R-3905-2014 PHASE 2

DEMANDE RELATIVE À L'ÉTABLISSEMENT DES TARIFS D'ÉLECTRICITÉ DE L'ANNÉE TARIFAIRE 2015-2016

PHASE 2 - DEMANDE DE MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME DE RÉCUPÉRATION DES COÛTS LIÉS À DES ÉVÉNEMENTS IMPRÉVISIBLES EN RÉSEAUX AUTONOMES

MÉMOIRE DE L'AHQ-ARQ

Préparé par : Marcel Paul Raymond

26 juin 2015

Table des matières

Avant-propos 3

Sommaire et recommandations 5

1. Contexte 7

2. Les critères importants d'un mécanisme de récupération des coûts liés à des événements imprévisibles 9

2.1. Le caractère imprévisible ou non de l'événement 10

2.2. L'importance des coûts d'un événement 14

Avant-propos

En guise de préambule, l'AHQ-ARQ aimerait apporter certaines précisions sur son intervention dans le présent dossier.

Tout d'abord, elle aimerait souligner qu'elle est en accord avec la mise en place d'un mécanisme de reconnaissance des événements imprévisibles pour des fins de récupération des coûts ou autres, et ce, indépendamment que de tels événements se produisent en réseaux autonomes ou en réseau intégré.

Par contre, l'AHQ-ARQ n'est pas sans savoir que ce sujet devrait être amplement discuté dans le cadre du dossier R-3897-2014 de la Régie de l'Énergie pour la mise en place d'un mécanisme de rémunération incitative (« MRI ») autant pour Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le « Distributeur ») que dans ses activités de transport d'électricité (le « Transporteur »). L'AHQ-ARQ est d'avis que ce sera là le forum idéal pour discuter en maints détails de la définition de ce qu'est un événement imprévisible et hors du contrôle d'une entreprise donnée, notamment dans la détermination du facteur Z utilisé dans la majorité des MRI recensés dans le cadre du dossier R-3897-2014 en cours.

D'entrée, l'AHQ-ARQ aimerait préciser, avec égards et sous réserve des résultats d'éventuelles enquêtes, qu'elle ne considère pas le déversement d'hydrocarbures survenu le 12 septembre 2014 dans le port de Cap-aux-Meules comme un événement imprévisible et hors du contrôle du Distributeur. Au contraire, l'événement est survenu suite à un test hydrostatique initié justement par le Distributeur lui-même et qui, selon l'AHQ-ARQ, devrait être encadré avec des précautions permettant de limiter et de contenir les fuites d'hydrocarbures

qui pourraient survenir lors de tels tests dont le but est justement d'identifier la présence de telles fuites.

L'AHQ-ARQ considère plutôt que la définition d'événement imprévisible devrait couvrir des événements s'apparentant plus à des cas de force majeure et principalement entraînés par des phénomènes climatiques extrêmes dont certains sont identifiés dans le présent rapport.

Même si elle ne considère pas que le déversement d'hydrocarbures susmentionné est un bon exemple d'événement imprévisible donnant droit à une récupération de coûts par le Distributeur, l'AHQ-ARQ est néanmoins d'accord qu'un mécanisme, aussi sommaire soit-il, doit être déterminé en cas d'événements imprévisibles qui pourraient survenir d'ici la mise en place finale d'un véritable MRI, celle-ci pouvant nécessiter encore quelques années.

Toutefois, l'AHQ-ARQ ne voudrait pas que le présent dossier soit l'occasion de précipiter les choses en cristallisant des principes qui ne pourraient pas être revus ou bonifiés lors du dossier R-3897-2014, ce dernier bénéficiant forcément de plus de temps et d'analyses plus élaborées. L'AHQ-ARQ veut s'assurer que les principes retenus dans le présent dossier aient un caractère temporaire s'appliquant seulement dans l'attente d'un MRI plus définitif.

Sommaire et recommandations

Suite à la décision procédurale D-2015-079 rendue par la Régie de l'Énergie (la « Régie ») le 28 mai 2015, l'Association Hôtellerie Québec et l'Association des Restaurateurs du Québec (l' « AHQ-ARQ ») a analysé l'ensemble de la preuve de la *Demande de mise en place d'un mécanisme de récupération des coûts liés à des événements imprévisibles en réseaux autonomes* déposée par Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le « Distributeur »). L'AHQ-ARQ soumet les commentaires qui suivent à la Régie pour qu'elle les transmette au Transporteur :

1. L'AHQ-ARQ recommande que la définition du caractère « imprévisible » pour déterminer si un événement doit être considéré dans un mécanisme de récupération des coûts devrait être établie attentivement et l'AHQ-ARQ est d'avis que le dossier R-3897-2014 constitue le forum approprié pour le faire. Dans l'intervalle, chaque cas doit être traité séparément ce qui se fera notamment dans le cadre du prochain dossier tarifaire.

2. De plus, pour un événement du type de celui rencontré le 12 septembre 2014 à Cap-aux-Meules, l'AHQ-ARQ est d'avis que ces coûts ne devraient pas être considérés dans un mécanisme de récupération tant que les résultats d'enquêtes sur un tel événement ne sont pas connus.

3. L'AHQ-ARQ recommande que le seuil de la matérialité des coûts pour déterminer si un événement doit être considéré dans un mécanisme de récupération devrait être établi attentivement et l'AHQ-ARQ est encore une fois d'avis que le dossier R-3897-2014 est le forum approprié pour le faire. Dans l'intervalle, chaque cas doit être traité séparément ce qui se fera possiblement dans le cadre du prochain dossier tarifaire.

4. Aussi, l'AHQ-ARQ est d'avis qu'un tel seuil de matérialité devrait être déterminé pour l'ensemble des activités du Distributeur et non seulement pour les réseaux autonomes.

5. De plus, pour un événement du type de celui rencontré le 12 septembre 2014 à Cap-aux-Meules, l'AHQ-ARQ est d'avis que ces coûts ne devraient pas être considérés dans un mécanisme de récupération tant qu'ils ne seront pas connus et justifiés et que leur matérialité ne sera pas reconnue par la Régie, et ce, conformément aux pratiques de l'industrie dans le cas d'événements imprévisibles.

1. Contexte

Le 12 septembre 2014, un déversement d'hydrocarbures s'est produit au port de Cap-aux-Meules, lors de tests de conformité sur l'oléoduc d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le « Distributeur ») assurant le transport du carburant vers la centrale thermique de Cap-aux-Meules. La quantité d'hydrocarbures déversée est estimée à 100 000 litres.

Dans le cadre du dossier tarifaire 2015-2016 (dossier R-3905-2014), le Distributeur a proposé de constater les coûts liés audit déversement dans les coûts de combustible, ce que la Régie de l'Énergie (la « Régie ») n'a toutefois pas permis dans sa décision[1] :

> « *[638]* ***La Régie est d'avis que le compte d'écarts de combustible a été créé pour pallier la volatilité des coûts d'achats de combustible et non pour couvrir des risques liés à des événements imprévisibles. En conséquence, elle n'accepte pas l'inclusion des coûts reliés au déversement de combustible, au montant de 9,8 M$, au compte d'écarts de 2014.*** »

De plus, dans la même décision, la Régie a invité le Distributeur à proposer un mécanisme pour traiter de tels cas[2], ce qui a entraîné le dépôt de la présente phase 2 par le Distributeur :

> « *[639]* ***Elle invite toutefois le Distributeur à proposer et justifier, le cas échéant, un mécanisme permettant de***

[1] D-2015-018, dossier R-3905-2014, page 159, paragraphe 638.
[2] D-2015-018, dossier R-3905-2014, page 159, paragraphe 639.

> ***récupérer les coûts <u>d'événements imprévisibles</u> qui ne seraient pas couverts, par ailleurs, par le risque d'affaires global de l'entreprise, et <u>dont le montant est important</u>.*** » (Nous soulignons)

Suite aux réponses aux demandes de renseignements de la Régie et des intervenants, de même qu'à un questionnement de la Régie concernant une apparente contradiction sur les conclusions recherchées par le Distributeur[3], ce dernier précise que[4] :

> « *En réponse à la demande de la Régie formulée dans votre lettre d'hier, le Distributeur confirme qu'il ne demande pas à la formation saisie du présent dossier de disposer d'un quelconque solde relatif au compte d'écarts visé par la demande.*
>
> *La demande du Distributeur vise uniquement la <u>création d'un mécanisme</u> de récupération des coûts liés à des évènements imprévisibles en réseaux autonomes tel qu'il appert expressément de la deuxième conclusion de la requête. Il s'agit d'un <u>compte d'écarts générique</u> pour capter les coûts associés à de tels évènements imprévisibles en réseaux autonomes, dont ceux liés au déversement accidentel de Cap-aux-Meules.*
>
> *Par ailleurs, les modalités de disposition du compte d'écarts proposées aux pages 8 et 9 de la preuve (HQD-1, document 1) font en sorte que <u>ce sera la formation saisie du dossier tarifaire 2016-2017 qui disposera des coûts liés au déversement accidentel de Cap-aux-Meules constatés en 2014 et ceux de l'année 2015.</u>*

[3] A-0085.

> *Toutefois, pour permettre à la Régie de juger de la matérialité des coûts qui seraient versés dans le compte, le Distributeur en fournit l'ordre de grandeur à la section 3 de la pièce HQD-1, document 1 ainsi qu'au tableau R-1.2 en réponse à la demande de renseignements 1.2 de la Régie à la pièce HQD-2, document 1.*
>
> *La disposition du compte sera donc examinée dans le cadre du prochain dossier tarifaire. Le détail et la nature des coûts comptabilisés dans ce compte seront alors présentés, ce qui permettra, à la Régie, d'évaluer le caractère nécessaire et raisonnable de ces dépenses. Par voie de conséquence, au stade de la création du compte d'écarts demandé, il est prématuré de fournir davantage de détail quant aux coûts engendrés par le Distributeur.* » (Nous soulignons)

Du point de vue de l'AHQ-ARQ, un tel cadre réduit sensiblement la portée de la présente phase 2.

2. Les critères importants d'un mécanisme de récupération des coûts liés à des événements imprévisibles

Il est de l'avis de l'AHQ-ARQ que deux critères principaux devraient guider la décision d'inclure ou non des coûts reliés à un événement dans un mécanisme de récupération, soit :

i) Le caractère imprévisible ou non de l'événement;

ii) L'importance des coûts de l'événement.

[4] B-0258, page 1.

2.1. Le caractère imprévisible ou non de l'événement

Il est important, selon l'AHQ-ARQ, de déterminer ce qui peut être considéré comme un événement imprévisible et hors du contrôle du Distributeur.

Dans le cadre du dossier R-3897-2014 pour le choix d'un MRI pour le Distributeur et pour Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le « Transporteur »), l'AHQ-ARQ a questionné les experts retenus par la Régie sur cette question[5] :

> « *Q.* ***[22]*** *We're moving on to page 11... page 11, page 2, I'm sorry. Page 2, lines 24 to 26 in English, in French page 3, lines 3 to 4. And I'll read it out for you.*
>
> > *[...] costs associated with extraordinary and unanticipated events that are outside the control of the utility*
>
> *we're talking about the Z factors?*
>
> *A. Yes.*
>
> *Q.* ***[23]*** *Almost anything can be qualified as unanticipated. Are there any jurisdictions that determine these extraordinary or... and unanticipated events better than others? I'm sorry about the word, again.*
>
> *A. Yes, there's usually an effort to define those quite carefully. Typically, there's a dollar threshold. So, it has to be a big enough cost to be potentially harmful to the company, if it is not recognized. And, secondly, it's got to be well outside the normal course of business. A typical example is a major ice storm. In addition, there are, certainly in some cases... I can think of some Ontario cases where what is recognized number 1* (sic) *is very carefully defined in*

[5] R-3897-2014, A-0014, Notes sténographiques du 27 mai 2015, pages 54 à 56.

> *advance. Because unanticipated, like an ice storm is something which you don't anticipate but you know is a risk.*
> *Q.* ***[24]*** *Yes.*
> *A. Or, you know, hurricanes and so on, earthquakes. Those types of things can be defined. And, on a case by case basis, typically, you... approval is required. And of the ones that I am familiar with, they're more typically denied than accepted. So, it can be a rigorous standard to actually get a Z factor cost allowed.*
> *Q.* ***[25]*** *So, we're talking about more, like, really extraordinary events like ice storms, although we all know that it can happen.*
> *A. Exactly.* »

Les experts insistent sur le principe que pour être admissible, un événement doit être totalement hors du contrôle d'un distributeur ou d'un transporteur et est souvent causé par un phénomène naturel extrême.

À plusieurs reprises, pour l'événement de Cap-aux-Meules qui a déclenché la présente phase, le Distributeur mentionne son caractère accidentel[6]. Bien qu'elle puisse y revenir dans le cadre du prochain dossier tarifaire, l'AHQ-ARQ se questionne sur cette évaluation du Distributeur.

En effet, la réponse du président de la division Hydro-Québec Distribution, monsieur Daniel Richard, impute clairement la faute au Distributeur et non à un événement accidentel ou causé par un phénomène climatique exceptionnel[7] :

> « *Oui. Donc, le chiffre de cent mille litres (100 000 l), bon, évidemment c'est un chiffre qui semble de façon générale correct. Donc, tout ça s'est fait... Et là je rappelle ça un peu du mois de*

[6] Voir notamment B-0245, page 5; B-0250, page 3; B-0252, page 6.

septembre lors d'un test que l'on doit faire à chaque année, test demandé par Transport Canada qu'on appelle un test hydrostatique. Donc, ça consiste en quoi? Ça consiste dans cette conduite-là d'augmenter la pression au niveau de la canalisation à un certain nombre de psi, de livres par pouce carré, comme pression. Je pense c'est environ quatre-vingts (80) ou cent (100) livres par pouce carré, là. Et de maintenir cette pression-là durant un certain nombre de temps, le temps, c'est environ quatre heures, et de s'assurer qu'à travers ça, évidemment, il n'y a pas de fuite au niveau du tuyau.

(13 h 55)

Lors de cet essai-là s'est produit l'incident auquel vous faites référence, donc un déversement de combustible, là, qui s'est fait au niveau de la conduite. Donc, concrètement, là, un trou au niveau de cette conduite qui amène le combustible au niveau de la... de la centrale causé par de l'érosion, entre autres. Bon. Les causes, évidemment, sont en train d'être analysées, et caetera, et caetera.

Donc, il va de soi... puis je pense que l'article en fait... en fait part, là, quand on dit « s'attribue la faute » parce qu'il faut comprendre que le site est occupé pas juste par Hydro-Québec, là, il y a un historique derrière le quai, exemple, de... où il y a eu d'autres aussi utilisateurs de produits pétroliers, là, hein! Et dans ce cas-là, effectivement, c'était bien... c'était bien la faute, donc pas la faute d'un autre, la faute d'Hydro-Québec au niveau... au niveau du déversement.

[7] A-0049, Notes sténographiques du 5 décembre 2014, pages 181 à 183.

> *Donc, les réparations ont suivi. Dans un premier temps, évidemment, tout le volet confinement du diesel, s'assurer qu'on confinait l'ensemble et qu'on faisait les travaux de confinement, mais également de récupération et c'est encore à ça qu'on s'affaire pour les derniers jours encore, là. Et la réparation évidemment a été faite de la conduite, un nouveau test hydrostatique a été fait également. Et on a fait également, de plus, un examen fin, là, de l'épaisseur du tuyau par différentes techniques, là, de caméras, là, pour s'assurer que tout était sécuritaire. Et le réapprovisionnement de la centrale a été fait par la suite.* » (Nous soulignons)

Il est important de noter des propos de monsieur Richard qu'après avoir réparé la conduite, une précaution additionnelle a été prise, soit d'examiner l'épaisseur du tuyau par différentes techniques à l'aide notamment de caméras. **À ce stade-ci, il aurait certainement été intéressant de connaître la raison pour laquelle, dans le cas du déversement du 12 septembre 2014, une telle précaution n'aurait pas été prise avant de soumettre la conduite au test hydrostatique et l'AHQ-ARQ questionnera le Distributeur à cet effet au moment opportun si aucune réponse n'a été fournie au préalable.**

De plus, le Distributeur mentionne que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte aux changements climatiques (MDDLCC) a annoncé dans les médias la tenue d'une enquête en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*[8].

Enfin, certains médias ont soulevé le temps de réaction du Distributeur tel que relaté par le ROEÉ[9] :

[8] B-0252, HQD-3, document 3, page 3, réponse 1.2.

> « *Le ministère de l'Environnement, du Développement durable et de la lutte contre les changements climatiques a finalement décidé d'aller au fond des choses concernant ce déversement de 100 000 litres provenant d'un oléoduc d'Hydro-Québec.*
>
> *Trois mois après l'incident, le ministère estime que la lumière reste à faire sur plusieurs éléments. Des Madelinots se demandent entre autres pourquoi il s'est écoulé autant de diesel dans la marina avant qu'Hydro-Québec ne ferme les valves de son oléoduc.* »

L'AHQ-ARQ recommande que la définition du caractère « imprévisible » pour déterminer si un événement doit être considéré dans un mécanisme de récupération des coûts devrait être établie attentivement et l'AHQ-ARQ est d'avis que le dossier R-3897-2014 est le forum approprié pour le faire. Dans l'intervalle, chaque cas doit être traité séparément ce qui se fera possiblement dans le cadre du prochain dossier tarifaire.

De plus, pour un événement du type de celui rencontré le 12 septembre 2014 à Cap-aux-Meules, l'AHQ-ARQ est d'avis que ses coûts ne devraient pas être considérés dans un mécanisme de récupération tant que les résultats d'enquêtes sur un tel événement ne soient connus.

2.2. L'importance des coûts d'un événement

Selon l'AHQ-ARQ, un deuxième critère pour l'inclusion d'un coût dans un mécanisme de récupération est son importance relative pour l'entreprise.

[9] C-ROEÉ-0028, page 5.

Sur ce sujet, les experts retenus par la Régie dans le dossier R-3897-2014 se sont aussi prononcés[10] :

> « *A. Yes, there's usually an effort to define those quite carefully. Typically, there's a dollar threshold. So, it has to be a big enough cost to be potentially harmful to the company, if it is not recognized. And, secondly, it's got to be well outside the normal course of business. A typical example is a major ice storm. In addition, there are, certainly in some cases... I can think of some Ontario cases where what is recognized number 1* (sic) *is very carefully defined in advance. Because unanticipated, like an ice storm is something which you don't anticipate but you know is a risk.*
>
> […]
>
> *Q. [26] Many things can happen in life; this is really extraordinary. What would you say about a more severe winter or more... a colder winter than normally anticipated but...*
>
> *Q. [27] The intention here is... it's recognized that rates are set in a way that the company could be jeopardized, financial position could be jeopardized through absolute non-recognition of extraordinary events. So, it's better than an off-ramp. It's better than exiting the whole PBR system to recognize something that would otherwise basically drive the return equity so low that the company would be in trouble.*
>
> *Q. [28] Okay. How can the utility be given an incentive to deal the extraordinary events at the best cost? What would be your thoughts on that?*
>
> *Ms. CYNTHIA J. CHAPLIN:*

[10] R-3897-2014, A-0014, Notes sténographiques du 27 mai 2015, pages 55 à 58.

> *A. Well, I can speak from my experience in Ontario where the incentive is to have a Z factor approved always requires a separate application. And in... so, in that instance, the evidence would be required to justify how the event and the costs meet the criteria that have been established. So, as with any other application, it would then be challenged and tested, including the costs. So, and I would certainly say from the Ontario perspective, even with all of our utilities, it's really just a handful of Z fator* (sic) *cases... generally come forward. And they've almost always been related to a storm damage or tornado damage. So, they're often linked to very specific physical events. And the companies know that, in order to receive approval to recover those costs, they have to be very rigorous in how they track those costs, so that they will be able to present them. But they would... they are challenged and tested.*
> *Q. [29] All the time? So, every single case is a Z factor case, as you say, and then we check if the criteria are met?*
> *A. Right. So, Z factor cases, certainly in Ontario are unusual. There are not many of them. They always require a separate application. And there's a set of criteria that the applicants know they have to meet and the stakeholders are involved in testing and challenging them.* » (Nous soulignons)

La Régie, dans sa demande de renseignements, fait aussi allusion au mécanisme qui a cours en Alberta pour déterminer la matérialité d'un coût à considérer dans un mécanisme de récupération[11] :

> « *(ii) « 7.2.1 Z factor materiality*

[11] A-0083, page 4.

> *535. […] the Commission establishes the threshold as the dollar value of a 40 basis point change in ROE on an after tax basis calculated on the company's equity used to determine the revenue requirement on which going-in rates were established (2012). »* » (Soulignés de la Régie)

Quant au Distributeur, il suggère plutôt un seuil de 5 M$ en se basant sur le critère retenu par la Régie pour isoler les coûts liés aux activités de base avec facteurs d'indexation particuliers ou à des éléments spécifiques. Tout d'abord, l'AHQ-ARQ constate qu'un tel seuil s'applique plutôt à des activités prévisibles en général et non à des événements imprévisibles et, par conséquent, l'AHQ-ARQ ne considère pas, comme le fait le Distributeur, que ce critère est équivalent aux facteurs Y et Z dans le cadre de la réglementation incitative[12]. De plus, un tel seuil ne correspond pas à ce qui se fait ailleurs tel que décrit plus haut.

En effet, un tel seuil de 5 M$ ne correspond pas à ce qui se fait ailleurs dans l'industrie notamment par le fait qu'un tel montant ne compromettrait certainement pas la position financière du Distributeur ni ne mettrait en péril la compagnie, selon les termes utilisés par les experts plus haut.

L'AHQ-ARQ recommande que le seuil de la matérialité des coûts pour déterminer si un événement doit être considéré dans un mécanisme de récupération doive être établi attentivement et l'AHQ-ARQ est d'avis que le dossier R-3897-2014 est le forum approprié pour le faire. Dans l'intervalle, chaque cas devrait être traité séparément ce qui se fera possiblement dans le cadre du prochain dossier tarifaire.

[12] B-0250, HQD-2, document 1, page 9, réponse 4.2.

Aussi, l'AHQ-ARQ est d'avis qu'un tel seuil devrait être déterminé pour l'ensemble des activités du Distributeur et non seulement pour les réseaux autonomes.

De plus, pour un événement du type de celui rencontré le 12 septembre 2014 à Cap-aux-Meules, l'AHQ-ARQ est d'avis que ses coûts ne devraient pas être considérés dans un mécanisme de récupération tant qu'ils ne seront pas connus et justifiés et que leur matérialité ne sera pas reconnue par la Régie selon les pratiques de l'industrie dans le cas d'événements imprévisibles.