

Régie de l'énergie - Dossier R-3842-2013

Hydro-Québec Transport et Hydro-Québec Distribution – Taux de rendement des capitaux propres et traitement des écarts réel/prévision

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER R-3842-2013

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT ET
DISTRIBUTION
TAUX DE RENDEMENT DES CAPITAUX
PROPRES
ET TRAITEMENT DES ÉCARTS
RÉEL/PRÉVISION

HYDRO-QUÉBEC, en ses qualités de
Transporteur et de Distributeur

Demanderesse

-et-

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE
CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE
(AQLPA)

Demanderesse en Intervention

DEMANDE D'INTERVENTION

Stratégies Énergétiques (S.É.)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

M^e Dominique Neuman, LL. B.
Procureur

Le 7 juin 2013

Demande d'intervention

*Stratégies Énergétiques (S.É.)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)*

Régie de l'énergie - Dossier R-3842-2013

Hydro-Québec Transport et Hydro-Québec Distribution – Taux de rendement des capitaux propres et traitement des écarts réel/prévision

Demande d'intervention

*Stratégies Énergétiques (S.É.)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)*

1 - Par la présente, l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.) logent conjointement une demande d'intervention auprès de la Régie de l'énergie au dossier R-3842-2013 (Hydro-Québec Transport et Distribution – Taux de rendement et traitement des écarts réel/prévision).

I NOM ET COORDONNÉES DES DEMANDERESSES EN INTERVENTION

2 - Les noms et coordonnées des demanderesses en intervention, pour fins de communication, sont les suivantes:

Stratégies Énergétiques (S.É.)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

M^e Dominique Neuman, Procureur
1535, rue Sherbrooke Ouest
Rez-de-chaussée, local Kwavnick
Montréal Qc H3G 1L7
Téléphone: 514-849-4007
Télécopie: 514-849-2195
Courriel: energie @ mlink.net

II NATURE DE L'INTÉRÊT ET REPRÉSENTATIVITÉ DES DEMANDERESSES

3 - La présente demande est logée conjointement par l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.).

Les deux demanderesses en intervention sont décrites en annexe aux présentes.

Demande d'intervention

Stratégies Énergétiques (S.É.)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

III THÈMES QUI SERONT TRAITÉS DANS LA PREUVE OU LE MÉMOIRE DE L'INTERVENANT ET CONCLUSIONS RECHERCHÉES

4 - L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et *Stratégies Énergétiques (S.É.)* souhaitent, au présent dossier, soumettre des représentations sur les questions suivantes, aux motifs ci-après énoncés et en vue de rechercher les conclusions ci-après énoncées :

□ **TRAITEMENT DES ÉCARTS**

A) CORRECTION PRÉLIMINAIRE À APPORTER AU MÉCANISME PROPOSÉ PAR HYDRO-QUÉBEC

En premier lieu, nous soumettons que la proposition de mécanisme de traitement des écarts d'Hydro-Québec doit au moins être corrigée afin d'exclure de ce mécanisme les postes budgétaires répondant à des missions sociales ou environnementales auxquelles il n'est pas dans l'intérêt public d'apporter des compressions. **Les budgets de ces postes sont en effet établis annuellement par la Régie, lors des causes tarifaires, en tenant compte de toutes les considérations pertinentes et il n'est alors pas souhaitable qu'Hydro-Québec soit récompensée si elle échoue à dépenser ces budgets.**

Ces budgets exclus comprendraient à la fois les charges d'exploitation et les charges d'amortissement associés au *Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ)*, à toute autre programme de gestion de la consommation et réduction de la consommation de puissance, aux *Programmes d'utilisation efficace de l'énergie en réseaux autonomes (PUEÉRA)*, les charges d'amortissement des investissements en énergies alternatives en réseaux autonomes (éolien, solaire, petite hydraulique, etc.) et les différents autres « *Budgets spécifiques* » de HQT et « *Éléments spécifiques* » de HQD visant à accomplir des objectifs environnementaux (traitement de la végétation de HQT, maintenance à caractère environnemental, programme de prévention de la contamination de HQT, inspection et retraitement des poteaux de bois de HQD, etc.). Des associations intervenantes représentant les consommateurs résidentiels pourraient éventuellement aussi proposer à juste titre d'exclure du mécanisme de traitement des écarts les budgets visant à aider les ménages à faibles revenus (MFR), dont par exemple l'« *Élément Spécifique* » « *Stratégie pour la clientèle à faible revenu* » de HQD.

Demande d'intervention

*Stratégies Énergétiques (S.É.)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)*

Il est d'autant plus souhaitable d'exclure du mécanisme de traitement des écarts le *Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ)*, les programmes de gestion de la consommation et réduction de la consommation de puissance, les *Programmes d'utilisation efficace de l'énergie en réseaux autonomes (PUEÉRA)* et les charges d'amortissement des investissements en énergies alternatives en réseaux autonomes **que HQD proposent déjà de maintenir exclus du mécanisme les actuels les comptes de frais reportés pour l'achat d'électricité, pour la charge de transport et pour le coût du combustible (particulièrement pertinent en réseau autonome); voir B-0004, HQTD-1, Doc. 1, page 24.** Or la raison d'être des programmes et charges que nous proposons d'exclure consiste précisément à entraîner des réductions de charges d'électricité, de transport et de combustible dont les variations sont déjà exclues du mécanisme proposé par HQ. D'ailleurs, il semble que la partie « *subvention au mazout* » des PUERRA fasse déjà partie du CFR de charges de mazout de HQD (R-3814-2012, B-0034, HQD-7, Doc. 11, pages 3-4) que HQ propose de maintenir exclu du mécanisme de traitement des écarts au présent dossier.

A titre comparatif, il est à noter que Gaz Métro avait elle-même exclu certains postes budgétaires comparables de son revenu mesuré dans le cadre de ses mécanismes incitatifs (notamment son budget d'efficacité énergétique, lors de tous ses mécanismes incitatifs dont celui du dossier R-3599-2006, D-2007-047, Annexe, Mécanisme, page 17, lignes 5-6), une pratique généralement appliquée par les régulateurs lors de tels mécanismes. Gaz Métro maintient aussi l'exclusion du budget d'efficacité énergétique dans le **mécanisme de traitement des écarts** qu'elle a proposé au dossier R-3809-2012 Phase 2 (B-0183, Gaz Métro 12, Document 24, page 6, lignes 12 à 17).

Enfin, il y aurait aussi lieu d'exclure du mécanisme de traitement des écarts tous les postes budgétaires exogènes échappant au contrôle d'Hydro-Québec. Hydro-Québec semble le faire ici en prévoyant le maintien de divers comptes de frais reportés, dont celui des charges reliées au *Bureau de l'efficacité et de l'innovation énergétiques (BEIE)*; voir B-0004, HQTD-1, Doc. 1, page 24. A cela, l'on pourrait éventuellement ajouter les charges exogènes associées au *Fonds vert* et au *Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE)*, comme Gaz Métro l'avait d'ailleurs elle-même proposé (R-3693-2009 phase 3, B-0059, Gaz Métro 10, Document 2, page 11, lignes 27 à 33); l'esprit de la charge du *Fonds vert* et des coûts du *SPEDE* est en effet de les transmettre intégralement aux consommateurs.

Demande d'intervention

Stratégies Énergétiques (S.É.)

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

B) ÉLIMINATION DES EFFETS PERVERS DU MÉCANISME PROPOSÉ PAR HYDRO-QUÉBEC

i) Les effets pervers constatés dans le mécanisme proposé par Hydro-Québec

Le mécanisme de traitement des écarts d'Hydro-Québec est toutefois affecté de vices plus importants : il désincite à faire **de l'efficacité budgétée d'avance** et incite uniquement à faire **de l'efficacité imprévue**. Et même l'incitation à faire de l'efficacité imprévue est inadéquate car le mécanisme incite surtout à faire des prévisions budgétaires conservatrices (sous-estimation de la demande dans le cas de HQD et des revenus et sur-estimation des dépenses dans le cas de HQT et HQD lors de leurs causes tarifaires annuelles).

Il est à noter que l'incitation à faire des prévisions budgétaires conservatrices existe déjà chez HQD et HQT sous le régime actuellement existant : il n'existe en effet actuellement aucun processus de fermeture des livres pouvant mener à des décisions de la Régie en cas d'écart réel/prévision en fin d'année. HQT et HQD assument actuellement tout écart positif ou négatif entre la prévision et le réel. Actuellement, les associations de consommateurs ont un intérêt objectif, en cause tarifaire, à contrer les prévisions budgétaires conservatrices d'HQT et d'HQD et de favoriser des prévisions plus proches de la réalité, ceci afin de réduire l'éventualité d'écarts positifs en fin d'année.

Cela ne sera plus le cas avec la proposition de mécanisme de traitement des écarts logée par Hydro-Québec au présent dossier. Dorénavant, si ce mécanisme est adopté, les associations de consommateurs auront dorénavant le même intérêt objectif que HQ à ce que les prévisions budgétaires soient les plus conservatrices possibles (sous-estimation de la demande dans le cas de HQD et des revenus et sur-estimation des dépenses dans le cas de HQT et HQD lors de leurs causes tarifaires annuelles) afin qu'en fin d'année les écarts réel/prévision dépassent le seuil au-delà duquel il y aura partage des « gains » avec les consommateurs.

SÉ-AQLPA estiment qu'une telle incitation à des prévisions budgétaires conservatrices pervertit le mode actuel de régulation de HQT et HQD basé sur le coût de service prévu (COS).

Une telle incitation à des prévisions budgétaires conservatrices (afin de gonfler artificiellement les écarts de fin d'année) n'est pas dans l'intérêt public. Des prévisions erronément conservatrices de HQT et HQD nuisent directement aux intérêts de l'environnement et du développement durable. Ainsi, une sous-estimation de la demande empêche le régulateur, Hydro-Québec et les intervenants de disposer du portrait réel de la consommation énergétique des diverses clientèles, ce qui nuit à la qualité de la conception des divers programmes d'économie d'énergie et de gestion de la consommation et aux ajustements à ces programmes. De plus, la surestimation générale des dépenses est susceptible d'amener le régulateur et Hydro-Québec à être moins généreux à l'égard des charges et investissements optionnels visant des améliorations d'intérêt public, surtout si leurs coûts sont eux-mêmes surestimés.

ii) Le remède proposé

SÉ-AQLPA proposent au présent dossier de remédier à ces vices fondamentaux qui entachent la proposition d'Hydro-Québec. Outre les exclusions et exogènes mentionnés plus haut, nous proposons un mécanisme innovateur de traitement des écarts dont le résultat aurait pour effet de partager de façon identique les gains d'efficacité, que ceux-ci soient budgétés d'avance (dans la section *Efficacité des causes tarifaires*) ou au contraire constatés en fin d'exercice. En d'autre terme, nous proposons de neutraliser l'effet pervers (de la situation actuelle et du mécanisme proposé par Hydro-Québec) incitant à ce que les prévisions budgétaires soient les plus conservatrices possibles.

Notre recommandation comportera la proposition d'une procédure annuelle d'examen des rapports annuels de HQD et HQT, ouverte aux intervenants, par laquelle la Régie exercera son **pouvoir décisionnel** sur ces rapports annuels et appliquera le mécanisme de traitement des écarts que nous soumettrons. Ce mécanisme maintiendra une part de discrétion à la Régie dans la reconnaissance des gains d'efficacité, discrétion que celle-ci exercera selon des paramètres préétablis.

Tout écart positif ou négatif entre le réel et le prévisionnel qui ne serait pas qualifié de gain d'efficacité par la Régie selon ces paramètres serait entièrement distribué aux consommateurs (sous la réserve du pouvoir normal de la Régie de désavouer des dépenses excessives et les faire assumer par l'actionnaire, ainsi que de son pouvoir de reporter à une année ultérieure,

plutôt que de distribuer, toute somme non dépensée mais qui aurait dû l'être pour des motifs d'intérêt public).

Nous croyons humblement que cette proposition permettra de rétablir l'intégrité mode actuel de régulation de HQT et HQD basé sur le coût de service prévu (COS), au moyen d'une procédure de traitement des écarts lors de l'examen des rapports annuels qui soit transparente et favorise dorénavant des prévisions justes, dans l'intérêt public.

□ **TAUX DE RENDEMENT**

Tel que le souligne avec justesse le rapport Coyne-Trogonosky (B-0007, HQT-D-2, Doc. 1, p. 51 ligne 22 à p. 52 ligne 6), **les modalités du mécanisme de traitement des écarts (« ESM »)** influencent la détermination du **taux de rendement sur l'avoir propre**, notamment en raison du niveau de risque qui y est associé. **Dans leurs représentations, SÉ-AQLPA s'assureront donc que les taux de rendement sur l'avoir-propre de HQT et HQD tiennent compte du risque moindre résultant du mécanisme différent de traitement des écarts qui est proposé ci-dessus.**

Ceci étant dit, conformément aux principes établis, le taux de rendement sur l'avoir-propre doit permettre « *un rendement raisonnable sur la base de tarification* » (art. 49 al.1 3^o et 51 LRÉ) et le résultat de la détermination de ce taux doit être « *juste et raisonnable* » (art. 49 al.1 7^o LRÉ et *Federal Power Commission c. Hope Natural Gas Company*, (1944) 320 U.S. 591, pp. 601-603). Dans l'exercice de sa juridiction et dans l'interprétation de ces notions, la Régie doit notamment tenir compte de l'intérêt public, du développement durable et de l'équité (art. 5 LRÉ). **Dans leurs représentations, SÉ-AQLPA s'assureront qu'il soit tenu compte de ces facteurs.**

Ainsi, en application de ces principes et de ces facteurs, SÉ-AQLPA soumettront que ce taux de rendement sur l'avoir-propre doit notamment être suffisant pour inciter à l'investissement (*Northwestern Utilities Ltd. c. Edmonton (City)*, [1929] S.C.R. 186, J. Lamont, p. 191) comme si les entités HQT et HQD étaient chacune des entreprises privées indépendantes. **L'incitation à l'investissement est particulièrement dans l'intérêt public d'une part parce qu'Hydro-Québec est une Société d'État et d'autre part car plusieurs de ces investissements visent la prévention ou la remédiation environnementales. Un juste taux de rendement incitant à l'investissement sera particulièrement critique à cet égard au cours des**

années à venir, en raison de l'atteinte de fin de vie utile d'un grand nombre d'équipements, avec les risques environnementaux que cela comporte; SÉ-AQLPA avaient même déjà noté que HQT tardait à déployer ses investissements en pérennité. De même, les investissements en production de source alternative en réseaux autonomes tardent aussi à se réaliser et pourraient bénéficier d'un taux rendement qui soit suffisamment incitatif. Les investissements en efficacité énergétique de HQD pourraient aussi bénéficier d'un tel taux de rendement.

Dans ce contexte, SÉ-AQLPA sont d'accord avec l'appréciation de Coyne et Trogonosky selon lesquels les taux de rendement actuels sur l'avoir-propre de HQT et HQD sont sous-évalués. De plus, SÉ-AQLPA sont d'accord avec le principe d'indépendance de l'entreprise réglementée (*Stand-alone principle*) selon lequel une entreprise réglementée doit être traitée comme si elle cherchait à se procurer des capitaux sur les marchés financiers, indépendamment du reste de l'entreprise à laquelle elle appartient (voir aussi B-0004, HQTD-1, Doc.1, p. 19, lignes 25-28).

SÉ-AQLPA soumettront des représentations sur les évaluations des diverses catégories de risque de HQT et HQD, dans le cadre précédemment énoncé et s'assureront de la suffisance de l'incitation à l'investissement. Tel que mentionné plus haut, dans leurs représentations, SÉ-AQLPA s'assureront également que les taux de rendement sur l'avoir-propre de HQT et HQD tiennent compte du risque moindre résultant du mécanisme différent de traitement des écarts qui est proposé dans la présente demande d'intervention.

Demande d'intervention

Stratégies Énergétiques (S.É.)

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

IV LA MANIÈRE DONT L'INTERVENANT ENTEND PRÉSENTER SA PREUVE ET SON ARGUMENTATION

5 - *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* prendront part aux étapes des demandes de renseignement écrites et aux audiences orales qu'il plaira à la Régie d'établir. SÉ-AQLPA soumettront alors une preuve et une argumentation auprès du Tribunal.

A ce stade, SÉ-AQLPA n'envisagent pas de retenir les services d'experts au présent dossier mais déposeront un rapport d'analyse et une argumentation sur les deux sujets du dossier, suivant les paramètres énoncés plus haut.

SÉ-AQLPA ont déjà entrepris des consultations auprès de plusieurs autres demandeurs en intervention et poursuivront ces contacts au cours des prochaines semaines afin de vérifier si des mises en commun de preuves ou des évitements de duplication de preuve peuvent être réalisés à ce dossier, dans la mesure où les représentations envisagées par les divers intervenants seraient semblables ou complémentaires.

V BUDGET PRÉVISIONNEL DE PARTICIPATION

6 - Les demanderesses en intervention demanderont, à un stade ultérieur, le remboursement de leurs frais au présent dossier. Elles déposent à cette fin leur budget prévisionnel de participation, conformément aux instructions de la Régie.

Régie de l'énergie - Dossier R-3842-2013

Hydro-Québec Transport et Hydro-Québec Distribution – Taux de rendement des capitaux propres et traitement des écarts réel/prévision

PAR CES MOTIFS, PLAISE À LA RÉGIE :

ACCUEILLIR la présente demande d'intervention conjointe de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et de *l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* au présent dossier.

Montréal, le 7 juin 2013



Dominique Neuman
Procureur de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et de
l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

Demande d'intervention

Stratégies Énergétiques (S.É.)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

ANNEXE

LES DEMANDERESSES EN INTERVENTION

L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

L'AQLPA est l'un des plus anciens organismes environnementaux du Québec, ayant été fondée en 1982 comme corporation sans but lucratif suivant la partie III de la *Loi sur les compagnies*.

Elle a pour objet de favoriser et promouvoir des politiques, des décisions, des actions, des aménagements et des idées conformes au principe du développement durable.

L'AQLPA a participé à de nombreuses audiences publiques et consultations relatives au développement énergétique au niveau pan-canadien ainsi qu'au Québec, afin de renforcer les instruments réglementaires et les instruments de planification et afin de favoriser une stratégie de gestion à long terme des choix énergétiques incluant le développement de sources d'énergie moins polluantes, la conservation et l'efficacité énergétique.

L'AQLPA a développé au Québec des approches innovatrices dans l'atteinte d'objectifs environnementaux par des instruments incitatifs, fondés sur le partenariat (Projet *Un air d'avenir* favorisant l'inspection, l'entretien et l'efficacité énergétique des véhicules routiers au Québec, *Programme Faites de l'air!* favorisant le recyclage de véhicules en fin de vie utile). Elle a réalisé des interventions relatives à l'*Accord Canada-États-Unis-Unis sur la pollution transfrontière* et d'autres accords internationaux relatifs à la qualité de l'atmosphère. Elle a été particulièrement active au cours des différents débats publics sur les politiques énergétiques et politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre au Canada et au Québec au cours de la dernière décennie.

Stratégies Énergétiques (S.É.)

Stratégies Énergétiques (S.É.) est un organisme non-gouvernemental à caractère environnemental, fondé en janvier 1999, comme corporation sans but lucratif suivant la partie III de la *Loi sur les compagnies*.

Elle a pour mission de promouvoir les objectifs du développement durable dans les domaines de l'énergie, de la gestion des ressources, de l'aménagement du territoire et des transports, en favorisant une planification stratégique harmonisant les considérations environnementales, énergétiques, sociales et économiques, d'une manière équitable entre les générations et entre les nations. Cette mission est accomplie au moyen d'interventions publiques, de recherches et de communications.

Demande d'intervention

Stratégies Énergétiques (S.É.)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

Stratégies Énergétiques (S.É.) vise à développer des outils stratégique de planification et de décision intégrant l'ensemble des filières de production énergétique desservant le marché, les perspectives de recherche-développement, les profils de consommation interne et les échanges nord-américains, suivant les principes du développement durable exprimés par le *Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Rapport Brundtland)* de 1987, "Notre avenir à tous". Dans cette perspective, *Stratégies Énergétiques (S.É.)* examine les possibilités offertes non seulement par les instruments réglementaires directs, mais également par des instruments incitatifs.

Stratégies Énergétiques (S.É.) a également pris part à de nombreuses audiences publiques et consultations relatives au développement énergétique au niveau pan-canadien ainsi qu'au Québec. Elle a notamment pris part au *Processus national sur les changements climatiques* ainsi qu'au *Mécanisme québécois de concertation sur les changements climatiques*, deux processus gouvernementaux de concertation mis sur pied en vue de préparer la mise en œuvre du *Protocole de Kyoto*.

Interventions conjointes antérieures de SÉ-AQLPA

L'AQLPA et *Stratégies énergétiques (S.É.)* ont pris part conjointement à divers dossiers de la Régie de l'énergie.

Elles ont également pris part à diverses activités et forums relatifs à la mise en œuvre du Protocole de Kyoto au Canada et au Québec. Elles sont des organisations non gouvernementales environnementales (ONGE) ayant notamment eu le statut d'observateur à la *11^e Conférence des parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques (COP-11)* qui s'est tenue à Montréal du 28 novembre au 9 décembre 2005. À cette occasion, elles avaient organisé, conjointement avec d'autres partenaires, une conférence d'experts internationaux sur la géothermie, ainsi qu'à l'installation d'une maisonnette chauffée à la géothermie à proximité du site de la Conférence.

Stratégies Énergétiques (S.É.) et l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* représentent une tendance modérée au sein du milieu environnemental québécois.

Dans sa décision D-2000-138, la Régie a souligné que "S.É. à su démontrer à la satisfaction de la Régie la pertinence de ses interventions dans les dossiers ayant un impact sur le développement durable." (p.8).

Dans sa décision D-2002-171 au dossier R-3490-2002, la Régie souligne que "S.É. présente un point de vue nuancé de l'intérêt public et du développement durable qui peut éclairer la Régie" (p. 7).

Demande d'intervention

**Stratégies Énergétiques (S.É.)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)**