

Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire
2015-2016

R-3905-2014 Phase 2

Mécanisme de récupération des coûts liés à des événements imprévisibles
en réseaux autonomes

Rapport d'analyse

Par Jean-Pierre Finet, Consultant
pour le
Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEEÉ)

Le 26 juin 2015

Table des matières

INTRODUCTION.....	3
1.0 LA PROPOSITION D'HYDRO-QUÉBEC.....	4
1.1 Aspect prospectif des décisions et imprévisibilité des évènements.....	4
1.2 Compte d'écarts ou mécanisme?.....	5
1.3 Motifs allégués au soutien de la demande.....	5
1.3.1 La récupération des coûts	6
1.3.2 La correction du déséquilibre des risques supportés	6
2.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	7

INTRODUCTION

Un déversement de 100 000 litres de diésel est survenu à la centrale thermique de Cap-aux-Meules aux Îles-de-la-Madeleine lors d'un essai hydrostatique effectué par Hydro-Québec le 12 septembre 2014.

Hydro-Québec avait initialement l'intention d'imputer les coûts du déversement, estimés à environ 20 M\$, au compte d'écarts relatifs aux achats de combustible. Mais la Régie a plutôt jugé que ce compte ne permettait pas de couvrir les risques liés à des événements imprévisibles et a invité Hydro-Québec à proposer un mécanisme générique à cet effet¹ :

« 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.

Elle invite toutefois le Distributeur à proposer et justifier, le cas échéant, un mécanisme permettant de récupérer les coûts d'événements imprévisibles qui ne seraient pas couverts, par ailleurs, par le risque d'affaires global de l'entreprise, et dont le montant est important. » (Nous soulignons)

Le 12 juin dernier, Hydro-Québec dépose sa demande qui fait l'objet de cette phase 2 de la cause tarifaire 2015 de la société d'État. L'enjeu de cette phase est de déterminer si la proposition d'Hydro-Québec répond adéquatement à l'esprit et à la lettre de la décision de la Régie de l'énergie et permet à celle-ci de traiter de cet enjeu tarifaire dans le respect de l'article 5 de la Loi sur la Régie de l'énergie.

¹ D-2015-018, p. 159.

1.0 LA PROPOSITION D'HYDRO-QUÉBEC

1.1 Aspect prospectif des décisions et imprévisibilité des évènements

Les comptes d'écart existent afin de constater les fluctuations et variations relatives aux prévisions établies de façon prospective dans le cadre d'un exercice de planification.

C'est pourquoi la Régie jugeait que l'utilisation du compte d'écart relatifs aux combustibles ne représentait pas la solution adéquate pour disposer des sommes relatives à un déversement imprévisible qui, par définition, n'est pas de nature prospective puisqu'il ne peut être planifié en début d'année.

En réponse à la question 1.1 de la Régie de l'énergie qui demandait à Hydro-Québec de concilier la constatation a posteriori des coûts imprévus avec le caractère prospectif des décisions tarifaires de la Régie de l'énergie, Hydro-Québec répondait ceci² :

« La présente demande est en continuité avec la demande initiale, conformément aux directives de la Régie dans sa décision D-2015-018, et respecte entièrement le processus tarifaire de nature prospective puisque formulée au moment où le Distributeur encourait les premiers coûts liés au déversement. »

Le dictionnaire Larousse³ définit le mot « prospectif » de la façon suivante :

« Qui est orienté vers l'avenir, qui anticipe sur l'avenir. »

Le ROÉÉ est donc en désaccord avec la prétention d'Hydro-Québec quant à la nature prospective de sa demande et est plutôt d'avis que le fait de formuler une demande au moment où Hydro-Québec encourait les premiers coûts liés au déversement constitue une action purement réactive, qui est tout le contraire d'une planification de nature prospective.

En réponse à la question 2.4 du ROÉÉ⁴, Hydro-Québec confirmait d'ailleurs le caractère non-prospectif des catastrophes environnementales :

« Le Distributeur ne planifie pas en fonction d'un déversement accidentel, c'est pourquoi il confirme que les risques d'événements imprévisibles ne sont pas intégrés dans le calcul des coûts évités. »

Dans sa décision, la Régie référerait spécifiquement au compte d'écart relatif aux combustibles que voulait utiliser initialement Hydro-Québec. Selon le ROÉÉ, la décision s'applique à tout compte d'écart quels qu'ils soient puisque leur nature prospective n'est pas appropriée pour des évènements de nature imprévisible tels que les déversements de diesel.

² HQD2, Document 1, page 3.

³ http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/prospectif_prospective/64475

⁴ HQD 3, Document 6, page 4.

1.2 Compte d'écart ou mécanisme?

Bien qu'Hydro-Québec qualifie la présente proposition de « mécanisme », il s'agit cependant d'un simple compte d'écart.

La question #4 de la Régie de l'énergie⁵ réfère au mécanisme de récupération des charges d'exploitation associées aux pannes majeures constitué d'une provision et d'un compte de frais reportés.

Le ROEÉ considère que conséquences environnementales résultant des déversements de diesel et autres événements imprévisibles ne sauraient être comparées aux charges d'exploitation associées aux pannes majeures. À notre avis, la création d'une provision à cet effet équivaldrait à légitimer de tels événements, et ne serait acceptable que dans la mesure où une partie des sommes qui y seraient ainsi accumulées étaient réinvesties dans la réduction de la dépendance des réseaux autonomes aux combustibles fossiles par un accroissement des mesures d'efficacité énergétique et la production d'électricité renouvelable.

1.3 Motifs allégués au soutien de la demande

Selon Hydro-Québec, la proposition soumise comporte les avantages suivants car elle⁶ :

- *« permet la récupération de coûts non prévus, mais réellement constatés ;*
- *respecte le principe d'équité intergénérationnelle en contribuant à un meilleur appariement des coûts aux bonnes générations de clients en minimisant le délai de disposition des écarts ;*
- *réduit la portion d'intérêts applicables aux soldes non récupérés du compte d'écart puisque dès l'année subséquente à l'année de référence, des écarts estimés sont déjà intégrés dans les tarifs ;*
- *corrige le déséquilibre entre les risques supportés par le Distributeur dans ses réseaux autonomes par rapport à ceux supportés dans le réseau intégré. »*

⁵ HQD2, Document 1, page 8.

⁶ HQD1, Document 1, page 8.

1.3.1 La récupération des coûts

Selon le ROEÉ, la proposition d'Hydro-Québec de simplement recouvrer auprès de la clientèle la totalité des coûts résultant de ce type d'évènements n'est pas souhaitable car elle n'inciterait pas le Distributeur à réduire le risque associé aux catastrophes environnementales en réseaux autonomes.

À notre avis, il est impératif que la valeur du risque associé à la production thermique d'électricité dans les réseaux autonomes soit prise en compte dans la comparaison des filières de production d'électricité et dans l'évaluation du coût évité utilisé pour évaluer la rentabilité des mesures d'économie d'énergie et de puissance, ce qui n'est pas le cas présentement.

1.3 2 La correction du déséquilibre des risques supportés

Hydro-Québec prétend que sa proposition corrige le déséquilibre entre les risques qu'il supporte dans ses réseaux autonomes par rapport à ceux supportés dans le réseau intégré.

Or, selon le ROEÉ, si la proposition du Distributeur corrige en effet le déséquilibre entre les risques supportés dans les réseaux autonomes par Hydro-Québec Distribution comparativement aux risques dans le réseau intégrés qui sont supportés par Hydro-Québec Production, cette correction se fait entièrement aux frais de la clientèle. On ne peut donc pas parler ici de correction du déséquilibre, mais plutôt de son déplacement de HQD vers ses clients.

À notre avis, une réelle correction du déséquilibre des risques supportés par l'ensemble de la société québécoise passe par une élimination du recours aux combustibles fossiles pour la production d'électricité en réseaux autonomes au profit de la production d'électricité renouvelable.

2.0 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La proposition du Distributeur, telle que formulée, ne constitue pas un mécanisme, mais plutôt un simple compte d'écart qui ne correspond pas au caractère prospectif des décisions tarifaires de la Régie de l'énergie.

Bien qu'il ne soit pas possible de planifier en fonction d'un déversement accidentel tel que le déversement de diesel de Cap-aux-Meules, le ROEÉ est d'avis qu'il est possible de capturer, de façon prospective, la valeur du risque associé à la production thermique d'électricité en réseaux autonomes.

Ainsi, le ROEÉ recommande que dans la mesure où le Distributeur était autorisé à récupérer les coûts liés à des événements imprévisibles en réseaux autonomes, le mécanisme devrait intégrer :

- la valeur du risque associé à la production thermique d'électricité lors de la comparaison des divers types d'équipement de production d'électricité, et;
- la valeur du risque associé à la production thermique d'électricité dans le calcul du coût évité utilisé dans le calcul de rentabilité du potentiel technico-économique d'économie d'énergie et de puissance.

La valeur du risque pourrait être obtenue à partir de soumissions pour une assurance couvrant les événements imprévisibles de moins de 50 M\$ ou en fonction des sommes qui seraient dédiées à un compte provisionnel à cet effet.