexibilité actuellement offerte par le redémarrage de la centrale, lorsque requis. De plus, selon le Distributeur, une entente de trois ans plutôt qu'annuelle ne réduirait pas les coûts fixes payables à TCE, ni les coûts liés à la suspension. »

Le Distributeur semble toutefois minimiser l'effet de cette perte de flexibilité sans toutefois en démontrer ou en quantifier l'ampleur¹⁷ :

« Considérant le gain attribuable à l'Amendement et l'ampleur des surplus énergétiques, le Distributeur ne considère pas qu'un délai de trois ans constitue une perte de flexibilité significative. »

L'AHQ-ARQ s'attendrait à ce que le Distributeur compare avec chiffres à l'appui le gain attribuable à l'Amendement et la perte de flexibilité additionnelle d'autant plus que cette dernière perdurera bien au-delà de la période de surplus énergétiques que vit présentement le Distributeur.

Par conséquent, l'AHQ-ARQ recommande à la Régie d'exiger du Distributeur qu'il tienne compte, dans la justification économique des amendements proposés sur l'horizon 2015-2026 et dans celle de la suspension des livraisons de TCE sur l'horizon 2015-2018, des coûts encourus par la perte de flexibilité entraînée par le délai additionnel de trois ans dans le préavis de signification des suspensions.

¹⁷ B-0016, HQD-2, document 3, page 6, réponse 1.3.1.

6. La prise en compte des risques

Les justifications économiques des suspensions de livraisons de TCE faites à date par le Distributeur doivent tenir compte de plusieurs facteurs dont, entre autres, la prévision de la demande, les prix du gaz naturel et les prix de revente potentielle sur les marchés. Il est connu que la prévision de la demande peut changer très rapidement et très drastiquement, de même que les prix de revente, par exemple. Les aléas sur ces facteurs prévus 3,5 ans à l'avance sont beaucoup plus importants que 0,5 an à l'avance.

Par exemple, le Distributeur illustre ainsi en 2003 la grande volatilité qui peut exister quand on veut prévoir les prix de marché sur un horizon de plus d'un an et même jusqu'à trois ans à l'avance¹⁸ :

« Alors, s'il y avait un retard dans le début des livraisons, ça impliquerait qu'il faudrait, pendant la période de retard, se tourner vers les marchés de court terme.

Et on parle ici de l'année deux mille six (2006), de la fin de l'année deux mille six (2006). En termes des marchés de court terme ou des bourses de

l'énergie, je dois mentionner que l'année deux mille six (2006) est une année lointaine. Les principales cotations sur les marchés à terme portent

principalement sur deux mille quatre (2004) et deux mille cinq (2005), mais il y a maintenant quelques cotations sur les prix, sur certains prix de marché à terme pour l'année deux mille six (2006).

[...]

Cependant, je voudrais en même temps faire quelques commentaires pour, ou des mises en garde, si vous voulez. Il s'agit,

¹⁸ R-3515-2003, Notes sténographiques du 23 juillet 2003, pages 30 à 32.

évidemment, d'une cotation de prix à terme pour l'année deux mille six (2006), qui une année assez lointaine. Nous ignorons quelle est la profondeur d'offres disponibles derrière ça. Est-ce que quelqu'un qui irait pour cinq cents mégawatts (500 MW), est-ce qu'il pourrait obtenir un tel prix maintenant pour l'année deux mille six (2006), la profondeur est probablement moindre que pour les années qui sont plus rapprochées, comme deux mille quatre (2004) ou deux mille cinq (2005).

Il faut également souligner que les cotations sur des marchés à terme, elles sont volatiles. On vous donne les prix qui ont cours, les cotations pour deux mille six (2006) ont commencé depuis quelques semaines, mais ces cotations-là changent à chaque semaine, évidemment vont changer à chaque semaine d'ici deux mille six (2006).

Alors, ce sont des remarques que je me dois de vous faire tout en soulignant que c'est la référence que nous produisons comme évaluation du coût d'approvisionnement alternatif potentiel. » (Nous soulignons)

L'AHQ-ARQ a préparé le tableau AHQ-ARQ-1 pour évaluer la précision dans la prévision des bénéfices associés au scénario de suspension des livraisons de la centrale de TCE. Le tableau montre les écarts observés dans les divers dossiers de justification déposés par le Distributeur¹⁹.

¹⁹ Voir note 4.

Tableau AHQ-ARQ-1
Écarts de prévisions des bénéfices associés au scénario de suspension
des livraisons de TCE

Année de suspension	A. Prévision du bénéfice de suspension (M\$)	B. Bénéfice réel (M\$)	Écart (B - A) (M\$)	Écart valeur absolue (M\$)
2008	1,3	24,9	23,6	23,6
2009	3,6	16,2	12,6	12,6
2010	52,1	26,1	-26,0	26,0
2011	70,5	28,6	-41,9	41,9
2012	44,2	34,4	-9,8	9,8
Moyenne				22,8

Pour une prévision une année à l'avance, l'écart moyen en valeur absolue se situe à 22,8 M\$. On peut imaginer que trois ans à l'avance, l'écart pourrait être beaucoup plus important, d'où l'importance selon l'AHQ-ARQ de tenir compte des incertitudes sur les principaux paramètres dans l'établissement des stratégies de suspension. D'ailleurs, lors de la justification du choix des approvisionnements auprès de TCE, le Distributeur avait utilisé des scénarios contrastés pour tenir compte des incertitudes de certains paramètres²⁰.

L'AHQ-ARQ recommande à la Régie qu'elle demande au Distributeur de préparer les justifications économiques de la suspension des livraisons de la centrale TCE en utilisant plusieurs scénarios afin de capter les aléas sur les paramètres montrant le plus de volatilité et d'incertitude.

²⁰ R-3515-2003, HQD-2, document 3, page 16.

7. La stratégie de prise de décision pour la suspension de 2018

Comme il a été mentionné plus haut, les préavis de suspension seraient significativement augmentés avec les amendements faisant l'objet du présent dossier. Dans un tel contexte, il ne s'avère pas souhaitable pour le Distributeur de rallonger indûment de tels préavis en prenant une décision hâtive. En effet, la décision pour la suspension des livraisons de 2018 doit être prise pour le 2 juillet 2014. L'AHQ-ARQ est d'accord avec les allègements réglementaires mais pas au détriment de décisions prises trop hâtivement.

Ainsi, l'AHQ-ARQ recommande à la Régie d'approuver dans le cadre du présent dossier la suspension pour 2018 en autant que les informations et études économiques du Distributeur le justifient mais de le faire de façon conditionnelle sujet à un suivi administratif autour du 25 juin 2014 qui aurait pour but de valider la justification du Distributeur avec les dernières données disponibles.

Cette recommandation est motivée par des changements possibles importants qui pourraient se produire d'ici le 25 juin 2014. Des exemples récents amènent l'AHQ-ARQ à recommander une telle prudence. Il suffit de mentionner le bilan offre-demande qui a subi une hausse de surplus très importante en quelques mois au début de 2013²¹ ou encore le changement de stratégie important en moins de 2 mois pour les approvisionnements de TCE tel que mentionné plus haut à la section 4. Aussi, la prévision de la demande d'électricité pourrait subir des hausses au cours des prochaines semaines avec le développement de nouveaux marchés suite à des initiatives telles que la Politique *Priorité Emploi* ²².

²¹ R-3854-2013, B-0093, HQD-15, document 6, page 57, réponse 23.4.

²² R-3864-2013, B-0005, HQD-1, document 1, page 30, section 4.5.