

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2007-44

R-3629-2007

23 avril 2007

PRÉSENT :

M. Gilles Boulianne, B. Sc. (Écon.)
Régisseur

Hydro-Québec
Demanderesse

et

Intéressées dont les noms apparaissent à la page suivante

Décision

*Demande du Distributeur concernant la dispense de
recourir à la procédure d'appel d'offres pour des contrats
d'approvisionnement de court terme*

Intéressées :

- Énergie Brookfield Marketing Inc. (EBMI);
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI).

1. INTRODUCTION

Le 8 mars 2007, Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) demande à la Régie de l'Énergie (la Régie), suivant l'article 74.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi), de le dispenser de recourir à l'appel d'offres pour des contrats d'approvisionnement de court terme. Le Distributeur demande que cette dispense lui soit accordée sans terme.

Il s'agit de la deuxième demande à ce titre et le Distributeur indique que les descriptions et démonstrations produites dans le dossier précédent (R-3539-2004) s'appliquent et sont supposées produites dans le cadre du présent dossier et sous réserve de ce qui est prévu à la présente demande.

Le Distributeur dépose également le *Rapport d'évaluation de l'utilisation de la dispense dans la stratégie d'approvisionnement de court terme* (le Rapport d'évaluation) produit en suivi de la décision D-2004-245².

La Régie procède à l'examen de la demande sur dossier et prend en compte les observations et commentaires des intéressées EBMI et la FCEI. Le Distributeur réplique le 11 avril 2007, date à laquelle le dossier est pris en délibéré.

Le 17 avril 2007, EBMI dépose des précisions et commentaires additionnels. La Régie n'en tient pas compte dans son délibéré, ni des deux lettres du 18 avril 2007 du Distributeur et de EBMI.

2. CADRE JURIDIQUE

L'article 74.1 de la Loi prescrit que le Distributeur doit procéder par appels d'offres lorsque des contrats d'approvisionnement sont requis pour satisfaire les besoins du marché québécois qui excèdent l'électricité patrimoniale ou pour les besoins qui seront satisfaits par un bloc d'énergie déterminé par règlement du gouvernement. La Régie peut néanmoins dispenser le Distributeur de procéder à un appel d'offres lorsqu'il s'agit de contrats de court terme, ou en cas d'urgence des besoins à satisfaire. Par contrat de court terme on entend des contrats de moins de trois mois, suivant la définition retenue dans la décision D-2004-245.

¹ L.R.Q., c. R-6.01.

² Décision D-2004-245, dossier R-3539-2004, 17 novembre 2004, page 9.

3. BESOIN DE LA DISPENSE POUR LE DISTRIBUTEUR

BILAN DE L'UTILISATION DE LA DISPENSE ET ÉVALUATION DU PROCESSUS

Dans son Rapport d'évaluation³ le Distributeur indique que, pour les années 2005 et 2006, la majorité de ses besoins de court terme ont été comblés par appels d'offres, soit 73 % (4 989 GWh sur 6 860 GWh). Parmi ses achats sous dispense, 76 % viennent de transactions bilatérales, le reste ayant été acquis sur les bourses d'énergie, DAM⁴ et RT⁵ (1 421 GWh sur 1 871 GWh).

Le Distributeur utilise la majorité des transactions bilatérales pour l'achat de produits de moins de trois jours (241 transactions sur 282, soit 85 %). En outre, les 266 transactions sur les bourses d'énergie consistent en des acquisitions de produits DAM ou RT. La Régie constate que, même si la dispense est accordée pour des contrats de moins de trois mois, son utilisation couvre surtout des achats de produits de très court terme.

Les sommaires, par contreparties des achats bilatéraux de 2005 et 2006⁶ ainsi que les répartitions en nombre de transaction et en énergie⁷, montrent un certain équilibre de l'utilisation de la dispense entre les différents fournisseurs du Distributeur. Si on exclut les achats occasionnels provenant de la centrale de TransCanada Energy Ltd (TCE), la Régie note que la dispense a été utilisée principalement pour des produits hors pointe en 2005 et 2006.

Enfin, dans son Rapport d'évaluation, le Distributeur soumet qu'en 2005, le prix moyen des approvisionnements bilatéraux a été inférieur de 6,50 \$US/MWh aux prix disponibles dans différents marchés au moment de réaliser les transactions, tandis qu'en 2006 il a été inférieur de 1,10 \$US/MWh.

Le Distributeur conclut ce Rapport d'évaluation en indiquant avoir mis en place un processus équitable et transparent. Il ajoute que les prix obtenus se sont avérés, de façon générale, moins élevés que les prix prévalant au même moment, pour des produits équivalents sur les marchés énergétiques⁸. La Régie est d'accord avec le Distributeur sur le caractère transparent et équitable du processus. Le Distributeur devrait cependant élaborer

³ Pièce B-1-HQD-1, document 1-Rapport d'évaluation.

⁴ *Day Ahead Market*.

⁵ *Real Time*.

⁶ Pièce B-1-HQD-1, document 1-Rapport d'évaluation, tableaux 3 et 4.

⁷ Pièce B-1-HQD-1, document 1-Rapport d'évaluation, tableaux 6 et 7.

⁸ Pièce B-1-HQD-1, document 1-Rapport d'évaluation, page 16.

sur les coûts. Il doit démontrer, de façon plus détaillée, que les coûts encourus pour les approvisionnements acquis sous la dispense se comparent avantageusement aux prix des principaux produits disponibles dans les marchés du nord-est de l'Amérique (DAM ou autres références pertinentes), incluant les coûts de transports applicables.

UTILISATION DE LA DISPENSE

Achats bilatéraux

Le Distributeur indique qu'au-delà des approvisionnements dont l'acquisition est prévue par appels d'offres, il existe des besoins additionnels résultant de déséquilibres à court terme du bilan offre/demande. Ces déséquilibres proviennent principalement de la demande découlant d'aléas prévisionnels ou climatiques.

Le Rapport d'évaluation montre que, pour pallier ces déséquilibres et effectuer des ajustements fins, le Distributeur procède, surtout par transactions bilatérales, à l'achat de produits de très court terme.

En outre, la Régie constate que cette dispense a été utilisée pour des quantités d'énergie nettement inférieures à celles acquises par le processus formel de l'appel d'offres. La Régie note également que le Distributeur a mis en place un processus consistant à communiquer avec au moins deux contreparties et que sa pratique courante est d'appeler trois, quatre et même cinq fournisseurs pour obtenir un prix. Chaque fournisseur reçoit une description équivalente du produit recherché⁹.

La FCEI s'interroge sur la capacité du Distributeur de susciter la concurrence en communiquant avec « *toutes les contreparties susceptibles d'être intéressées à fournir un produit donné* ». La Régie reconnaît que le Distributeur a besoin de recourir à un bassin de fournisseurs suffisant pour s'assurer d'une bonne concurrence. En intensifiant ses activités et transactions de court terme pour des ajustements fins des variations offre/demande, la Régie est d'avis qu'il pourra intéresser plus de fournisseurs potentiels et ainsi obtenir de meilleurs prix. La Régie est d'avis que le contexte actuel de surplus à la disposition du Distributeur, contexte évoqué dans les dossiers R-3622-2006 et R-3624-2007, devrait aussi lui permettre d'augmenter sa liste de contreparties et d'améliorer sa flexibilité.

⁹ Pièce B-3-Réplique du Distributeur, pages 6 et 7.

Bourses d'énergie des marchés avoisinants

EBMI soumet que le processus mis en place pour les achats de très court terme sur les bourses d'énergie, marchés DAM et RT, par le biais de deux fournisseurs offrant un service de courtage, « *ne donne pas lieu à un processus transparent, ne permet pas à tous les fournisseurs potentiels d'être traités sur le même pied et n'assure pas nécessairement que le Distributeur obtient les prix les plus concurrentiels* »¹⁰.

Pour sa part, le Distributeur soutient que ces achats de très court terme sur les marchés organisés avoisinants sont complémentaires aux achats bilatéraux auprès des contreparties et répondent à des impératifs de fiabilité d'approvisionnement ou de minimisation des coûts¹¹.

La Régie note que ces achats de très court terme sont limités en termes d'énergie. Par contre, ils pourraient être développés pour de meilleurs ajustements fins aux variations de la demande. Le Distributeur pourrait aussi augmenter sa liste d'intermédiaires comme celle de ses contreparties. La Régie estime que le Distributeur doit également être aussi actif que possible sur les bourses organisées des marchés avoisinants, pour de meilleurs ajustements afin de diminuer ses pertes d'électricité patrimoniale inutilisée, son recours à l'entente globale cadre, et dans le but de minimiser ses coûts d'approvisionnements postpatrimoniaux.

Par ailleurs, la FCEI propose de limiter la dispense aux seuls produits acquis, pas plus de trois heures avant le besoin. Cette restriction limiterait l'utilisation de la dispense au marché RT, excluant du fait même le marché DAM. La Régie juge que l'accès au DAM, comme le recours à des transactions bilatérales, est indispensable au Distributeur. Selon la Régie, cette limitation est trop restrictive et doit être rejetée.

Bien que les achats bilatéraux sous dispense du Distributeur et en particulier les transactions sur les bourses d'énergie constituent une faible partie de ses approvisionnements postpatrimoniaux, la Régie considère que cette dispense a son importance. Les ajustements fins réalisés dans ce cadre lui permettent de minimiser le volume d'électricité patrimoniale inutilisé et le recours à l'entente globale cadre. La Régie considère que cette dispense constitue toujours un élément important de sa stratégie d'approvisionnement et qu'elle est toujours justifiée. Elle invite néanmoins le Distributeur à élargir sa liste de contreparties et à intensifier son activité de très court terme.

¹⁰ Pièce C-1-1-EBMI-Observations et commentaires écrits, page 2.

¹¹ Pièce B-3-Réplique du Distributeur, page 9.

TRANSPARENCE DU PROCESSUS ET PLATEFORME ÉLECTRONIQUE SUR LE SITE DU DISTRIBUTEUR

Dans le dossier R-3539-2004, EBMI (alors Brascan Energy Marketing Inc.) proposait un recours systématique au site Internet du Distributeur pour ses achats de court terme. Elle insistait sur l'importance de mettre en place un mécanisme transparent et équitable pour l'ensemble des participants sans donner de traitement préférentiel à Hydro-Québec Production ou un droit de regard à cette dernière sur la meilleure proposition reçue.

La Régie constate qu'après deux ans d'utilisation de la dispense, cette inquiétude ne s'est pas matérialisée. Les suivis et le Rapport d'évaluation démontrent une équité et une transparence adéquate dans le processus qui a été instauré.

EBMI réitère sa suggestion de recourir à une plateforme électronique pour systématiser les transactions entre le Distributeur et les fournisseurs potentiels. Elle propose que le Distributeur affiche ses besoins horaires sur son site Internet et un mécanisme permettant à des fournisseurs intéressés de se manifester à l'intérieur de délais prescrits. Le Distributeur considère que le contexte législatif ne se prête pas à ce type de mécanisme de marché.

Tel que mentionné précédemment, le cadre législatif prévoit le recours à l'appel d'offres pour satisfaire les besoins du marché québécois qui excèdent l'électricité patrimoniale et demande un traitement équitable et impartial des fournisseurs. Il prescrit également un traitement égal pour toutes les sources d'approvisionnement et l'octroi de contrats sur la base du prix le plus bas.

La Régie ne voit pas d'incompatibilité entre ces principes et la diffusion de certains besoins du Distributeur en ligne, selon des modalités à définir, afin de maximiser le nombre d'offres reçues. Elle reconnaît que le nombre de fournisseurs au Québec ne permet pas, dans le contexte actuel, le développement d'un marché fluide de type boursier. Par ailleurs, certaines informations rendues publiques, selon les circonstances, pourraient placer le Distributeur en situation vulnérable.

Dans sa décision D-2004-245, la Régie invite le Distributeur à explorer des solutions qui pourraient être adaptées au marché québécois, car elle estime que le recours à un marché ouvert et transparent favorisera à long terme des prix d'achat plus bas, pour le bénéfice des consommateurs¹². La Régie juge que cette question, dont la proposition de EBMI ou tout autre proposition susceptible d'intéresser d'autres acteurs du marché et de les rassurer en

¹² Décision D-2004-245, dossier R-3539-2004, 17 novembre 2004, page 9.

termes de transparence, pourrait être discutée dans le cadre du prochain plan d'approvisionnement 2008-2017. Elle invite le Distributeur à explorer ces possibilités avec ces acteurs du marché.

TERME DE LA DISPENSE

Dans sa décision D-2004-245, la Régie fixe un terme d'un peu plus de deux ans pour la dispense¹³. Elle juge nécessaire d'accumuler une expérience suffisamment longue pour évaluer ce processus ainsi que l'interaction de l'ensemble des outils d'approvisionnement.

Le Distributeur affirme qu'il « *aura toujours besoin du moyen que constitue la dispense afin de disposer de tous les outils et de toute la flexibilité requise afin de s'adapter aux fluctuations à court terme de la demande en électricité du Québec. La flexibilité que procure la dispense est primordiale pour assurer la sécurité d'approvisionnement en temps réel et au meilleur coût possible de la clientèle du Distributeur* ». Il ajoute que, dans un souci d'allègement réglementaire, la dispense devrait lui être accordée sans terme¹⁴.

La FCEI soutient que la dispense devrait être limitée à une durée de deux ans. Elle fait aussi référence à des changements législatifs qui permettent à un client produisant sa propre électricité de la revendre au Distributeur dans le cadre d'un programme d'achat d'électricité de source renouvelable. La Régie juge prématuré de présumer de l'impact d'un tel programme pour la présente décision.

La Régie souscrit aux propos du Distributeur. Il aura toujours besoin de la flexibilité que lui procure la dispense dans le contexte réglementaire actuel. Cette flexibilité est essentielle pour assurer la sécurité d'approvisionnement en temps réel et pour minimiser ses coûts d'approvisionnements postpatrimoniaux. De plus, les suivis réguliers de la performance du Distributeur permettent aux intéressées et à la Régie de s'assurer que les objectifs de la Loi en termes de transparence, d'équité et de minimisation des coûts, sont rencontrés. Pour ces motifs, la Régie accueille la demande du Distributeur de ne pas fixer de terme à la dispense qui lui est consentie.

¹³ Décision D-2004-245, dossier R-3539-2004, 17 novembre 2004, page 8.

¹⁴ Pièce B-3-Réplique du Distributeur, page 8.

DÉFINITION DE « COURT TERME »

Cependant, comme la dispense est accordée sans terme, et qu'elle est utilisée principalement pour des produits de très court terme, la Régie juge qu'il serait pertinent, dans le cadre du prochain plan d'approvisionnement 2008-2017, de revoir la définition de « court terme » qui y est attachée. En effet, même si la dispense permet au Distributeur d'acquérir des produits de moins de trois mois, pour l'essentiel, vu l'utilisation qu'il en fait (produits de moins de trois jours), la Régie invite le Distributeur à revoir la définition de la notion de « court terme ».

4. SUIVI

Dans sa décision D-2004-245, annexe n° 1, la Régie établit un suivi trimestriel comportant deux volets, les transactions bilatérales et les transactions sur les bourses d'énergie. Ce suivi inclut une liste des transactions pour les deux volets ainsi qu'un sommaire par fournisseurs pour le premier et un sommaire des transactions par bourses d'énergie pour le second.

La Régie est satisfaite du suivi actuel et accepte la proposition du Distributeur de le maintenir suivant les termes de la décision D-2004-245.

Cependant, puisque la dispense est accordée sans terme, la Régie demande au Distributeur de produire un rapport sur l'utilisation de la dispense dans son rapport annuel sur le modèle du Rapport d'évaluation et en tenant compte des remarques précédentes.

5. CONFIDENTIALITÉ

Dans sa décision D-2005-33¹⁵, la Régie accueille la demande de confidentialité du Distributeur et interdit la divulgation et la diffusion des informations des sections « liste des transactions » des suivis trimestriels pour une période de 12 mois à compter de la date de chacun de ces suivis.

Le Distributeur propose désormais de réduire l'interdit de divulgation à trois mois à compter de la date de chacun des suivis, puisque cette période correspond aux clauses contractuelles

¹⁵ Décision D-2005-33, dossier R-3539-2004, 22 février 2005, page 9.

de la convention de transactions d'achat et de vente d'électricité qu'il signe avec ses fournisseurs, laquelle convention s'inspire du cadre fixé par l'Edison Electric Institute et la National Energy Marketers Association¹⁶. L'interdit de divulgation porte toujours sur la « liste des transactions ». Les sommaires des deux volets des suivis trimestriels sont toujours disponibles aux intéressées et leur permettent de saisir la portée de l'utilisation de la dispense et d'en faire l'examen.

La Régie accueille la proposition du Distributeur de réduire la période de non-divulgation de 12 à trois mois. Ces renseignements seront conservés dans un site à accès sécurisé pendant trois mois à partir de la date du suivi. À l'expiration de ce délai ces informations seront versées dans le dossier public du greffe de la Régie.

Pour ces motifs,

La Régie de l'énergie :

ACCORDE au Distributeur la dispense de recourir à la procédure d'appel d'offres pour des contrats d'approvisionnement de court terme et **NE FIXE PAS** de terme à cette dispense;

DEMANDE au Distributeur de déposer dans son rapport annuel, un bilan de l'utilisation de la dispense pour l'année précédente selon les prescriptions de la présente décision;

ORDONNE au Distributeur de déposer un suivi trimestriel selon le format de l'annexe n°1 de la décision D-2004-245;

INTERDIT la divulgation, la publication et la diffusion des informations des sections « liste des transactions » du suivi trimestriel pour une période de trois mois à compter de la date de chacun des suivis.

Gilles Boulianne
Régisseur

¹⁶ Dossier R-3539-2004, pièce HQD-2, document 1, annexe 1, en liasse.

Représentants :

- Énergie Brookfield Marketing Inc. (EBMI) représentée par M^e Pierre Legault;
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représentée par M^e André Turmel;
- Hydro-Québec représentée par M^e Yves Fréchette.