

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC

District de Montréal

No. : R-3925-2015

Hydro-Québec Distribution

(ci-après nommé le «Distributeur»)

Demandeur

et

**Groupe de recherche appliquée en
macroécologie (GRAME)**

Intervenant

ARGUMENTATION DU GRAME

AU SOUTIEN DE SON ARGUMENTATION, LE GRAME SOUMET RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT À LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE :

Introduction

1. Dans la décision procédurale D-2015-100 rendue au présent dossier, la Régie demandait aux intervenants de tenir compte de certaines conclusions ayant été rendues dans les dossiers portant sur les demande de suspension des activités de production d'électricité de la centrale de Bécancour pour les années 2011, 2013 et 2014 ainsi que sur les demandes d'approbation de plans d'approvisionnement 2011-2020 et 2014-2023 du Distributeur:

«[13] La Régie partage l'avis du Distributeur à l'effet que la présente demande répond aux préoccupations qu'elle a exprimées dans certaines décisions lorsqu'elle invitait le Distributeur à trouver des alternatives à la suspension annuelle des livraisons de la Centrale. À cet égard, la Régie demande à tous les intervenants de tenir compte des conclusions formulées aux décisions D-2010-109, D-2011-162, D-2012-118, D-2013-129 et D-2014-2055 (note 5).»¹

¹ D-2015-100, par. 13

2. Dans la décision D-2010-109, rendue au dossier R-3734-2010 (*Demande d'approbation de la suspension des activités de production d'électricité de la centrale de Bécancour pour l'année 2011*), la Régie énonçait :

«5.4 EXAMEN D'AUTRES AVENUES POSSIBLES

[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.

[43] Par exemple et sans prétendre gérer à la place du Distributeur, la Régie constate que la centrale de TCE peut fournir une puissance de 547 MW alors que le Distributeur devrait acquérir pour les quatre mois d'hiver, dans le scénario où sa production serait suspendue en 2011, un peu plus de 500 MW de puissance par d'autres moyens.»²

3. Dans la décision D-2011-162, rendue au dossier R-3748-2010 (*Demande d'approbation du plan d'approvisionnement 2011-2020 du Distributeur*), la Régie énonçait :

«[233] La Régie demande au Distributeur de lui présenter les caractéristiques et les coûts estimés de l'entente de modulation envisagée avec TCE (durée, date d'entrée en vigueur, formes de modulation, nombre d'heures de fonctionnement en hiver, nombre d'arrêts-départs par an, formules ou références des prix de la puissance et de l'énergie, taux de livraisons, délais d'appel, etc.) dans un délai raisonnable avant la conclusion de l'entente, soit dans le cadre d'un dossier distinct ou au plus tard dans le cadre du plan d'approvisionnement 2014-2023.

[234] Par ailleurs, la Régie est préoccupée par les coûts assumés par tous les consommateurs pour maintenir cette centrale fermée ou partiellement fermée. **Elle demande donc au Distributeur d'entreprendre des discussions avec les entités susceptibles de trouver un intérêt à partager la production de la centrale de Bécancour et d'en faire rapport au plus tard dans le cadre du plan d'approvisionnement 2014-2023.»³**

4. Dans la décision D-2012-118, rendue au dossier R-3803-2012 (*Demande d'approbation de la suspension des activités de production d'électricité de la centrale de Bécancour pour l'année 2013*), la Régie énonçait :

«4.3 EXAMEN D'AUTRES AVENUES POSSIBLES

[71] En suivi de la décision D-2011-162, le Distributeur indique qu'il présentera les démarches qu'il a entreprises à l'égard d'autres scénarios dans le cadre du prochain plan d'approvisionnement.

²R-3734-2010, D-2010-109, par. 42 et 43

³R-3748-2010, D-2011-162, p. 69 et 70

[72] Considérant les coûts en jeu, la Régie réitère l'importance de trouver une alternative à la suspension des activités de production de la Centrale et attend le rapport du Distributeur dans le cadre de l'étude de son plan d'approvisionnement 2014-2023. À cet effet, elle demande également au Distributeur de déposer un statut de l'avancement de ces discussions lors d'une éventuelle nouvelle demande d'approbation de la suspension des activités de production de la Centrale.»⁴

5. Dans la décision D-2013-129, rendue au dossier R-3850-2013 (*Demande d'approbation de la suspension des activités de production d'électricité de la centrale de Bécancour pour l'année 2014*), la Régie énonçait :

«3.3 ALTERNATIVE À LA SUSPENSION

[56] En suivi des décisions D-2011-162 et D-2012-118, le Distributeur indique poursuivre ses démarches pouvant mener à une solution alternative à la suspension des livraisons de la Centrale qui soit plus avantageuse que celle présentée au présent dossier et en avisera la Régie au moment opportun.

[57] Considérant les coûts en jeu, la Régie réitère l'importance de trouver une alternative à la suspension annuelle des activités de production de la Centrale et demande au Distributeur de présenter un rapport à cet égard dans le cadre du dossier du plan d'approvisionnement 2014-2023.»⁵

6. Dans la décision D-2014-205, rendue au dossier R-3864-2013 (*Demande d'approbation du Plan d'approvisionnement 2014-2023*), la Régie énonçait :

«[196] La Régie constate que le Distributeur n'a pas inclut de contribution de la centrale de TCE à son bilan en puissance. Elle juge que cette contribution pourrait avoir un impact significatif sur ce bilan. Elle demande donc au Distributeur de l'informer de l'évolution des discussions en cours avec TCE dans l'état d'avancement 2015, ou avant si une entente était conclue.»⁶

7. De ces décisions, nous constatons que les expressions «examen d'autres avenues possibles» et «alternative à la suspension» sont récurrentes et que les coûts de l'entente de suspension sont une préoccupation pour la Régie. Les préoccupations énoncées par la Régie démontrent un lien important entre l'utilisation de la centrale TCE à la pointe pour les besoins de puissance et la question de sa suspension.

8. À cet égard, le GRAME indiquait dans son rapport : «Le GRAME en comprend que la Régie recherche une entente entre le Distributeur et TCE qui ferait en sorte de faire usage d'une partie de la capacité découlant du contrat initial (ESC), pour notamment (1) réduire les coûts de la suspension de la Centrale TCE et (2) rencontrer les besoins en puissance à la pointe en hiver du Distributeur.»⁷.

⁴ R-3803-2012, D-2012-118, p. 17

⁵ R-3850-2013, D-2013-129, p. 14-15

⁶ R-3864-2013, D-2014-205, p. 48

⁷ C-GRAME-0006, p. 16

9. Nous soumettons que la présente demande d'approbation d'une Entente entre le Distributeur et TCE devrait répondre à ces préoccupations énoncées à maintes reprises par la Régie, soit à l'égard de la réduction des coûts de l'entente de suspension. Avant de l'approuver, la Régie devrait donc s'assurer qu'il s'agit dans les faits d'une alternative raisonnable à la suspension complète de la centrale, et que les coûts assumés par les consommateurs pour la suspension de l'entente en seront réduits.

10. À cet égard, à la lecture de la réponse à la question 1.5 à la demande de renseignements no 2 de la Régie⁸, nous constatons qu'une autre option aurait pu être envisagée, soit le scénario d'utilisation de la centrale en base lors des périodes d'hiver, bien que le Distributeur indique qu'il devrait aussi acquérir des moyens de puissance pour les périodes de fine pointe :

«1.5 À la référence (iv), le Distributeur annonce qu'il pourrait lancer en 2017 un appel d'offres en vue d'acquérir des approvisionnements d'une valeur de 500 à 1000 MW comportant des livraisons d'énergie en base en hiver et la puissance associée, pour des livraisons débutant en décembre 2022. Veuillez élaborer sur les possibilités, de même que les avantages et inconvénients, d'utiliser la centrale de TCE pour fournir ce type de produit, le cas échéant.

Réponse : [...]

Pour ce qui est du besoin de livraisons fermes lors des périodes d'hiver, le Distributeur réévaluera la nécessité de ce service en fonction de l'évolution de la prévision de la demande, dans un contexte de surplus énergétiques. Si le Distributeur utilisait plutôt la centrale de TCE afin de répondre à des besoins de base en hiver, il devrait tout de même acquérir des moyens de puissance pour les périodes de fine pointe, et ce, à un coût vraisemblablement plus élevé que celui de l'Entente avec TCE. Par ailleurs, le scénario d'utilisation de la centrale en base lors des périodes d'hiver n'a pas fait l'objet de discussions avec TCE.⁹

11. Puisque cette option n'a pas fait l'objet de discussions entre le Distributeur et TCE, il est impossible de conclure que cette alternative à la suspension complète de la centrale peut être avantageuse du point de vue des coûts globaux d'approvisionnement en puissance et en énergie, en y réduisant ceux de l'Entente de suspension en contrepartie :

12. Par ailleurs, une question de nature légale doit aussi être tranchée par la Régie, soit si le Protocole d'entente avec TCE constitue un nouvel approvisionnement pour le Distributeur.

⁸ B-0038

⁹B-0038, HQD-2, doc. 1.1, R. 1.5, p. 5 et 6

I. Modification au contrat initial ou nouveau contrat d'approvisionnement?

13. Dans la décision procédurale D-2015-100, la Régie énonce que la question évoquée par l'intervenant EBM, à savoir si le Protocole d'entente constitue une modification au contrat initialement conclu entre le Distributeur et TCE suite à l'appel d'offres A/0-2002-02, constitue un enjeu de nature légale devant être traité au présent dossier:

«[14] Dans ses commentaires sur les demandes d'intervention des personnes intéressées, le Distributeur s'exprime également sur la question évoquée, notamment par EBM, de savoir si le Protocole d'entente est une modification du contrat initialement conclu entre le Distributeur et TCE à la suite de l'appel d'offres A/O-2002-02. La Régie juge que cet enjeu de nature légale doit être traité dans le présent dossier, mais qu'il n'est pas nécessaire de le traiter de manière préliminaire.»¹⁰

14. Le GRAME propose dans la présente argumentation de répondre à cette question par une analyse de l'Entente finale entre Hydro-Québec et TransCanada Energy Ltd datée du 19 août 2015¹¹.

Intitulé

15. L'intitulé de la demande du Distributeur présentée pour approbation à la Régie au présent dossier (*Demande relative à l'utilisation de la centrale de TransCanada Energy Ltd (TCE) de Bécancour en périodes de pointe*) n'évoque pas qu'il s'agit d'une modification à un contrat préexistant.

16. Dans les autres demandes portant sur des amendements ayant été présentées par le Distributeur, le titre de la demande et celui du contrat évoquaient clairement qu'il s'agissait d'un amendement. Par exemple, au dossier R-3875-2014 la demande s'intitulait *Demande d'approbation des amendements à l'entente de 2009 portant sur la suspension temporaire des livraisons de la centrale de TCE*, alors que le contrat entre les parties s'intitulait *Amendment agreement*¹².

17. Le GRAME notait dans son rapport que dans son intitulé, le *Protocole d'entente entre Hydro-Québec et TransCanada Energy Ltd.* («le Prococole») n'évoque aucunement que cette entente constitue une modification ou un amendement au contrat initialement prévu entre Hydro-Québec et TCE, daté du 10 juin 2003.¹³

18. Dans sa version finale déposée en date du 24 août 2015, l'Entente entre Hydro-Québec et TCE s'intitule ainsi : *Amending agreement with respect to tolling capacity and production and delivery of electrical energy from tolling capacity* (B-0026).

¹⁰ D-2015-100, p. 6, par. 14

¹¹ B-0026, HQD-1, doc. 4, en liasse

¹² R-3875-2014, B-0008, HQD-1, doc. 1

¹³ C-GRAME-0006, p. 18

19. Le GRAME soumet que le titre de l'Entente entre Hydro-Québec et TCE n'évoque pas clairement qu'il s'agit d'un amendement au contrat initial avec TCE intervenu suite à l'appel d'offres A/O 2002-02.

Préambule

20. Dans son préambule, l'Entente finale (B-0026) fait référence au contrat initial (Electricity Supply Contract) entre Hydro-Québec et TCE daté du 10 juin 2003 et à l'Entente de suspension datée du 29 juin 2009, incluant les amendements à cette entente tels qu'approuvés par la Régie de l'énergie (Suspension Agreement).

21. Bien qu'il contienne plusieurs ATTENDUS, le texte du préambule de l'Entente finale¹⁴ ne mentionne pas le fait qu'il modifie ou amende l'un de ces contrats.

Dispositions de l'entente finale

22. L'article 2 de l'entente finale entre Hydro-Québec et TCE, intitulé *Amendment to Electricity Supply Contract and Suspension Agreement*, mérite une analyse rigoureuse par la Régie.

23. Bien que les parties prévoient au **paragraphe a** de l'article 2 de l'Entente finale que les contrats finaux constituent un amendement au contrat initial, on y prévoit au même paragraphe que les contrats finaux ne modifient pas, ne remplacent pas et n'amendent pas les dispositions du contrat initial et de l'entente de suspension :

- (a) The Parties agree that this Definitive Agreement shall constitute an amendment to the Electricity Supply Contract by adding new provisions to the Electricity Supply Contract and/or the Suspension Agreement and shall form part of such agreements by supplementing the existing provisions thereof. Except as may be expressly stated to be an amendment to any specific provision of the Electricity Supply Contract and/or the Suspension Agreement, this Definitive Agreement does not modify, replace or amend, and shall not be construed as modifying, replacing or amending, any of the existing provisions of the Electricity Supply Contract and/or the Suspension Agreement. Furthermore, the provisions of the Electricity Supply Contract and/or the Suspension Agreement shall not modify, replace or amend, and shall not be construed as modifying, replacing or amending, any of the provisions of this Definitive Agreement.¹⁵

24. Une seule exception à ce principe de non-modification des contrats initiaux est prévue, soit s'il est prévu expressément qu'il s'agit d'un amendement à une disposition précise du contrat initial ou de l'entente de suspension:

«Except as may be expressly stated to be an amendment to any specific provision of the Electricity Supply Contract and/or the Suspension Agreement, (...)»¹⁶

¹⁴ B-0026, préambule pages 1 et 2

¹⁵ B-0026, art. 2.1, par. A

¹⁶ B-0026, art. 2.1, par. A

25. À cet égard, seul l'article 2.2 de l'Entente finale remplit cette condition en précisant que les parties s'entendent pour amender l'article V de l'Entente de suspension, afin d'offrir à Hydro-Québec la possibilité de prolonger l'Entente de suspension, ou d'y mettre fin par un avis écrit de 3 ans, selon les termes de l'annexe 2.2 intitulée *Exhibit 2.2 Amendment to Suspension agreement* :

«2.2 Amendment to the Suspension Agreement

The Parties agree to amend Article V of the Suspension Agreement by deleting it in its entirety and by substituting it with the language set out in Exhibit 2.2.»¹⁷

26. En ce qui concerne l'Entente initiale avec TCE, il ressort du **paragraphe b** de l'article 2 de l'Entente finale que les conditions de ce contrat initial d'approvisionnement ne sont pas modifiées par la nouvelle Entente finale :

«(b) The Parties agree that while this Definitive Agreement is in effect in accordance with the terms herein, the current provisions of the Electricity Supply Contract shall remain suspended in accordance with the terms of the Suspension Agreement. As the provisions of this Definitive Agreement are supplemental to the current provisions of the Electricity Supply Agreement and/or the Suspension Agreement, the Parties do not expect any conflict or inconsistency between such agreements. However, should any such conflict or inconsistency arise, the Parties agree that such conflict or inconsistency will be resolved in a manner that is wholly consistent with the general principle and understanding of the Parties that, in addition to the principles already set forth in Section 2.1(a): (i) the provisions of the Definitive Agreement are supplemental to the provisions of the Electricity Supply Contract and/or the Suspension Agreement, and (ii) the Supplier shall be entitled to all the payments, rights and benefits under the Electricity Supply Agreement and/or the Suspension Agreement without any limitation, deduction, modification or derogation thereof.»¹⁸

27. En effet, selon les réponses du Distributeur à plusieurs demandes de renseignements, l'entente finale n'a aucun impact sur les coûts annuels de suspension des livraisons en base, soit aucune réduction des coûts de l'entente de suspension pour l'utilisation de la centrale en périodes de pointe :

«L'Entente avec TCE n'a aucun impact sur les coûts annuels de suspension des livraisons en base.»¹⁹

«Le Distributeur fait référence aux montants pour la prime fixe du contrat d'approvisionnement en base et pour les coûts de suspension des livraisons de la centrale. Ces montants seront versés à TCE jusqu'à l'expiration du contrat en 2026, indépendamment de l'entente intervenue avec TCE pour l'utilisation de la centrale en période de pointe. Ces montants ne doivent donc pas être inclus aux coûts fixes annuels des ententes avec TCE et Gaz Métro.»²⁰

¹⁷ B-0026, art. 2.2

¹⁸B-0026, art. 2.1, par. B

¹⁹B-0020, HQD-2, doc. 7, p. 8, R. 3.3

²⁰B-0038, HQD-2, doc. 1.1, R.3.1

28. En réponse à une demande de Me Rozon lors des audiences du 31 août 2015, monsieur Zayat, témoin du Distributeur, a même précisé que ces coûts sont «issus de contrats passés», ce qui confirme que l'Entente finale avec TCE constitue dans les faits ainsi que selon l'intention des Parties, un nouveau contrat d'approvisionnement.

29. Enfin, en réponse à une demande de renseignements d'EBM, le Distributeur indique :

«Le Protocole d'entente avec TCE s'ajoute au contrat d'approvisionnement initial de 2003 et aux ententes de suspension en permettant au Distributeur d'utiliser la centrale de TCE en périodes de pointe selon les modalités qui y sont prévues.»²¹

30. Nous soumettons respectueusement que ce nouveau contrat d'approvisionnement devrait faire l'objet d'un appel d'offres, en vertu de 74.1 LRE.

31. L'exception prévue à l'article 74.1 alinéa 4 LRE ne trouve pas application au présent dossier puisqu'il ne s'agit ni d'un contrat de court terme ni d'un cas d'urgence des besoins à satisfaire pour le Distributeur.

32. Selon les critères d'évaluation reconnus par la Régie pour les appels d'offre de long terme dans le cadre de la *Demande d'approbation d'un critère non monétaire relié au développement durable*, le critère du développement durable permettrait notamment l'évaluation des émissions de gaz à effet de serre et du caractère renouvelable de l'approvisionnement²².

33. Le GRAME soumet qu'à l'instar du contrat initial et de l'entente de suspension, l'Entente finale qui découle du Protocole d'entente entre les parties constitue un contrat distinct et non un amendement au contrat initial entre TCE et Hydro-Québec.

34. Pour ces raisons, le GRAME soumet à la Régie que l'entente finale (B-0026) ne constitue pas une modification du contrat initialement conclu entre le Distributeur et TCE à la suite de l'appel d'offres A/O-2002-02, mais plutôt un nouveau contrat d'approvisionnement prévoyant de nouvelles conditions et dispositions.

II. Ajouts à la version définitive de l'Entente avec TCE

35. Dans son rapport²³, le GRAME notait que certaines définitions du Protocole d'entente devaient être ajoutées à la version définitive de l'entente entre Hydro-Québec et TCE, notamment le délai pour remédier au manquement à une obligation de l'entente par une partie²⁴, la définition d'une force majeure²⁵ et le processus de résolution des différends²⁶.

²¹ B-0018, HQD-2, doc. 5, R.2.2

²² R-3525-2004, D-2004-212, p. 23-24

²³ C-GRAME-0006, p. 21

²⁴ B-0006, art. 3 c)

²⁵ B-0006, art. 3 e)

²⁶ B-0006, art. 24

36. Le GRAME note avec satisfaction que les Parties à l'Entente ont prévu des modalités raisonnables concernant le délai pour remédier au manquement à une obligation de l'entente par une partie (*Applicable cure or remedy period*) à l'article 15.1, la définition d'une force majeure à l'article 3 c) et le processus de résolution des différends (*Dispute resolution*) à l'article 28.

III. Dispenser le Distributeur de faire approuver annuellement la suspension de la centrale de Bécancour

37. Si la Régie détermine que l'Entente finale entre Hydro-Québec et TCE constitue un nouveau contrat d'approvisionnement, nous soumettons, tel qu'indiqué en page 24 du rapport du GRAME²⁷, que la demande du Distributeur d'être dispensé de faire approuver la suspension de la centrale ne devrait pas être examinée au présent dossier.

38. Le GRAME énonçait qu'il n'avait pas d'objection à faire valoir advenant une approbation de l'entente entre HQ et TCE par la Régie. Toutefois, à l'instar de l'AQCIE-CIFQ²⁸, le GRAME soumet qu'une approbation aux 3 ans serait raisonnable, considérant également l'adoption récente d'un tarif de développement économique qui pourrait influencer les besoins en puissance du Distributeur dans l'avenir.

CONCLUSION

39. Bien que l'entente avec TCE permette de répondre à des besoins en puissance à la pointe du Distributeur Hydro-Québec, le GRAME soumet à la Régie que l'entente finale ne constitue pas une modification du contrat initialement conclu entre le Distributeur et TCE à la suite de l'appel d'offres A/O-2002-02, mais plutôt un nouvel approvisionnement qui devrait être sujet à un appel d'offres.

40. En ce qui concerne l'évaluation des besoins en puissance et la mise à jour du bilan de la puissance additionnelle requise sur la durée du plan d'approvisionnement, le GRAME souhaite préciser qu'un doute persiste quant à l'impact du tarif de développement économique sur l'écoulement des surplus, mais également sur les besoins en puissance pouvant être liés à ce tarif. Le GRAME indiquait dans son rapport, en se référant aux réponses du Distributeur à sa demande de renseignements²⁹, qu'il n'est pas possible de savoir si le Distributeur a estimé des besoins en puissance pour l'écoulement des surplus via le tarif de développement économique.

41. D'autre part, le GRAME soumet que le Distributeur n'a pas été en mesure de nous préciser si d'ici quelques années ce tarif aura un impact réel sur les besoins en puissance, ni si le tarif de développement économique aura un impact sur la réduction des surplus, entraînant la nécessité de mettre fin à la suspension de l'Entente initiale avec TCE avant la fin du contrat en 2026.

²⁷ C-GRAME-0006

²⁸ C-AQCIE-CIFQ-0005, p. 2-3

²⁹ B-0020, HQD-2, doc. 7, p. 4 R 1.2

42. Enfin, compte tenu de ces doutes, le GRAME énonçait dans son rapport que dans l'éventualité où la Régie approuvait la présente demande, la période d'engagement devrait être limitée à une durée de 10 ans, soit jusqu'en 2026 plutôt qu'en 2036³⁰, répondant ainsi au principe de prudence énoncé par la Régie dans sa décision D-2014-205 à l'égard des engagements de long terme:

« [224] Dans ce contexte, la Régie est d'avis, à l'instar de certains intervenants, que le Distributeur devrait faire preuve de prudence avant d'engager une ressource à la hauteur de 1000 MW en puissance pour une durée de 20 ans. La Régie considère qu'un appel d'offres en puissance de 1000 MW n'est pas justifié pour l'instant. Elle est d'avis qu'une quantité de 500 MW est suffisante.»³¹ (notre souligné)

LE TOUT, respectueusement soumis.

Le 31 août 2015.

(s) Geneviève Paquet

Geneviève Paquet, avocate
Procureure pour le GRAME

³⁰ C-GRAME-0006, p. 7, 10, 11 et 12

³¹ R-3864-2013, D-2014-205, par. 224