

Chapitre 1

Ministère de l'Énergie

Section 1.06

Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité – Surveillance du marché et cybersécurité

Suivi des audits de l'optimisation des ressources,
section 3.06 du *Rapport annuel 2017*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées				
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre	Ne s'applique plus
Recommandation 1	2		1	1		
Recommandation 2	1		1			
Recommandation 3	1		1			
Recommandation 4	1		1			
Recommandation 5	1	1				
Recommandation 6	1		1			
Recommandation 7	1		1			
Recommandation 8	3	2				1
Recommandation 9	2	2				
Recommandation 10	1		1			
Recommandation 11	1	1				
Recommandation 12	1	1				
Recommandation 13	1	1				
Recommandation 14	1	1				
Recommandation 15	1	1				
Recommandation 16	1	1				
Recommandation 17	2	1	1			
Recommandation 18	2					2
Total	24	12	8	1	0	3
%	100	50	33	4	0	12,5

Conclusion globale

Au 31 août 2019, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE), le ministère de l'Énergie et la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) avaient pleinement mis en oeuvre 50 % des mesures que nous avons recommandées dans notre *Rapport annuel 2017*. De plus, le Ministère, la SIERE et la CEO ont réalisé des progrès en vue de mettre en oeuvre une tranche supplémentaire de 33 % des recommandations.

La SIERE a pleinement mis en oeuvre des recommandations, notamment :

- fournir au Comité de surveillance du marché de la CEO une analyse détaillée à l'appui de son affirmation selon laquelle le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille s'avère nécessaire afin d'assurer un approvisionnement fiable en électricité pour les Ontariens;
- créer un poste de cadre supérieur chargé de la cybersécurité et établir un processus officiel de reddition de comptes aux membres de sa haute direction et à son conseil d'administration;
- remplacer le système informatique de la Division de la surveillance.

La seule Recommandation pour laquelle la SIERE a réalisé peu de progrès est celle consistant à exercer ses pouvoirs pour modifier immédiatement une règle du marché lorsqu'une Recommandation en ce sens est formulée par le Comité de la CEO.

L'état d'avancement de chacune de nos recommandations est décrit dans le présent rapport.

Contexte

Le marché de l'électricité de l'Ontario détermine le prix de gros (ou prix du marché) de l'électricité, qui constitue l'une des deux composantes des frais

d'électricité facturés aux consommateurs. L'autre composante est « l'ajustement global » qui, en 2018, représentait environ 79 % des frais d'électricité (85 % en 2016).

La Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) administre le marché. Dans ce marché, les producteurs fournissent l'électricité à des prix qui leur permettent de recouvrer leurs coûts marginaux de production d'électricité, tandis que les gros consommateurs et les importateurs d'électricité à l'extérieur de la province indiquent la quantité d'électricité qu'ils souhaitent utiliser et le prix qu'ils sont disposés à payer.

Un comité de surveillance relevant de la Commission de l'énergie de l'Ontario (le Comité de la CEO) surveille le marché; il mène des enquêtes et fait rapport sur les lacunes et les défauts de conception qui rendent le marché vulnérable à des abus de la part de participants. Une surveillance du marché est également exercée par une division de la SIERE (la Division de la surveillance de la SIERE), qui examine les activités des participants au marché et impose des amendes à ceux qui contreviennent aux règles du marché. Il incombe à la SIERE de corriger les lacunes et les défauts de conception du marché. Cependant, la Commission de l'énergie de l'Ontario a le pouvoir d'annuler des modifications apportées aux règles du marché et de les renvoyer à la SIERE à des fins de réexamen si elle estime que ces modifications ne concordent pas avec les fins de la *Loi de 1998 sur l'électricité* ou qu'elles favorisent ou défavorisent injustement un ou plusieurs participants au marché.

Voici quelques-unes de nos constatations :

- Le Comité de la CEO s'était acquitté efficacement de ses responsabilités pour ce qui est de surveiller le marché, de signaler les pratiques inappropriées, et de demander à la SIERE de corriger les problèmes relatifs à la conception du marché. Cependant, la Commission de l'énergie de l'Ontario aurait pu en faire plus pour protéger les intérêts des consommateurs en demandant à la SIERE de revoir et de réexaminer l'une des

modifications à la conception du marché afin de donner suite à des recommandations répétées du Comité de la CEO portant sur la correction de certaines lacunes et certains défauts dans la conception du marché de l'électricité de l'Ontario.

- La SIERE a continué de verser aux exploitants de centrales alimentées au gaz environ 30 millions de dollars de plus que nécessaire par année, malgré le fait que le Comité de la CEO lui avait recommandé de réduire le programme en cause. En outre, neuf exploitants de centrales alimentées au gaz ou au charbon ont demandé le remboursement de coûts non admissibles s'élevant à 260 millions de dollars dans le cadre du même programme entre 2006 et 2015. La SIERE a recouvré environ les deux tiers de ce montant.
- Les intérêts des consommateurs étaient peu représentés au sein du groupe de travail qui aidait à déterminer la conception future du marché de l'électricité dans le cadre de l'Initiative de renouvellement du marché de la SIERE. Certains membres de ce groupe ont fait ou font l'objet d'enquêtes pour avoir profité financièrement des problèmes actuels concernant la conception du marché.
- D'après le Comité de la CEO et notre propre examen, les exploitants de centrales alimentées au gaz et d'autres intervenants qui tiraient un avantage financier direct et important de la conception actuelle du marché ont influencé le processus qu'emploie la SIERE pour modifier les règles du marché.
- Trois enquêtes menées par la division de la surveillance de la SIERE entre 2015 et 2017 ont révélé des problèmes majeurs qui se sont soldés par des amendes et des ententes de recouvrement totalisant plus de 30 millions de dollars. Cependant, cette division avait des ressources limitées et ne disposait pas de pouvoirs d'enquête explicitement conférés par la loi qui lui permettraient d'en faire plus et de travailler plus rapidement.

- Le gouvernement a élargi à plusieurs reprises la participation à l'Initiative d'économies d'énergie en milieu industriel (IEEMI), un programme qui permet aux consommateurs industriels de réduire leurs frais d'électricité en transférant les coûts de l'ajustement global qui leur reviennent aux consommateurs résidentiels et aux petites entreprises. Le Comité de la CEO a indiqué que l'IEEMI, dans ses 10 premiers mois d'existence (elle a été lancée en janvier 2011), avait eu pour effet de réduire les frais au titre de l'ajustement global de quelque 65 gros consommateurs industriels d'environ 245 millions de dollars, somme qui a été ajoutée aux factures d'électricité des consommateurs résidentiels et des petites entreprises. Depuis son lancement, l'IEEMI a été élargie à trois reprises (en juillet 2015, en janvier et en juillet 2017), ce qui s'est soldé par un transfert d'une portion encore plus importante des frais au titre de l'ajustement global des gros consommateurs industriels aux consommateurs résidentiels et aux petites entreprises. Avant le lancement de l'initiative en janvier 2011, tous les consommateurs payaient environ 7 cents par kilowattheure (cents/kWh). Après six ans et demi (en date de juin 2017), les consommateurs résidentiels et les petites entreprises payaient 12 cents/kWh, tandis que les gros consommateurs industriels payaient 6 cents/kWh.

Nous avons également examiné la mesure dans laquelle la SIERE protégeait ses biens et ses infrastructures de TI essentiels, et nous avons constaté que le système de cybersécurité de la SIERE satisfait aux normes de fiabilité des réseaux électriques. Toutefois, la SIERE pourrait mieux s'outiller en vue de se protéger contre d'éventuelles cyberattaques sophistiquées.

Nous avons formulé 18 recommandations, consistant en 24 mesures de suivi, pour donner suite aux constatations issues de notre audit.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre le 5 février et le 31 août 2019. Nous avons reçu du ministère de l'Énergie, de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité et de la Commission de l'énergie de l'Ontario une déclaration écrite selon laquelle, au 27 septembre 2019, ils avaient fourni à notre Bureau une mise à jour complète sur l'état des recommandations formulées dans notre audit initial il y a deux ans.

La SIERE et la Commission de l'énergie de l'Ontario auraient pu en faire plus pour soutenir les recommandations du Comité de la CEO

Recommandation 1

Pour protéger les intérêts des consommateurs et donner suite aux recommandations formulées par le Comité de surveillance du marché de la Commission de l'énergie de l'Ontario (Comité de la CEO) en vue d'améliorer les règles du marché, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit :

- *mettre en oeuvre rapidement et de manière efficace les recommandations du Comité de la CEO;*
- *lorsque le Comité de la CEO lui soumet un rapport qui contient des recommandations portant sur un abus du pouvoir réel ou potentiel sur le marché, exercer son pouvoir pour modifier la règle sur-le-champ et soumettre la modification à la Commission de l'énergie de l'Ontario aux fins d'examen.*

État : En voie de mise en œuvre d'ici mars 2023.

Détails

Lors de notre audit de 2017, nous avons constaté que la SIERE n'avait pas toujours pris

toutes les mesures nécessaires pour mettre en oeuvre de façon significative les nombreuses recommandations du Comité de la CEO sur le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille et le programme de remboursement des gains manqués. Par exemple, en 2010, 2011, 2014, 2015 et 2016, le Comité de la CEO s'est demandé si le programme devait être maintenu et a recommandé que le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille soit examiné, réévalué, justifié ou réduit. Ce programme verse en moyenne aux exploitants de centrales alimentées au gaz 60 millions de dollars par année pour couvrir certains des frais liés à la mise en mode veille pour la production d'électricité. Si la SIERE éliminait le remboursement de certains frais de fonctionnement et d'entretien, le Comité de la CEO estime que le coût du programme pourrait être réduit d'environ 30 millions de dollars par année. De plus, dans la quasi-totalité de ses 28 rapports publiés entre 2002 et 2017, le Comité de la CEO a exprimé des préoccupations concernant le programme de remboursement des gains manqués ou recommandé qu'il soit modifié. Selon le Comité de la CEO, les lacunes du programme ont permis à des participants d'offrir ou de soumissionner des prix sur le marché qui n'étaient pas fondés sur les coûts réels de l'électricité ou sur les besoins réels d'approvisionnement en électricité, et ce, uniquement pour obtenir des paiements au titre du programme. Ce programme a versé en moyenne aux participants environ 110 millions de dollars par année.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que, depuis la publication de notre rapport, en décembre 2017, le Comité de la CEO a formulé quatre recommandations à l'intention de la SIERE sur le Programme de remboursement des gains manqués dans deux de ses rapports de surveillance des marchés de l'électricité, publiés le 22 mars 2018 et le 29 avril 2019. La SIERE a répondu à la CEO qu'elle prévoyait prendre des mesures pour donner suite à trois des quatre recommandations

et a donné un échéancier pour la réalisation de ces mesures. Au moment de notre suivi, la SIERE s'employait à mettre en oeuvre les trois recommandations.

La quatrième recommandation, dont la SIERE ne prévoit pas la mise en oeuvre, porte sur la méthode de calcul des paiements au titre du Programme de remboursement des gains manqués. La SIERE s'est dite préoccupée par la possibilité que cette recommandation mène à une baisse de l'efficacité du programme et entraîne une hausse des coûts pour les contribuables. La SIERE prévoit donner suite à cette recommandation dans le cadre du programme de renouvellement du marché, dont la mise en oeuvre est prévue d'ici mars 2023.

- *lorsque le Comité de la CEO lui soumet un rapport qui contient des recommandations portant sur un abus du pouvoir réel ou potentiel sur le marché, exercer son pouvoir pour modifier la règle sur-le-champ et soumettre la modification à la Commission de l'énergie de l'Ontario aux fins d'examen.*

État : Peu ou pas de progrès.

Lors de notre suivi, nous avons appris que la SIERE n'avait reçu du Comité de la CEO aucune recommandation portant de façon précise sur un abus de pouvoir réel ou potentiel sur le marché depuis la publication de notre rapport en décembre 2017. Pour cette raison, la SIERE n'avait pas encore exercé son pouvoir pour modifier sur-le-champ une règle du marché et la soumettre à la Commission de l'énergie de l'Ontario à des fins d'examen.

Recommandation 2

Pour protéger les intérêts des consommateurs et donner suite aux recommandations formulées par le Comité de surveillance du marché de la Commission de l'énergie de l'Ontario (Comité de la CEO) en vue d'améliorer les règles du marché, la Commission de l'énergie de l'Ontario (CEO) doit exercer les pouvoirs que lui confère la loi pour annuler une modification aux règles du marché et la renvoyer à la Société

indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) aux fins de réexamen lorsqu'elle détermine que la modification n'est pas dans l'intérêt supérieur des consommateurs, compte tenu du fait qu'elle ne donne pas suite aux recommandations du Comité de la CEO. La CEO doit continuer d'annuler et de renvoyer à la SIERE une telle modification aux règles du marché jusqu'à ce qu'elle soit convaincue que la modification est dans l'intérêt supérieur des consommateurs.

État : En voie de mise en oeuvre une fois terminées les consultations menées par le ministère de l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines auprès des parties prenantes.

Détails

Au cours de notre audit de 2017, nous avons constaté que la CEO n'avait jamais annulé une modification aux règles du marché approuvée par le conseil d'administration de la SIERE, même si le Comité de la CEO avait formulé dans ses rapports plusieurs recommandations, en signalant la mauvaise utilisation et une utilisation abusive de ces règles.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que, depuis la publication de notre rapport en décembre 2017, la CEO a déposé 15 modifications des règles du marché auprès de la CEO en vertu de l'article 33 de la *Loi de 1998 sur l'électricité* (la Loi).

La CEO n'a annulé ni renvoyé à la SIERE à des fins de réexamen aucune de ces modifications des règles. La CEO nous a dit qu'elle exerçait son mandat conformément aux paramètres énoncés dans la Loi, et qu'elle exercerait les pouvoirs que cette dernière lui confère pour annuler une modification apportée à une règle du marché et pour la renvoyer à la SIERE à des fins de réexamen si elle conclut que la modification ne concorde pas avec les fins de la Loi ou qu'elle favorise ou défavorise injustement un participant ou une catégorie de participants au marché. Au cours de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère évalue l'actuelle structure du marché de l'électricité, y compris le rôle et les pouvoirs de la CEO prévus par la Loi.

Le 9 mai 2019, des modifications législatives à la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* ont été adoptées par le biais de la *Loi de 2019 pour réparer le gâchis dans le secteur de l'électricité*. Ces modifications assurent la refonte de la structure de gouvernance de la CEO et visent à resserrer la gouvernance et la responsabilisation. Au 31 août 2019, le Ministère élaborait des options de refonte de la CEO aux fins d'examen par le gouvernement. Cet examen porte entre autres sur le rôle et les pouvoirs de la CEO en matière de modification des règles du marché. Le Ministère a fait savoir qu'il sera en mesure de fournir des renseignements additionnels sur les échéanciers une fois que les résultats des consultations en cours auprès des parties prenantes seront disponibles.

Recommandation 3

Pour protéger les intérêts des consommateurs et donner suite aux recommandations formulées par le Comité de surveillance du marché de la Commission de l'énergie de l'Ontario (Comité de la CEO) en vue d'améliorer les règles du marché, le ministère de l'Énergie doit examiner les pouvoirs législatifs conférés à la Commission de l'énergie de l'Ontario pour qu'elle examine une règle du marché de sa propre initiative, et envisager d'élargir les pouvoirs dont elle dispose en vertu de la Loi de 1998 sur l'électricité lorsqu'une utilisation abusive d'une règle du marché est signalée par le Comité de la CEO et que la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (SIERE) ne donne pas suite en temps opportun et de manière efficace à ce signalement.

État : En voie de mise en oeuvre une fois terminées les consultations auprès des parties prenantes.

Détails

Au cours de notre audit de 2017, nous avons constaté que la CEO ne pouvait exiger de la SIERE qu'elle effectue des modifications particulières aux règles du marché, même si le Comité de la CEO avait des éléments de preuve de mauvaise utilisation et d'utilisation abusive de ces règles. Conformément à la *Loi de 1998 sur l'électricité*, la

SIERE doit fournir à la Commission de l'énergie de l'Ontario une évaluation des répercussions de toute modification approuvée aux règles du marché sur les consommateurs avant de la mettre en oeuvre. La Commission de l'énergie de l'Ontario peut annuler des modifications aux règles du marché et demander à la SIERE de la réexaminer. La SIERE n'est pas tenue d'apporter des modifications ou d'approuver de nouveau des règles du marché annulées par la CEO.

Nous avons noté au cours de notre suivi que le Ministère poursuit son examen des pouvoirs législatifs de la CEO en consultation avec celle-ci et la SIERE. Le Ministère prévoit poursuivre l'évaluation de l'actuelle structure du marché de l'électricité, y compris le rôle et les pouvoirs de la CEO prévus par la *Loi de 1998 sur l'électricité*.

Le 9 mai 2019, des modifications législatives à la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario* ont été adoptées par le biais de la *Loi de 2019 pour réparer le gâchis dans le secteur de l'électricité*. Ces modifications assurent la refonte de la structure de gouvernance de la CEO et visent à resserrer la gouvernance et la responsabilisation. Au moment de notre suivi, le Ministère élaborait des options de refonte de la CEO aux fins d'examen par le gouvernement. Cet examen porte entre autres sur le rôle et les pouvoirs de la CEO en matière de modification des règles du marché. Le Ministère n'a pas été en mesure de nous préciser à quel moment il prévoyait terminer ce travail, car cela dépendait des résultats des consultations en cours avec les intervenants.

Le gouvernement ne fait pas preuve de transparence au sujet des répercussions de l'élargissement de l'Initiative d'économies d'énergie en milieu industriel

Recommandation 4

Pour assurer la transparence des décisions gouvernementales, le ministère de l'Énergie

doit examiner les répercussions qu'a l'Initiative d'économies d'énergie en milieu industriel sur les petits consommateurs d'électricité et communiquer publiquement cette information.

État : En voie de mise en oeuvre une fois terminées les consultations auprès des parties prenantes.

Détails

Nous avons constaté lors de notre audit de 2017 que l'Initiative d'économies d'énergie en milieu industriel (IEEMI) transfère une portion de plus en plus importante des frais au titre de l'ajustement global des gros consommateurs industriels aux consommateurs résidentiels et aux petites entreprises. Peu de temps après la création du programme en 2011, le Comité de la CEO a signalé que les prix de l'électricité ont continué de diminuer pour les consommateurs industriels admissibles au cours des années suivantes sous l'effet de l'IEEMI. En 2017, le gouvernement a considérablement abaissé le seuil d'admissibilité à l'Initiative dans le cadre du Plan ontarien pour des frais d'électricité équitables. Par conséquent, un plus grand nombre de consommateurs industriels et d'entreprises sont devenus admissibles au programme.

Au cours de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère avait annoncé dans son Énoncé économique de l'automne 2018 la tenue de consultations sur l'établissement du prix de l'électricité à l'échelle industrielle. Dans le cadre de ces consultations, le Ministère examinera l'IEEMI et ses répercussions sur les petits consommateurs d'électricité et envisagera d'autres régimes tarifaires. Le Ministère a lancé ses consultations le 1^{er} avril 2019; les intervenants avaient jusqu'au 14 juin 2019 pour soumettre leurs commentaires écrits en ligne. Le Ministère a terminé ses consultations au cours de l'été de 2019 et a commencé à élaborer des options stratégiques. Les résultats de ces travaux aideront à définir l'avenir du programme. Le Ministère nous a dit que la date de publication d'un rapport n'était pas encore fixée, car elle dépend de l'ampleur des commentaires reçus des intervenants lors des consultations,

ainsi que des résultats de l'analyse en cours de la politique d'établissement des prix de l'électricité pour le secteur industriel.

La SIERE continue d'administrer le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille malgré les raisons d'y mettre fin

Recommandation 5

Pour protéger les intérêts des consommateurs et améliorer la transparence de ses décisions, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit fournir au Comité de surveillance du marché de la CEO une analyse détaillée à l'appui de son affirmation selon laquelle le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille s'avère nécessaire afin d'assurer un approvisionnement fiable en électricité pour les Ontariens.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Nous avons découvert lors de notre audit de 2017 que la SIERE avait encore comme pratique de payer aux exploitants de centrales alimentées au gaz et au charbon les coûts de combustibles et leurs coûts d'entretien et de fonctionnement par le biais du programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille, alors que le Comité de la CEO avait soulevé plusieurs préoccupations au sujet du programme. Le programme indemnise les producteurs pour les coûts associés à la mise en marche et au fonctionnement de leur équipement pour qu'il soit en mode veille et prêt à fournir de l'électricité. Le Comité de la CEO a mentionné que l'électricité produite par des centrales alimentées au gaz pour lesquelles des remboursements de coûts totalisant 61 millions de dollars ont été demandés en 2014 dans le cadre du programme avait été utilisée pour moins de 1 % des heures en vue de répondre à la demande en Ontario. Le Comité s'inquiétait également du fait que le programme soit surutilisé, alors même que l'Ontario se trouve régulièrement en situation de surplus d'électricité et qu'il est un

exportateur net d'électricité. La SIERE n'a toujours pas remis au Comité d'analyse exhaustive pour justifier le besoin de maintenir le programme.

Lors de notre suivi, nous avons appris que le 5 avril 2018, la CEO avait fourni au Comité une justification à l'appui de son affirmation selon laquelle le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille était nécessaire afin d'assurer un approvisionnement fiable en électricité pour les Ontariens. La CEO a expliqué que la présence de producteurs disponibles rapidement permet de répondre à la demande d'électricité sans affaiblir la fiabilité du réseau électrique. Si les producteurs ne peuvent récupérer leurs coûts, ils n'auraient alors aucun incitatif à demeurer disponibles. La CEO pourrait donc être tenue d'acheter de l'électricité en situation d'urgence, à un coût nettement supérieur. La CEO reconnaît toutefois qu'elle partage l'opinion émise dans les rapports du Comité concernant la majorité des problèmes sous-jacents soulevés. La CEO prévoit remplacer le Programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille par un autre programme plus rentable d'ici mars 2023, soit dans trois ans et demi.

Recommandation 6

Pour éviter que des coûts soient inutilement facturés aux consommateurs, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité, si elle n'annule pas le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille, doit mettre en oeuvre les recommandations du Comité de surveillance du marché de la Commission de l'énergie de l'Ontario et ne pas rembourser aux producteurs d'électricité les coûts de fonctionnement et d'entretien dans le cadre du programme.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2023.

Détails

Nous avons découvert lors de notre audit de 2017 que les exploitants de centrales alimentées au gaz ou au charbon sont moins disposés à faire preuve d'efficacité en gérant leurs coûts, étant donné que

les coûts associés au programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille sont directement transférés aux consommateurs. En 2015, le Comité de la CEO a mentionné que les consommateurs économiseraient environ 30 millions de dollars par année si le programme cessait de rembourser aux exploitants de centrales alimentées au gaz certains coûts d'entretien et de fonctionnement. La Division de la surveillance a conclu qu'un montant de près de 260 millions pourrait être lié à des coûts non admissibles sur l'ensemble des paiements totalisant environ 600 millions de dollars a été versé aux exploitants de centrales alimentées au gaz ou au charbon dans le cadre du programme. Étant donné que la CEO n'a pas mis en oeuvre les recommandations du Comité, le programme a poursuivi le remboursement des coûts d'entretien et de fonctionnement des exploitants de centrales alimentées au gaz.

Lors de notre suivi, nous avons appris que la CEO maintient le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille. Elle affirme que ce programme est nécessaire pour préserver un réseau d'électricité fiable et pour respecter les normes de fiabilité des réseaux électriques de la North American Electric Reliability Corporation. L'élimination du programme obligerait plus souvent la CEO à s'approvisionner en électricité en situation d'urgence, à un coût nettement plus élevé. La SIERE prévoit mettre fin d'ici mars 2023 au programme de remboursement des coûts de maintien en mode veille dans le cadre du Programme de renouvellement du marché.

La SIERE continue d'indemniser des participants au marché dans le cadre du programme de remboursement des gains manqués sans remédier aux défauts et lacunes du programme

Recommandation 7

Pour éviter que des coûts soient inutilement facturés aux consommateurs en raison du programme de

remboursement des gains manqués, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (la SIERE) doit mettre en oeuvre les recommandations du Comité de surveillance du marché de la Commission de l'énergie de l'Ontario (Comité de la CEO) concernant les paiements versés aux participants au marché dans le cadre du programme.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mars 2023.

Détails

Lors de notre audit de 2017, nous avons noté que le Comité de la CEO avait, dans pratiquement chacun de ses 28 rapports, formulé des recommandations à la SIERE pour qu'elle corrige les lacunes des règles qui permettent aux participants de réclamer des pertes artificielles aux termes du Programme de remboursement des gains manqués. Le Comité de la CEO a déclaré qu'à la fin de 2015, sur des paiements totaux de 1,5 milliard de dollars, un montant d'environ 500 millions a été versé à des participants au marché dans le Nord-Ouest de l'Ontario. Les producteurs d'électricité dans cette région représentent moins de 5 % de la capacité de production de l'Ontario, et la demande d'électricité a chuté dans ce secteur. On craignait que les participants au marché concernés soumettent des offres sur le marché des prix qui créent des conditions leur permettant de demander une indemnisation pour des gains manqués qui pourraient être fictifs.

Lors de notre suivi, nous avons appris que la CEO apportera des changements par le biais du programme de renouvellement du marché, notamment l'élimination de la nécessité de verser des paiements au titre du Programme de remboursement des gains manqués. Dans le cadre du programme de renouvellement du marché, il y aura un marché à un seul algorithme, dans lequel les prix courants traduiront les coûts réels de production et de consommation d'électricité à un lieu et un moment donnés. Il ne sera alors plus nécessaire de rembourser les gains manqués des exploitants. La SIERE prévoit mettre ces changements en oeuvre d'ici mars 2023.

Les participants au marché qui profitent des lacunes du marché participent à la modification des règles et de la conception du marché

Recommandation 8

Pour que l'Initiative de renouvellement du marché (l'Initiative) tienne compte des intérêts de tous les consommateurs et protège ceux-ci, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit :

- *interdire immédiatement que des représentants de sociétés qui ont été trouvées coupables par le Comité de surveillance du marché de la Commission de l'énergie de l'Ontario ou la Division de la surveillance de la SIERE d'avoir fait une utilisation abusive des programmes de la SIERE participent aux travaux du groupe de travail.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2017, nous avons constaté que le groupe de travail responsable de l'Initiative de renouvellement du marché et qui examine les problèmes connus de la conception actuelle du marché représente des entreprises trouvées coupables par le Comité de la CEO ou la Division de la surveillance de la SIERE d'avoir fait une utilisation abusive des règles du marché. Par exemple, le Comité de la CEO a constaté que la Centrale électrique Goreway avait présenté des demandes de remboursement de coûts non admissibles ou fictifs d'une valeur totale de 89 millions de dollars aux termes du Programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille. Goreway a également tiré profit du Programme de remboursement des gains manqués, car une portion considérable de l'indemnisation de 11 millions de dollars reçue par l'entreprise était liée à des gains manqués fictifs. Nous avons également constaté qu'au sein du groupe de travail, les consommateurs qui utilisent de grandes quantités d'électricité sont davantage représentés

que ceux qui utilisent des quantités moyennes ou faibles d'électricité.

Lors de notre suivi, nous avons constaté qu'un représentant des petits consommateurs a été nommé au groupe de travail en décembre 2017. Goreway, alors coprésident du groupe de travail, a en outre été totalement retiré de l'Initiative. Le groupe de travail a conclu ses travaux en février 2019 et a été officiellement aboli lorsque s'est amorcée la phase de conception détaillée du programme de renouvellement du marché.

- *établir un nombre minimal de membres qui représentent les consommateurs qui utilisent de faibles quantités d'électricité au sein du groupe de travail, et veiller à ce que ces postes soient toujours pourvus;*

État : Ne s'applique plus.

Au moment de la dissolution du groupe de travail sur le renouvellement du marché en février 2019, 8 de ses 21 membres étaient des représentants des consommateurs.

- *déclarer publiquement, dans un langage clair, en quoi l'Initiative favorisera l'intérêt véritable de tous les consommateurs.*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Lors de notre suivi, nous avons appris que la SIERE avait donné à l'automne 2018 des séances d'éducation et de sensibilisation afin de faire davantage connaître et comprendre le programme de renouvellement du marché aux petits consommateurs d'électricité. Les séances visaient à expliquer les concepts fondamentaux et l'incidence du programme, ainsi qu'à le présenter de façon concrète à ce public. Le Comité consultatif des intervenants de la SIERE, qui comprend des représentants des consommateurs, a également reçu de fréquentes mises à jour sur le programme. En avril 2019, la SIERE a lancé un nouveau site Web pour donner au public l'accès à toute l'information sur le Programme de renouvellement du marché. Le langage utilisé dans ce site est moins technique,

et il décrit de façon claire les avantages de ce programme pour les Ontariens.

La Division de la surveillance de la SIERE a une capacité limitée de repérer les infractions importantes aux règles

Recommandation 9

Pour que sa Division de l'évaluation du marché et de la conformité puisse effectuer une surveillance adéquate du marché, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit :

- *déterminer les ressources requises afin d'éliminer son arriéré des enquêtes et de procéder à des enquêtes de grande envergure qui s'avèrent efficaces pour ce qui est de recouvrer des fonds ainsi que de repérer et de sanctionner les infractions graves aux règles;*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2017, nous avons constaté que la Division de la surveillance de la SIERE avait repéré, sur un total de 78 infractions possibles aux règles, 5 cas d'infractions majeures éventuelles nécessitant des enquêtes de grande envergure. Toutefois, une seule enquête était en cours. Les quatre autres avaient été interrompues en raison d'un manque de ressources. La Division de la surveillance reçoit de la SIERE des renseignements au sujet des activités suspectes ou inhabituelles sur le marché qui pourraient témoigner d'infractions aux règles. La Division de la surveillance mène également des enquêtes et, si des règles ont été enfreintes, envoie des avertissements ou impose des amendes aux coupables. De 2015 à 2017, la Division a repéré des cas de non-conformité répétés; le montant total des pénalités imposées et des ententes conclues a dépassé 30 millions de dollars. En juin 2017, la Division avait un arriéré de 43 enquêtes concernant des infractions mineures aux règles du marché. Nous avons également

noté que seulement 60 % des postes de la Division étaient pourvus, et que le taux moyen de roulement du personnel est de près de 30 % chaque année depuis 2012.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que depuis notre audit, la Division avait pourvu 19 postes et transformé 6 postes contractuels en postes réguliers à temps plein. Au 31 août 2019, la Division comptait 43 employés à temps plein, contre 24 lors de notre audit de 2017. La phase d'enquête des infractions majeures soupçonnées repérées lors de notre audit est maintenant terminée, ou les cas sont rendus à l'étape d'arbitrage, d'imposition d'amende ou de règlement. L'arriéré d'infractions possibles en suspens ne peut être entièrement éliminé, car il y a toujours des cas de possibles infractions aux règles du marché, mais la Division assure la surveillance quotidienne de ces problèmes de conformité et fait appel à une analyse fondée sur les risques pour déterminer plus rapidement si un problème doit passer à l'étape de l'enquête.

- attirer et maintenir en poste du personnel qui possède une expérience des règles du marché et une expertise en matière d'enquête.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que depuis notre audit, la Division de la surveillance de la SIERE avait réussi à attirer et maintenir en poste 19 nouveaux employés possédant de l'expérience sur les règles du marché et la tenue d'enquêtes. Ces nouveaux membres de l'effectif possèdent un niveau variable d'expertise, de connaissance des règles du marché, d'expérience de la tenue d'enquêtes, ou les deux. La Division a réussi à recruter trois cadres supérieurs chevronnés.

Recommandation 10

Pour que la Division de l'évaluation du marché et de la conformité (Division de la surveillance) de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité puisse mener des enquêtes rigoureuses et efficaces, le ministère de l'Énergie doit conférer à la Division

de la surveillance, en vertu de la Loi de 1998 sur l'électricité, le pouvoir législatif explicite d'obliger la production de renseignements et d'éléments de preuve dans le cadre des enquêtes qu'elle mène.

État : En voie de mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2017, nous avons constaté que la loi ne confère pas explicitement à la Division de la surveillance de la SIERE le pouvoir d'obliger les entités visées par ses enquêtes à fournir des renseignements. Cela signifie qu'il n'y a aucun moyen de s'assurer que les enquêtes révèlent toute l'information sur les infractions commises par des participants au marché, ce qui pourrait se solder par l'imposition de pénalités appropriées pour ces infractions. À titre de comparaison, la *Loi de 1998 sur l'électricité* donne au Comité de la CEO le pouvoir d'obliger les entités visées par ses enquêtes à fournir des renseignements. Le Comité pourrait ainsi obtenir tous les éléments de preuve dont il a besoin pour déterminer l'ampleur du comportement répréhensible de participants au marché. Il n'est toutefois pas habilité à imposer des sanctions ou des amendes aux participants aux marchés visés par ses enquêtes. Il pourrait renvoyer les cas à la Division de la surveillance de la SIERE.

Lors de notre suivi, nous avons noté que le Ministère effectue une évaluation de la répartition des rôles, des responsabilités et des pouvoirs dans la structure de surveillance du marché de l'Ontario. Cet examen s'inscrit dans le plan ministériel de refonte de la CEP, comme le préconise la **Recommandation 3**. Tandis que le Comité de la CEO et la Division de la surveillance de la SIERE ont tous deux participé aux enquêtes sur le comportement des participants au marché, le Ministère élaborait des options pour une répartition efficace des pouvoirs d'enquête. Ces options tiendraient compte des changements structurels à venir dans le cadre de la refonte de la structure de gouvernance de la CEO, conformément aux modifications apportées à la *Loi de 1998 sur la Commission de l'énergie de l'Ontario*. Le Ministère a

collaboré avec la CEO pour définir les améliorations nécessaires à la structure de surveillance, y compris le besoin possible de pouvoirs accrus pour la Division de la surveillance de la SIERE. Le Ministère poursuivra l'élaboration d'options à envisager. Le Ministère n'a pas été en mesure de nous préciser à quel moment il prévoyait terminer ce travail.

Recommandation 11

Pour que sa Division de l'évaluation du marché et de la conformité (la Division de la surveillance) puisse effectuer une surveillance adéquate du marché, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit remplacer dans les plus brefs délais le système informatique utilisé par la Division de la surveillance.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2017, nous avons constaté que la Division de la surveillance de la SIERE utilisait un système informatique conçu en 2003 qui ne peut plus soutenir ses activités de surveillance. Par exemple, le système n'offre pas les fonctions de base requises pour analyser les tendances concernant l'information qu'il contient, il a tendance à figer et le personnel est incapable de saisir les amendes imposées aux producteurs d'électricité lorsque le montant de l'amende comporte plus de cinq chiffres. Étant donné qu'il ne peut compter sur un système informatique suffisamment fonctionnel, le personnel de la Division doit suivre et analyser manuellement sur des feuilles de calcul certains renseignements sur les activités relatives au marché. Cependant, en raison d'un manque de ressources, ces feuilles de calcul ne sont pas toujours actualisées, et les mises à jour, faites manuellement, sont sujettes aux erreurs.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que la Division avait acquis un nouveau système informatique pour soutenir ses activités d'application de la loi. Installé en décembre 2017, le nouveau système sert depuis à soutenir toutes les enquêtes d'application de la loi liées au marché.

La Division de la surveillance n'est pas indépendante de la SIERE

Recommandation 12

Pour renforcer l'indépendance de sa Division de l'évaluation du marché et de la conformité (la Division de la surveillance), la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit modifier la structure hiérarchique de la Division de la surveillance.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2017, nous avons constaté que la Division de la surveillance de la SIERE n'était pas pleinement indépendante de la SIERE, car la haute direction de celle-ci participait aux activités et aux opérations de la Division. Par exemple, nous avons relevé un cas où la haute direction avait participé à la négociation d'un règlement avec un producteur d'électricité pour recouvrer des trop-payés qui avaient été repérés lors d'audits concernant le programme de remboursement des coûts du maintien en mode veille. Il incombait au président et chef de la direction de la SIERE d'approuver les budgets et les augmentations budgétaires de la Division de la surveillance. La Division de la surveillance était habilitée à mener des enquêtes non seulement sur les participants au marché qui auraient enfreint les règles, mais aussi sur la SIERE. Il est donc essentiel pour la Division de fonctionner en toute indépendance de la SIERE.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le conseil d'administration de la SIERE a adopté une résolution le 6 décembre 2017 pour modifier la structure hiérarchique de la Division de la surveillance. La Division relève maintenant directement du Comité des ressources humaines et de la gouvernance du conseil d'administration de la SIERE. Ce comité est en outre maintenant responsable de l'évaluation du rendement du directeur de la Division de la surveillance.

La SIERE manque de ressources spécialisées en matière de cybersécurité

Recommandation 13

Pour renforcer sa gouvernance en matière de cybersécurité, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit créer un poste de cadre supérieur chargé de la cybersécurité et établir un processus officiel de reddition de comptes aux membres de sa haute direction et à son conseil d'administration.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2017, nous avons constaté que la SIERE ne comptait aucun cadre supérieur chargé expressément de la cybersécurité. Au nombre des organismes comparables qui adoptent des pratiques exemplaires et nomment un cadre supérieur qui a pour seule responsabilité de signaler les problèmes de cybersécurité à la haute direction et au conseil d'administration figurent Hydro One ainsi que des sociétés d'exploitation des réseaux électriques à New York, en Nouvelle-Angleterre et en Californie.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que la SIERE avait créé un poste de dirigeant principal de l'information (DPI) et l'avait pourvu en mars 2018. Le DPI relève directement du président et chef de la direction de la SIERE et présente deux fois par année au conseil d'administration de la SIERE une mise à jour stratégique sur la cybersécurité.

Recommandation 14

Pour que des ressources en cybersécurité suffisantes soient en place afin de réagir aux cyberattaques, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit porter le nombre d'employés affectés à la cybersécurité au niveau recommandé de sept employés ou embaucher un fournisseur externe de services de sécurité des TI qui se tient prêt à intervenir.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2017, nous avons découvert que la SIERE comptait quatre employés affectés à la cybersécurité, un nombre qui n'a pas augmenté au cours de la dernière décennie. Or, au cours de la même période, l'effectif total de la SIERE a presque doublé, et les cyberattaques sont devenues plus sophistiquées et plus fréquentes. Deux experts-conseils externes qui ont effectué des examens de l'environnement informatique de la SIERE en 2015 et en 2016 ont recommandé que la SIERE affecte au moins sept employés à la cybersécurité.

Lors de notre suivi, nous avons constaté qu'en 2018, la SIERE avait fait passer à 8 le nombre d'employés de l'équipe responsable de la cybersécurité et qu'elle prévoyait créer 3 autres postes à la fin de l'année 2019, pour avoir une équipe de 11 employés. En juin 2018, la SIERE a également retenu les services d'un fournisseur externe de services de cybersécurité pour fournir un soutien opérationnel en tout temps.

Recommandation 15

Pour réduire les risques associés à la cybersécurité et prévenir d'éventuels remaniements onéreux de projets de TI, les services de TI de la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doivent faire en sorte que le personnel chargé de la cybersécurité intervienne aux premières étapes de tous les projets de TI pouvant entraîner des risques pour la cybersécurité.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2017, nous avons constaté que la SIERE ne disposait pas d'un service de cybersécurité indépendant assorti de fonctions et de responsabilités clairement définies. Un tel service lui aurait permis de s'assurer que la sécurité soit prise en compte dès le départ dans la planification de tous les projets de TI, et de réduire ainsi les risques liés à la cybersécurité. Il revient aux gestionnaires des projets de TI de décider s'il convient de demander au personnel chargé de la cybersécurité de participer à la planification

des projets et à quel moment il convient de le faire. Nous avons constaté que dans un certain nombre de cas, les gestionnaires de projets ont sollicité la participation du personnel chargé de la cybersécurité seulement aux dernières étapes des projets. Cela a accru le risque qu'un élément pouvant rendre la SIERE plus vulnérable à une attaque soit négligé ou que des remaniements onéreux soient nécessaires aux dernières étapes lorsque le personnel chargé de la cybersécurité repère des éléments qui ont été négligés.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que depuis la publication de notre rapport, la SIERE avait assuré la participation du personnel de cybersécurité à 25 projets de sécurité des TI. Ainsi, dès le lancement d'un projet, le gestionnaire de projet utilise une liste de contrôle pour planifier les mesures de cybersécurité pertinentes. La liste de contrôle prévoit la réalisation d'une évaluation des risques de cybersécurité, ce qui comprend une première analyse des vulnérabilités à l'égard du nouveau matériel, logiciel et services d'infonuagiques, par exemple. À partir d'une liste de 25 projets, nous en avons sélectionné 3 et examiné la documentation connexe. Nous avons constaté que le personnel de la sécurité des TI était mobilisé pour s'assurer que les nouveaux systèmes ou solutions de TI adoptés satisfaisaient aux normes de sécurité de l'information.

Il n'y a pas de contrôle et de surveillance centralisés de l'accès des utilisateurs

Recommandation 16

Pour réduire les risques en matière de cybersécurité auxquels est exposée la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité, celle-ci doit faire l'acquisition d'une technologie qui prévient et détecte les intrusions donnant accès à des renseignements confidentiels, et qui surveille en temps réel l'accès aux renseignements confidentiels par le personnel.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2017, nous avons constaté que le personnel chargé de la cybersécurité de la SIERE ne surveille pas les activités en temps réel des utilisateurs privilégiés des TI de sorte que des alertes soient déclenchées de manière proactive en cas de comportement inhabituel. Environ 14 % des employés de la SIERE disposaient d'un accès utilisateur privilégié, ce qui signifie qu'ils jouissaient d'un accès presque illimité à toute partie des systèmes informatiques ou du réseau. Les utilisateurs privilégiés avaient donc la possibilité d'abuser de leur pouvoir et de pirater un système, ou un pirate pouvait essayer de dérober les identifiants de connexion d'un utilisateur privilégié et les utiliser pour lancer une cyberattaque.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que la SIERE avait mis à niveau ses systèmes de cybersécurité en janvier 2018. La SIERE peut donc désormais surveiller en temps réel les activités des utilisateurs privilégiés pour repérer les comportements inhabituels, ce qui, le cas échéant, déclenchera une alerte.

Il n'y a aucune politique de cybersécurité pour les fournisseurs externes

Recommandation 17

Pour réduire les risques en matière de cybersécurité auxquels est exposée la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité (la SIERE) :

- *la SIERE doit établir une politique de cybersécurité visant les fournisseurs externes;*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Lors de notre audit de 2017, nous avons constaté que la SIERE ne disposait pas d'une politique rigoureuse et cohérente pour exiger des fournisseurs externes de services de TI spécialisés qu'ils se conforment à des normes de sécurité strictes concernant les identifiants de connexion de

la SIERE. L'absence d'une telle politique accroissait le risque que des identifiants soient dérobés par des pirates informatiques et servent à lancer une cyberattaque. Par ailleurs, le personnel responsable de la cybersécurité n'examine pas les contrats ou n'évalue pas continuellement le risque que posent les fournisseurs pour la sécurité.

Notre suivi nous a permis d'apprendre que, en août 2019, la SIERE a mis de l'avant une nouvelle politique de sécurité visant les fournisseurs externes, et qu'elle avait commencé à procéder à des évaluations du risque de sécurité en bonne et due forme, qui comportent notamment un examen des identifiants de connexion.

- *l'équipe de la cybersécurité doit procéder à une évaluation régulière des risques en matière de sécurité auxquels la SIERE est exposée en raison des fournisseurs externes.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2021.

Lors de notre suivi, nous avons noté que la SIERE avait commencé à procéder à une évaluation régulière du risque de sécurité posé par les fournisseurs externes. En février 2019, la SIERE a amorcé une évaluation de sécurité portant sur ses fournisseurs de services d'infonuagique, et elle nous a fait savoir qu'elle prévoit effectuer une évaluation du risque de sécurité à l'égard de tous les autres types de fournisseurs externes d'ici décembre 2021.

Les bandes de sauvegarde ne sont pas protégées adéquatement

Recommandation 18

Pour que les bandes de sauvegarde soient protégées adéquatement et accessibles en fonction des besoins, la Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité doit (SIERE) :

- *chiffrer de manière appropriée toutes les bandes de sauvegarde;*
- *conserver les bandes de sauvegarde dans un lieu sécurisé à l'extérieur de ses locaux.*

État : Ne s'applique plus.

Détails

Lors de notre audit de 2017, nous avons constaté que les politiques de la SIERE portant sur le stockage des données de sauvegarde des systèmes pourraient être améliorées. Les bandes utilisées par la SIERE pour stocker les données de sauvegarde n'étaient pas soumises à un processus de chiffrement. Dès lors, quiconque avait accès aux bandes avait aussi accès aux données. De plus, certaines bandes de sauvegarde sont conservées sur place. Si les locaux de la SIERE subissaient des dommages, les bandes pourraient également être endommagées. Il faudrait alors plus de temps à la SIERE pour reprendre ses activités à la suite d'une attaque ou d'une catastrophe naturelle.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que la SIERE n'utilise plus de bandes pour le stockage des données de sauvegarde. La SIERE transmet maintenant toutes ces données de sauvegarde par un système de connexion sécurisé vers un lieu d'entreposage sécurisé à l'extérieur de ses installations.