

Hydro-Québec

Demande relative à l'utilisation de la centrale de TransCanada Energy Ltd (« TCE ») de  
Bécancour en périodes de pointe

Régie de l'énergie, R-3925-2015

Rapport d'analyse

par

Jean-Pierre Finet, Consultant

pour

le Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEE)

Le 27 juillet 2015

## TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DU ROÉÉ.....	3
1.0 CONTEXTE .....	4
2.0 LE CADRE RÉGLEMENTAIRE .....	6
2.1 Recevabilité de la requête .....	6
2.2 Le Décret 1000-2014.....	7
3.0 LES COÛTS ÉVITÉS.....	10
4.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	12

## PRÉSENTATION DU ROÉÉ

Le ROÉÉ a été fondé en 1997. Il représente les intérêts de six groupes environnementaux à but non lucratif, notamment auprès de la Régie de l'énergie. En font partie :

- *Nature Québec*, un organisme national qui regroupe plus de 5000 membres et sympathisants et 130 organismes affiliés œuvrant à la conservation de la nature, au maintien des écosystèmes essentiels à la vie et à l'utilisation durable des ressources;
- la *Fondation Rivières*, un organisme œuvrant à la préservation, la restauration et la mise en valeur du caractère naturel des rivières – tout autant que de la qualité de l'eau;
- la *Fédération québécoise du canot et du kayak* qui a pour mission de faciliter la pratique des activités de canot et de kayak, rendre accessibles les rivières et autres plans d'eau à tous les pagayeurs et agir pour la préservation des lacs et des rivières dans leur état naturel;
- *Écohabitation* facilite l'émergence d'habitations saines, économes en ressources et en énergie, abordables, accessibles à tous et caractérisées par leur durabilité. Il réalise sa mission par des activités de promotion, de sensibilisation, de formation et d'accompagnement auprès du grand public, des intervenants du secteur de l'habitation et des décideurs politiques;
- *ENvironnement JEUnesse ENJEU*, dont la mission consiste à conscientiser les jeunes du Québec aux enjeux environnementaux, à les outiller à travers ses projets éducatifs et à les inciter à agir dans leur milieu; et
- le *Regroupement pour la surveillance du nucléaire* qui est voué à l'éducation et à la recherche concernant toutes les questions qui touchent à l'énergie nucléaire.

Le ROÉÉ prône le développement énergétique durable par la planification intégrée des ressources (PIR). Dans le contexte de ressources limitées et de menaces impératives à l'équilibre planétaire posées par la surexploitation des ressources dont nous disposons, le ROÉÉ considère que les enjeux environnementaux ne peuvent être relégués à des préoccupations d'ordre secondaire. À cet égard, il priorise la réduction de la consommation de l'énergie et l'efficacité énergétique à toute production énergétique, même de source renouvelable.

## 1.0 CONTEXTE

Le 6 mai 2015, Hydro-Québec demandait à la Régie de l'énergie d'approuver une entente avec TransCanada Energy visant l'utilisation de la centrale thermique de Bécancour en périodes de pointe.

Dans sa décision procédurale D-2015-100, la Régie autorisait les demandes d'intervention et limitait l'analyse du dossier aux contributions des marchés de court terme, aux contributions d'électricité interruptible, à l'entente d'échange de capacité avec l'Ontario aux résultats de l'appel d'offres A/O-2015-01. La Régie rejetait du même coup la proposition du ROÉÉ d'étudier l'exploitation du potentiel technico-économique de gestion de la demande en puissance, la relance du programme de biénergie commerciale et le stockage d'énergie « puisque ces moyens de gestion de la demande en puissance ne sont pas disponibles sur le marché à l'heure actuelle ou éprouvés d'un point de vue technologique. »

Dans cette décision, la Régie demandait aussi aux intervenants de considérer que la demande d'Hydro-Québec semblait correspondre aux préoccupations exprimées dans ses décisions antérieures :

« [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. »

Le ROÉÉ comprend que, tel qu'indiqué au paragraphe 234 de sa décision D-2011-162, « la Régie est préoccupée par les coûts assumés par tous les consommateurs pour maintenir cette centrale fermée ou partiellement fermée. » (Nous soulignons)

Enfin, la Régie indiquait qu'elle désirait traiter de la recevabilité de la requête d'Hydro-Québec dans le déroulement normal du présent dossier et non de façon préliminaire :

« [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. »

Notons aussi que l'intervention du ROÉÉ (C-ROÉÉ-0004) demande à la Régie de :

« STATUER QUE le nouvel approvisionnement et le nouveau contrat de long terme proposé par Hydro-Québec nécessitent l'application de la procédure d'appel d'offres visé à l'article 74.1 LRÉ » .

Par son analyse, le ROEÉ désire tout d'abord vérifier la nécessité de recourir à la centrale thermique de Bécancour en tenant compte du bilan en puissance d'Hydro-Québec, et dans un deuxième temps si la proposition d'Hydro-Québec est avantageuse du point de vue économique pour la clientèle.

## 2.0 LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

### 2.1 Recevabilité de la requête

La demande d'Hydro-Québec est soumise en vertu des articles 31(5°) et 74.2 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*. Ainsi, Hydro-Québec présente sa demande comme portant sur un avenant à un contrat existant plutôt qu'un nouveau contrat.

Selon le ROEE, la présente demande constitue, au contraire, un tout nouveau contrat qui devrait plutôt être assujéti à l'article 74.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et conséquemment, faire l'objet d'un appel d'offres.

En effet, outre l'utilisation sporadique plutôt que continue de la centrale, plusieurs aspects de la proposition d'Hydro-Québec démontrent que les deux ententes sont distinctes. La plus probante d'entre elles réside dans l'individualité des pénalités de chacune des ententes. En effet, en réponse à la question 6.3 de l'ACEF de Québec qui demandait « si les coûts de l'Entente avec TCE ont des impacts ou non sur les coûts de suspension de la livraison en base de la Centrale, Hydro-Québec répondait par la négative :

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

À sa face même, puisqu'elle n'entraîne aucun impact sur les coûts de suspension annuelle des livraisons en base de la centrale de TCE, cette entente constitue un nouveau contrat qui, par surcroit, ne répond absolument pas à la préoccupation économique exprimée à maintes reprises par la Régie concernant les coûts assumés par l'ensemble de la clientèle pour la non-livraison de l'énergie de la centrale de Bécancour. Pire encore, les clients devraient aussi payer une prime fixe pour l'utilisation de la centrale en périodes de pointe même si son utilisation n'était pas requise en pointe pendant un hiver ou un autre.

Plusieurs autres évidences distinguent clairement les deux ententes. Parmi celles-ci :

- le fait qu'on approvisionne la centrale en gaz naturel liquéfié plutôt que sur le réseau;
- l'addition d'une nouvelle partie, en l'occurrence Gaz Métro;
- le fait que le nouveau contrat est d'une durée de 20 ans jusqu'en 2036, alors les obligations sous le contrat existant pour l'énergie de Bécancour prendront fin 10 ans plus tôt, soit en 2026; et
- le fait que les parties ont utilisé un nouveau contrat plutôt qu'un avenant au contrat existant.

**Le ROEE est d'avis que la demande d'Hydro-Québec, telle que formulée, est irrecevable et recommande à la Régie de l'énergie de la rejeter.**

## 2.2 Le Décret 1000-2014

Dans sa demande, Hydro-Québec a omis d'informer la Régie et les intervenants de l'adoption par le gouvernement du Québec, le 19 novembre dernier, du Décret 1000-2014<sup>1</sup> *Concernant l'approbation du Protocole d'entente d'échange saisonnier d'énergie électrique entre le Québec et l'Ontario*, présenté en annexe à ce document.

Ce décret reconnaît la complémentarité du profil de la demande en électricité de l'Ontario et du Québec et que ces dernières « souhaitent conclure un protocole d'entente d'échange de capacité électrique qui assure la fiabilité des systèmes électriques de chaque province à moindre coût en tirant profit des pointes saisonnières de production et de consommation ». (nous soulignons)

Le décret approuvait ainsi le Protocole d'entente d'échange saisonnier d'énergie électrique à coût nul entre le Québec et l'Ontario et sa mise en œuvre par Marketing d'énergie HQ inc. et The Independent Electricity System Operator (IESO). Ce protocole est fourni en annexe à ce rapport d'analyse.

Le Protocole d'entente d'échange saisonnier d'énergie électrique entre le Québec et l'Ontario énumère les résolutions conjointes des gouvernements de l'Ontario et du Québec, soit :

- « **D'ACCROÎTRE** la collaboration entre le Québec et l'Ontario grâce à l'échange de capacité électrique;
- **DE CONTRIBUER À MAINTENIR** le caractère abordable et la fiabilité des réseaux électriques dans chaque province;
- **DE PROFITER** des pointes saisonnières de production et de consommation complémentaires des deux provinces, transformant ainsi les défis en opportunités;
- **D'UTILISER** les interconnexions actuelles liant les systèmes électriques des deux provinces afin d'augmenter leur capacité énergétique lorsqu'elles en ont le plus besoin;
- **DE FAIRE PROFITER** les consommateurs des avantages économiques de cette entente en évitant les coûts associés à la mise en place de nouveaux équipements; » (nous soulignons)

Ce protocole fait aussi état des intentions mutuelles des deux parties :

- « **D'ÉTABLIR** une entente d'échange de capacité électrique qui assure la fiabilité de leurs systèmes électriques respectifs à moindre coût en tirant profit des pointes saisonnières de production et de consommation;
- **D'ADOPTER** comme fondement de cet arrangement les principes établis dans le protocole d'entente ci-joint entre Marketing d'énergie HQ inc. et The Independent Electricity System Operator;
- **DE FORMALISER** cet arrangement par un accord officiel signé par leurs organismes énergétiques respectifs. » (nous soulignons)

---

<sup>1</sup> <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=1&file=62332.pdf>

Le protocole d'entente entre l'Ontario et le Québec prévoit que l'entente finale sera en vigueur du 1er décembre 2015 et se terminera au plus tard le 30 novembre 2025. Elle comprend donc 10 années contractuelles.

Les deux gouvernements se sont aussi entendus pour « explorer les possibilités d'importations d'électricité du Québec vers l'Ontario plus souvent. » et « Étudier les possibilités à long terme d'accroître les échanges commerciaux d'électricité. » selon le communiqué du 21 novembre 2014 de la Première ministre de l'Ontario en annexe à ce document.

En réponse à la question 1.1 de la Régie de l'énergie<sup>2</sup> qui demandait à Hydro-Québec comment elle entendait utiliser la nouvelle capacité en puissance disponible résultant de la ratification du protocole d'entente entre l'Ontario et le Québec, Hydro-Québec Distribution répondait qu'elle n'était pas partie prenante à l'entente, et que l'entente garantissait une contribution en puissance additionnelle de 500 MW uniquement au cours des hivers 2015-2016 et 2016-2017. HQD refuse donc d'amender son bilan en puissance de sorte à refléter la disponibilité de cette puissance. Hydro-Québec pousse l'audace jusqu'à dire qu'il considère que la production de l'entente entre les deux provinces est « d'une pertinence contestable »<sup>3</sup>!

Le ROÉÉ soutient au contraire qu'Hydro-Québec, y compris dans ses activités de distribution, par le biais de sa filiale à 100 % MEHQ est partie prenante et bénéficiaire à l'entente. Le Protocole d'entente est entre les gouvernements de l'Ontario et du Québec. MEHQ sert simplement de mécanisme afin de procurer aux consommateurs Québécois les avantages de l'échange saisonnier de l'électricité à coût nul. De plus, le Protocole d'entente est approuvé par décret du gouvernement. La Régie ne saurait permettre donc à Hydro-Québec de postuler l'inexistence de cette puissance additionnelle aux fins du traitement de sa demande. Au contraire, par le biais du décret cette puissance fait partie du contexte juridique et énergétique dont la Régie doit tenir compte pour le traitement de la demande d'Hydro-Québec. Le traitement de la demande préconisé par Hydro-Québec, faisant abstraction du véritable contexte énergétique et juridique est contraire à l'intérêt public et à l'intérêt des consommateurs Québécois d'électricité.

De plus, le ROÉÉ considère qu'il y a lieu de nuancer la réponse d'Hydro-Québec à l'effet que l'entente ne garantisse une contribution en puissance de 500 MW que pour les deux premières années. L'article 3.2 de l'entente entre l'Ontario et le Québec, qui couvre une période de 10 ans, soit du 1<sup>er</sup> décembre 2015 au 1<sup>er</sup> décembre 2025, prévoit que l'Ontario pourrait réduire la disponibilité de la puissance pendant les années 3 et 4. L'entente ne dit rien cependant sur la capacité disponible pendant les années suivantes.

Selon le ROÉÉ, la Régie doit se garder de conclure trop rapidement en l'absence de la disponibilité de cette capacité provenant de l'Ontario pour les 8 dernières années de l'entente entre l'Ontario et le Québec. À preuve, « la réserve actuelle de fonctionnement de l'Ontario est d'environ 1,418 MW ou une fois et demie la taille de la plus importante unité de production de la province » selon un communiqué

---

<sup>2</sup> HQD2, Document 1, page 4.

<sup>3</sup> HQD2, Document 9, non paginé.

émis par la première ministre de l'Ontario le 21 novembre 2014 dont le ROÉÉ fourni une copie en annexe à ce document. Le ROÉÉ partage la prudence du gouvernement ontarien dans la mesure où celui-ci pourrait éventuellement désirer réduire sa dépendance à l'énergie nucléaire au profit d'un approvisionnement d'électricité renouvelable du Québec. Le cas échéant, le ROÉÉ pourrait reconsidérer sa position relativement à un éventuel recours à la centrale de Bécancour en périodes de pointe.

**Conséquemment, le ROÉÉ invite la Régie à prendre acte :**

- **du décret 1000-2014 et de l'obligation d'Hydro-Québec dans ces activités de distribution de s'y soumettre;**
- **de la disponibilité d'un bloc de 500 MW provenant de l'Ontario pour la période de l'entente, sauf sur avis contraire de l'IESO; et**
- **de la disponibilité d'une réserve actuelle de fonctionnement en Ontario de 1418 MW.**

**Nous demandons aussi à la Régie de l'énergie qu'elle ordonne à Hydro-Québec Distribution de corriger son bilan en puissance en incluant le bloc de 500 MW et de le réviser annuellement en fonction de la planification de l'IESO des besoins en puissance en Ontario.**

### 3.0 LES COÛTS ÉVITÉS

En réponse à la question 6.4 de l'ACEF de Québec qui demandait d'expliquer tous écarts entre le coût fixe de l'Entente évalué à 51 \$/kW-an et les coûts évités de puissance hivernale publiés par le Hydro-Québec dans la cause tarifaire R-3905-2014, Hydro-Québec répondait que :

« Le signal de coût évité de long terme en puissance de 45 \$/kW-hiver correspond au coût d'un nouvel équipement de production d'électricité pour répondre aux besoins de pointe en période d'hiver, évalué à 90 \$/kW-hiver, et dédié à 50 % aux besoins du Distributeur. Comme mentionné à la section 4 de la pièce HQD-1, document 1 (B-0005), ce coût est maintenant évalué entre 90 \$/kW-an et 120 \$/kW-an, pour une centrale dédiée entièrement aux besoins du Distributeur. Le coût fixe de 51 \$/kW-an associé aux ententes avec TCE et Gaz Métro représente donc environ la moitié du coût d'un nouvel équipement.

Le signal de coût évité en puissance de long terme sera actualisé lors du dépôt du prochain dossier tarifaire du Distributeur de manière à refléter les résultats de l'A/O 2015-01, soit 106 \$/kW-an, plus du double des coûts fixes des ententes au dossier. »

Le ROÉÉ constate que l'hypothèse utilisée par Hydro-Québec pour déterminer le coût évité en puissance de ne considérer qu'un nouvel équipement de production d'électricité pour répondre aux besoins de pointe en période d'hiver avait pour effet de sous-estimer considérablement le coût évité réel, et conséquemment, d'induire la Régie de l'énergie et les intervenants en erreur :

« Pour des fins d'analyse, le Distributeur prend comme hypothèse que 50 % de l'installation lui serait dédiée et 50 % le serait à un autre marché qui aurait une pointe en été (marché au sud du Québec). Dans ce cas, le coût serait réparti entre les deux marchés, et l'indicateur de coût est alors de 40 \$/kW-hiver (\$ 2008, annuité croissante à l'inflation). »<sup>4</sup>

En effet, dans le cas présent, il serait totalement illusoire de croire que la centrale thermique de Bécancour pourrait logiquement servir à alimenter un marché limitrophe qui aurait une pointe en été compte tenu de la capacité de production hydraulique disponible en été!

Hydro-Québec fait remarquer que le coût évité au prochain dossier tarifaire sera de 106\$/KW-an, soit plus du double de ce qui avait été annoncé précédemment. Or, un tel coût évité ouvre de nombreux potentiels additionnels de gestion de la demande en puissance. En effet, un coup d'œil à l'étude du potentiel de gestion de la demande en puissance<sup>5</sup> nous permet de constater que trois nouveaux potentiels respectivement de 480 MW, 1290 MW et 900 MW sont disponibles sous les 106 \$/ MW dans le marché résidentiel, que six nouveaux potentiels relativement modestes sont aussi disponibles sous ce niveau dans le marché commercial et institutionnel.

---

<sup>4</sup>R-3677-2008, HQD 14, Document 1, Annexe D, page 46.

<sup>5</sup> État d'avancement 2012 du Plan d'approvisionnement 2011-2020, pages 9 et 11.

Le ROÉÉ est d'avis que, compte tenu que l'entente de réciprocité avec l'Ontario reporte dans le temps tout soi-disant besoin de recourir à l'utilisation de centrales thermiques en périodes de pointe, Hydro-Québec dispose d'une marge de manœuvre qui lui permet de développer des moyens de gestion de la demande en puissance plus économiques et plus respectueux de l'environnement afin qu'ils soient disponibles à temps sur le marché, tel que la Régie l'indiquait dans sa décision procédurale.

**Conséquemment, le ROÉÉ recommande à la Régie qu'il exige qu'Hydro-Québec mette à jour et améliore sa stratégie et ses objectifs de gestion de la demande en puissance lors du prochain dossier tarifaire.**

## 4.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le ROEÉ considère que la présente demande d'Hydro-Québec est mal fondée et irrecevable puisqu'elle porte sur un nouveau contrat d'approvisionnement et non un amendement à un contrat existant.

Nous considérons qu'Hydro-Québec dans ses activités de distribution, tout comme la Régie, est soumis aux décrets du gouvernement du Québec et qu'en ce sens, elle ne peut prétendre que l'entente entre l'Ontario et le Québec n'existe pas ou qu'elle n'y est pas partie prenante. Compte tenu de l'apport en puissance de l'Ontario, la preuve du ROEÉ démontre que le recours à la centrale de Bécancour en période de pointe est, à tout le moins, prématuré.

Le ROEÉ est bien conscient de la décision de la Régie d'exclure *a priori* la gestion de la demande en puissance en tant qu'alternative au recours à la centrale de Bécancour dans le cadre du présent dossier « puisque ces moyens de gestion de la demande en puissance ne sont pas disponibles sur le marché à l'heure actuelle ». Toutefois, considérant la hausse du coût évité en puissance constatée a posteriori conjuguée à la marge de manœuvre que procure l'entente avec l'Ontario, le ROEÉ invite respectueusement la Régie à reconsidérer à la hausse l'apport en puissance que pourrait procurer les moyens de gestion de la demande en puissance dans le bilan en puissance de l'entreprise.