

Montréal, 20 août 2019

PAR COURRIEL ET SDÉ

Me Véronique Dubois
RÉGIE DE L'ÉNERGIE
Tour de la Bourse, C.P. 001
800, Place Victoria, 2^e étage, bur. 255
Montréal, QC, H4Z 1A2

DOSSIER : R-4094-2019 : Demande d'approbation de l'entente globale cadre 2020-2022

OBJET : Commentaires du RNCREQ sur la demande d'approbation de l'entente globale cadre 2020-2022

Chère consœur,

Dans sa lettre du 14 août 2019 ([C-RNCREQ-0001](#)), le RNCREQ demandait à la Régie de traiter le présent dossier par voie d'audience publique en raison des questions de fond qu'il soulève à l'égard de l'optimisation des achats de court terme. Le RNCREQ maintient cette demande mais, afin de respecter l'échéance d'aujourd'hui, il transmet également les commentaires ci-dessous, qui portent sur les effets de l'Entente sur les achats de court terme et les prix fixés par l'entente globale cadre (l'Entente).

Advenant que la Régie n'accueille pas la demande du RNCREQ, la lettre du 14 août et la présente lettre constituent, ensemble, les commentaires du RNCREQ à l'égard de la demande du Distributeur.

Les effets de l'Entente sur les achats de court terme

Dans sa demande, le Distributeur réitère sa position à l'effet que l'Entente constitue un moyen de dernier recours ou, comme il l'a exprimé dans d'autres dossiers, ne constitue pas un moyen d'approvisionnement.

Les besoins couverts par l'Entente sont ceux qui se manifestent après que le Distributeur ait utilisé, de façon raisonnable, tous les moyens d'approvisionnement à sa disposition. L'utilisation de l'Entente constitue donc une mesure de dernier recours pour assurer la fiabilité d'approvisionnement de la clientèle québécoise.¹

Cette position s'appuie sur le libellé de l'Entente, en particulier les trois extraits suivants :

ATTENDU QUE le Distributeur désire acheter du Producteur, en dernier recours, après avoir utilisé de façon raisonnable tous les moyens d'approvisionnement, de la puissance et de

¹ R-4094-2019, [B-0004](#), p. 6.

l'énergie associées au volume d'électricité mobilisé par le Distributeur en dépassement de l'électricité patrimoniale;

(...)

6. Conditions

6.1 Le Distributeur peut acheter les produits offerts par le Producteur, en dernier recours, après avoir utilisé de façon raisonnable tous les moyens d'approvisionnement;

(...)

10. Obligations du Distributeur

10.3 Le Distributeur doit déployer ses meilleurs efforts afin que les moyens d'approvisionnement soient en quantité suffisante pour approvisionner la consommation de sa clientèle.

Il importe de souligner qu'HQD ne peut contrôler directement son recours à l'Entente, parce qu'il ne peut connaître de façon définitive l'ampleur du bâtonnet qui sera affecté à une heure donnée qu'après la fin de l'année calendrier. La gestion des bâtonnets (et par conséquent des dépassements) est donc un exercice probabilistique.² Or, en cohérence avec son interprétation des articles 6.1 et 10.3 de l'Entente, la stratégie du Distributeur en matière d'achats de court terme comporte une très faible tolérance aux dépassements — notamment pendant les heures de plus grande charge.

Dans la décision D-2016-043, la Régie démontre sa préoccupation quant à l'ampleur potentiel des dépenses en vertu de l'Entente — dépenses qui s'ajouteraient au coût de service et donc aux tarifs. Elle y ordonnait au Distributeur, dans le cas où les coûts annuels atteindraient ou dépasseraient un montant de 1,2 M\$ correspondant à la moyenne des coûts annuels enregistrés pour les années 2009 à 2015, de présenter, dans le cadre de son rapport annuel, les raisons justifiant ce dépassement. Le cas échéant, la Régie pourrait ordonner au Distributeur de revoir l'Entente.³

La décision D-2016-043 ne mentionne par contre pas les coûts des mesures que prend HQD afin d'éviter des dépassements, qui peuvent eux aussi être très élevés. Il a été abondamment démontré dans différents dossiers antérieurs que les achats de court terme constituent le moyen principal utilisé par HQD pour éviter des dépassements; jusqu'ici, le Distributeur n'a jamais engagé des approvisionnements à long terme afin d'éviter des dépassements, et il semble peu probable qu'il le fasse dans un avenir prévisible. En 2014, la stratégie du Distributeur en matière d'achat de court terme a mené à des achats de 481,9 millions \$.⁴ Ceci dit, étant donné que les dépassements ne sont reconnus qu'après la fin de l'année, on ne peut pas simplement comparer le coût selon l'Entente avec le coût d'une autre ressource. Il faut plutôt le comparer avec *les coûts qui auraient dû être déboursés afin d'éviter ce dépassement*. Parce que ces achats ont lieu principalement pendant des périodes de grand froid, les coûts unitaires de ces achats de court terme sont souvent très élevés, dépassant parfois les

² À la demande de la Régie, le Distributeur a expliqué les moyens qu'il utilise pour cette gestion probabilistique lors d'une rencontre technique, le 28 février 2017. R-3986-2016, [B-0025](#).

³ R-3976-2016, [D-2016-143](#), para 27.

⁴ R-4057-2018, [C-RNCREQ-0029](#), Tableau 4, page 23 (p. 29 du pdf).

coûts fixés dans l'Entente, même pendant des périodes de pointe. De plus, la stratégie en place mène à des volumes d'achats de court terme qui dépassent de loin ceux des dépassements évités. C'est donc le coût de cette stratégie dans son ensemble qui doit faire l'objet d'une réflexion.

Dans la preuve du RNCREQ au dossier R-3933-2016, la relation entre les achats de court terme et les dépassements a été expliquée comme suit :

Comme nous l'avons souligné dans le passé, l'achat d'électricité de court terme en cours d'année fonctionne en quelque sorte comme une police d'assurance contre les dépassements. Plus on achète, moins il y a de risque de dépassements; mais plus on achète, plus grande sera la quantité d'électricité patrimoniale inutilisée. Inévitablement, les choix faits par le Distributeur en cours d'année détermineront l'équilibre final entre la quantité de dépassements pendant les trois groupes d'heures définies par l'Entente et la quantité d'électricité patrimoniale inutilisée.⁵

Cette relation a été confirmée par le Distributeur lors des audiences publiques sur le Plan d'approvisionnements 2017-2026 :

8.3 Est-il vrai d'affirmer que, pour une heure de haute charge en janvier, plus le Distributeur achète d'énergie sur les marchés de court terme, moins il y a de chances que sa consommation en énergie patrimoniale soit en dépassement, et vice versa? Si non, expliquez pourquoi.

Réponse :

Le Distributeur le confirme.⁶

Étant donné que les achats de court terme constituent en effet une police d'assurance pour éviter des dépassements, on risque de devoir acheter plusieurs MWh à court terme afin d'éviter le dépassement d'un seul MWh. Pour cette raison, une politique qui veut à tout prix éviter des dépassements pendant les 300h de plus grande charge peut en réalité coûter très cher aux consommateurs, même si le prix d'un tel dépassement est de 30 cents ou plus le kWh.

Par ailleurs, la preuve du RNCREQ dans le dossier du plan d'approvisionnement 2017-2026 établissait également un lien entre les achats de court terme et l'électricité patrimoniale inutilisée (ÉPI) :

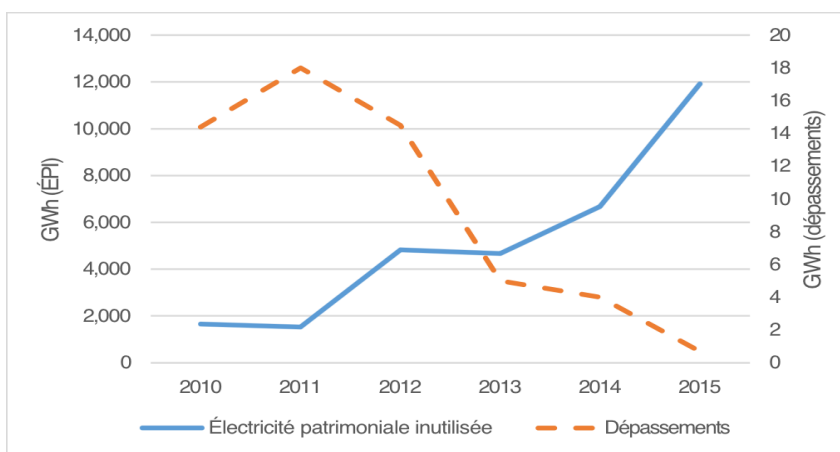
Suivant la même logique, il existe aussi un rapport entre les achats de court terme et l'électricité patrimoniale inutilisée (ÉPI) : plus il achète de l'énergie de court terme, dans certaines heures, plus il y aura de l'ÉPI.

Au fil des ans, la quantité de dépassements a diminué année après année, en même temps que la quantité d'ÉPI augmentait drastiquement, de 2 à 12 TWh, tel que l'indique le Graphique 3.

⁵ R-3933-2015, [C-RNCREQ-0016](#), p. 12.

⁶ R-3986-2016, [B-0035](#), Réponses du Distributeur à la demande de renseignements no 1 du RNCREQ, p. 11.

Évolution des dépassements et de l'ÉPI (2010 à 2015)



Étant donné les interrelations entre les achats de court terme, les dépassements et l'ÉPI, il est légitime de s'interroger sur le caractère optimal ou non de la stratégie suivie par le Distributeur pour *calibrer* les volumes à acheter dans une situation donnée⁷.

Les analyses déposées lors de ces dossiers par le RNCREQ et d'autres intervenants ont clairement démontré que, à certains moments, il aurait été souhaitable — d'un point de vue économique — de réduire le niveau d'achats de court terme, et ce, malgré l'augmentation du risque de dépassements. HQD a toutefois expliqué à maintes reprises que, selon sa compréhension du libellé de l'Entente, il ne peut le faire. Plus précisément, il a invoqué :

- que l'Entente n'est pas un moyen d'approvisionnement,
- qu'il peut utiliser l'Entente seulement « en dernier recours, après avoir utilisé de façon raisonnable tous les moyens d'approvisionnement », et
- son obligation de déployer « ses meilleurs efforts » afin d'éviter le recours à l'Entente.

Le RNCREQ juge que l'expression « utilisé de façon raisonnable tous les moyens d'approvisionnement » est vague. Qu'est-ce qu'une utilisation raisonnable des moyens d'approvisionnement? Comment la distinguer d'une utilisation déraisonnable? Selon le RNCREQ, il serait préférable de clarifier le libellé de l'Entente plutôt que de débattre de son interprétation. Pour plus de clarté et pour une application de l'Entente plus conforme à l'intérêt public, la notion de raisonnabilité devrait se rattacher aux coûts des moyens d'approvisionnement plutôt qu'à la façon dont ils sont utilisés.

⁷ R-3986-2016, [C-RNCREQ-0022](#), p. 5-6 (p. 8-9 du pdf).

Dans sa demande au présent dossier, le Distributeur semble partager cet avis lorsqu'il affirme, au sujet du prix de la tranche des 300 plus grandes heures :

De plus, le Distributeur doit déployer ses meilleurs efforts pour approvisionner la clientèle québécoise. En ce sens, le prix doit, d'une part, refléter la valeur du produit obtenu et, d'autre part, être de nature dissuasive afin d'inciter le Distributeur à répondre à la demande à moindre coût en recourant aux autres moyens à sa disposition.⁸ [Nous soulignons.]

Cette affirmation s'écarte de la position véhiculée jusqu'ici par le Distributeur quant à l'impossibilité d'utiliser l'Entente comme moyen d'approvisionnement afin de remplacer d'autres sources, plus coûteuses. Pourquoi devrait-on fixer un prix dissuasif, si le comportement à dissuader est déjà interdit?

Le RNCREQ est d'avis que le texte de l'Entente doit être modifié de manière à permettre au Distributeur d'optimiser sa stratégie d'achats de court terme, plutôt que de l'obliger à faire des achats à des prix qui peuvent être exorbitants.

Les prix fixés dans l'Entente

Dans la décision [D-2016-143](#), la Régie demandait au Distributeur de revoir le prix associé aux autres valeurs horaires de l'année et son indexation annuelle lors du prochain renouvellement de l'Entente.⁹ Ce prix était alors fixé à 10,34 ¢/kWh, indexé à 2,5%. La Régie disait ne pas être convaincue que ces valeurs étaient adéquates dans le contexte énergétique d'alors. Elle mentionnait notamment que le coût évité du Distributeur en période hivernale était évalué à 6,3 ¢/kWh, correspondant au coût des achats d'énergie sur les marchés de court terme. Dans la présente demande, le prix est fixé au plus élevé entre 11,0 ¢/kWh et $(DAM_{HQ} + TSC_{NYPA-HQ} + NTAC + SC_{NYISO}) \times T$, sans indexation.

Dans sa preuve, HQD ne présente aucune justification quantitative à l'appui de ce chiffre. Il l'appuie simplement avec des expressions qualificatives. Par exemple, il affirme que le prix se justifie par « le fait que les caractéristiques du produit dont il est question dans l'Entente ne sont pas comparables à celles des achats de court terme ». Il affirme également que « Le prix applicable doit considérer tous ces avantages », dont le fait qu'il est utilisable sans préavis et ne comporte aucune prime fixe ni engagement sur une quantité minimale. Finalement, il affirme que « le prix se compare au coût des approvisionnements de long terme postpatrimoniaux »¹⁰.

Le RNCREQ ne conteste pas ces affirmations. Toutefois, il souligne que ces mêmes descriptions des caractéristiques de l'Entente auraient pu être invoquées à l'appui d'un prix de 13 cents/kWh, ou de 9 cents/kWh. En fait, il n'y a rien dans la preuve du Distributeur qui explique et justifie spécifiquement le prix proposé.

⁸ B-0004, page 8.

⁹ R-3976-2016, D-2016-143, para 25.

¹⁰ R-4094-2019, [B-0004](#), p. 9.

Dans la décision D-2016-143, la Régie n'émettait pas de commentaire sur le prix pour les dépassements pendant les heures affichant les 300 plus grandes valeurs d'électricité mobilisée à titre d'électricité patrimoniale, qui consiste en le prix le plus élevé entre 30 cents/kWh et les prix DAM du NYISO, augmenté de certains frais applicables. À cet égard, la justification du Distributeur demeure également vague. HQD commente que le prix déboursé pour l'électricité interruptible s'avère une bonne balise pour « apprécier » ce prix. Tel que cité ci-haut, il s'appuie également sur le caractère dissuasif du prix :

[L]e prix doit, d'une part, refléter la valeur du produit obtenu et, d'autre part, être de nature dissuasive afin d'inciter le Distributeur à répondre à la demande à moindre coût en recourant aux autres moyens à sa disposition¹¹.

Selon l'économie de la loi 116,¹² l'obligation d'HQP de fournir de l'énergie à HQD à un prix préférentiel se limite à l'énergie patrimoniale. Au-delà de ce bloc, tout échange entre les deux unités devrait se faire au prix du marché. Selon le RNCREQ, le prix pour l'énergie fournie par HQP en dépassement du bloc patrimoniale devrait refléter la valeur réelle de cette énergie pour HQP. Le simple fait qu'HQP soit la seule entité en mesure de fournir ce service ne devrait pas lui permettre de fixer des prix monopolistiques.

Or, le prix du marché d'un MWh d'énergie fournie par HQP reflète la valeur qu'il peut obtenir pour ce même MWh vendu en exportation. Il est vrai que, pendant les heures de grande charge, les prix des marchés externes sont généralement élevés. Toutefois, pendant ces heures les lignes de transport pour rejoindre ces marchés sont généralement saturées par les exportations d'HQP. La valeur de ce MWh à la marge serait donc sa valeur au marché *aux heures où HQP ne maximise pas déjà ses exportations*. Il est clair que cette valeur est bien moindre que 30 cents.

Un débat de fonds, auquel HQP pourrait collaborer et qui inclurait la présentation d'une preuve plus détaillée que ce qui figure à la présente demande, est requis pour déterminer cette valeur de façon définitive.

En conclusion, pour les motifs énoncés ci-dessus, le RNCREQ émet les recommandations suivantes :

Que la Régie n'approuve pas l'Entente tel que proposée;

Que la Régie indique au Distributeur les modifications requises afin d'obtenir son approbation, soit :

ATTENDU QUE le Distributeur désire acheter du Producteur, ~~en dernier recours~~, après avoir utilisé ~~de façon raisonnable~~ tous les moyens d'approvisionnement disponibles à des coûts raisonnables, de la puissance et de l'énergie associées au volume d'électricité mobilisé par le Distributeur en dépassement de l'électricité patrimoniale;

¹¹ *Ibid.*, p. 8.

¹² *Loi modifiant la Loi sur la Régie de l'énergie et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2000, c. 22.

(...)

6. Conditions

6.1 Le Distributeur peut acheter les produits offerts par le Producteur, ~~en dernier recours~~, après avoir utilisé ~~de façon raisonnable~~ tous les moyens d'approvisionnement disponibles à des coûts raisonnables;

(...)

10. Obligations du Distributeur

10.3 Le Distributeur doit déployer ses meilleurs efforts, sans encourir des coûts déraisonnables, afin que les moyens d'approvisionnement soient en quantité suffisante pour approvisionner la consommation de sa clientèle.

Que la Régie initie une démarche, par exemple une audience publique, visant à déterminer la valeur réelle pour HQP des kWh fournis à HQD en vertu de l'Entente (a) pendant les 300 heures de plus grande charge et (b) pendant les autres heures.

Espérant le tout utile, le RNCREQ demeure disponible pour soutenir la Régie dans la suite de ses réflexions sur le sujet.

Finalement, le RNCREQ reconnaît que la transmission de commentaires dans le cadre d'un dossier traité via consultation ne donne habituellement pas ouverture à des demandes de frais. Toutefois, ce dossier soulevant des questions de fond d'importance qui ont fait l'objet de représentations du RNCREQ dans plusieurs dossiers antérieurs, celui-ci a transmis des commentaires étoffés et référencés dont la préparation a requis 8 heures de travail de la part de l'analyste Philip Raphals et 5 heures de travail de la part de la soussignée. Le RNCREQ demande respectueusement et exceptionnellement à la Régie de l'autoriser à déposer une demande de remboursement de frais pour le temps consacré à la rédaction des présents commentaires.

Veuillez recevoir, chère consœur, nos meilleures salutations,



Prunelle Thibault-Bédard