C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER R-3905-2014

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

CAUSE TARIFAIRE 2015-2016
D'HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION

HYDRO-QUÉBEC
En sa qualité de Distributeur

Demanderesse

-et-

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE (AQLPA)

Intervenantes

LES MODIFICATIONS PROPOSÉES AUX MODALITÉS DE DISPOSITION DES SOLDES 2013 ET 2014 DU COMPTE DE *PASS-ON*

RAPPORT

Jacques Fontaine

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

Le 6 novembre 2014

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION NO. 2-1 :

Nous invitons la Régie de l'énergie à refuser la modification demandée par le Distributeur quant au mécanisme de disposition du solde de son compte de *pass-on* de 2013 et 2014, a) parce que cette façon de faire augmenterait les tarifs de 84M$ de 2015 à 2020, b) parce qu'elle priverait Hydro-Québec Distribution de sa capacité de s'adapter à des événements futurs qui pourraient ajouter de la pression à la hausse sur les tarifs et c) parce qu'une telle proposition ne respecte pas l'équité intergénérationnelle. De plus, le maintien du mécanisme actuel de disposition du solde du compte de *pass-on* n'entraînerait pas de forte baisse des tarifs dans la cause tarifaire suivante du Distributeur, soit celle de 2016-2017.

TABLE DES MATIÈRES

1 - LE MANDAT 1

2 - LES MODALITÉS DE DISPOSITION DES SOLDES 2013 ET 2014 DU COMPTE DE *PASS-ON* 3

2.1 LA DEMANDE DU DISTRIBUTEUR 3

2.2 LE COÛT POUR LA CLIENTÈLE 5

2.3 LA POSSIBILITÉ QUE D'AUTRES ÉVÉNEMENTS IMPRÉVUS VIENNENT AUGMENTER LA PRESSION SUR LES TARIFS 6

2.4 L'ÉQUITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE ET L'APPLICATION DU BON SIGNAL DE PRIX À LA BONNE GÉNÉRATION DE CLIENTS 8

2.5 L'IMPACT DE LA SOLUTION RETENUE SUR LA CAUSE TARIFAIRE 2016-2017 10

3 - CONCLUSION 11

1

LE MANDAT

L'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et *Stratégies Énergétiques)* ont requis nos services aux fins de préparer un rapport relatif aux modifications demandées par Hydro-Québec Distribution (ci-après *« le Distributeur »*) aux modalités de disposition du solde de son compte de *pass-on* en 2013 et en 2014, dans le cadre de sa cause tarifaire 2015-2016 (dossier R-3905-2014 de la Régie de l'énergie).

Le présent rapport est le fruit de notre étude et est remis à nos clientes afin de pouvoir être déposé en preuve par elles dans ce dossier.

2

LES MODALITÉS DE DISPOSITION DES SOLDES 2013 ET 2014 DU COMPTE DE *PASS-ON*

2.1 LA DEMANDE DU DISTRIBUTEUR

Au présent dossier, le Distributeur demande à la Régie, vu l'importance du solde du compte de *pass-on* résultant de ses activités en 2013 et 2014, de ne rien y continuer par le revenu requis de 2015 et d'amortir plutôt le solde du compte de *pass-on* sur un horizon de 5 ans :

> *Compte tenu du caractère exceptionnel des coûts d'approvisionnement encourus au cours de l'hiver 2013-2014 en raison des conditions climatiques très rigoureuses, le compte de pass-on 2013 et 2014 enregistre des écarts substantiels à récupérer de la clientèle au 31 décembre 2014. Tel que présenté à la pièce HQD-9, document 7, le solde du compte pour chacune des années s'élève à :*
>
> *• Pass-on 2013 : 54,9 M$ correspondant à la différence entre le montant constaté dans les revenus requis de 2014 et l'écart réel de l'année 2013, additionné des intérêts débiteurs de 3,7 M$ en 2014 ;*
>
> *• Pass-on 2014 : 325,1 M$ évalué sur une base de quatre mois réels et de huit mois projetés.*
>
> *En fonction des modalités de disposition du compte de pass-on actuellement en vigueur, la totalité de ces sommes, soit 380,0 M$, devrait être versée dans les revenus requis 2015 augmentant ces derniers de 11 857 M$ à 12 237 M$. Le Distributeur est d'avis que l'importance des montants en cause justifie de modifier de façon ponctuelle les modalités de disposition du compte de pass-on 2013 et 2014, de façon à répartir sur cinq ans, à compter de 2016, le solde de ce compte 8 plutôt que de procéder à un versement intégral dans les revenus requis de 2015 comme la pratique reconnue l'exigerait. En débutant la première année du report en 2016 plutôt qu'en 2015, le Distributeur peut ainsi limiter l'impact des écarts sur l'ajustement tarifaire de l'année 2015. En outre, ces modalités permettront d'assurer un étalement dans les années à venir de l'impact des coûts découlant des conditions climatiques de l'hiver 2013-2014.* (NDLR : les notes du texte ont été omises) [1]

[1] **HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Dossier R-3905-2014, Pièce B-0013, HQD-3, Document 4, page 4, lignes 22 à 31 et page 5, lignes 1 à 11.

Nous examinons ci=après cette proposition sous les aspects suivants :

- le coût pour la clientèle,
- la possibilité que d'autres événements imprévus viennent augmenter la pression sur les tarifs, et
- l'équité intergénérationnelle.

Nous regarderons aussi l'impact tarifaire pour la cause tarifaire 2016-2017 de ne pas modifier la méthode de disposition du solde du compte de *pass-on*

Enfin, nous formulerons une recommandation à la Régie.

2.2 LE COÛT POUR LA CLIENTÈLE

En réponse à une question de la Régie, le Distributeur a produit le tableau suivant :

Tableau 2.1 Comparaisons entre les modalités actuelles et les modalités proposées pour le compte de *pass-on* [2]

	Solde prévu		Versé aux revenus requis						
	31/12/2014	31/12/2015	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Modalités actuelles									
Pass-on 2013	54,9		54,9						54,9
Pass-on 2014	325,1		325,1						325,1
TOTAL			380,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	380,0
Modalités proposées									
Pass-on 2013									
Amortissement		58,8		11,8	11,8	11,8	11,8	11,8	58,8
Rendement de la base de tarification				3,3	2,5	1,7	0,8		8,3
Pass-on 2014									
Amortissement		348,2		69,6	69,6	69,6	69,6	69,6	348,2
Rendement de la base de tarification				19,8	14,8	10,1	5,0	0,0	49,7
TOTAL			0,0	104,5	98,7	93,2	87,2	81,4	464,8

Nous constatons du tableau précédent que les modifications proposées par le Distributeur feraient augmenter les tarifs de 84,8 M$ (soit 464,8 M$ - 380,0 M$) sur la période de 2015 à 2020.

Ce surcoût pour la clientèle constitue l'un des éléments en défaveur de la proposition d'Hydro-Québec Distribution. Ce n'est pas le seul, tel que nous le voyons ci-après.

[2] **HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Dossier R-3905-2014, Pièce B-0070, HQD-15, Document 1, Réponse 11.3 à la demande de renseignements numéro 1 de la Régie, Tableau R-11.3, page 39.

2.3 LA POSSIBILITÉ QUE D'AUTRES ÉVÉNEMENTS IMPRÉVUS VIENNENT AUGMENTER LA PRESSION SUR LES TARIFS

Il serait en effet fort possible que d'autres événements viennent également alourdir les tarifs au cours des prochaines années, par exemple un nouvel appel d'offres éolien ou encore un autre hiver froid. D'ailleurs, au dossier R-3864-2013 de son Plan d'approvisionnement 2014-2013, le Distributeur nous faisait part de son risque à cet égard :

> *L'ajout de blocs d'énergie déterminés par le gouvernement constitue le principal risque d'ajout de nouveaux approvisionnements. Le Distributeur rappelle que, depuis 2003, le gouvernement a édicté douze décrets visant l'acquisition d'approvisionnements totalisant 5 125 MW.* [3]

Plus généralement, la Régie avait déjà souligné la difficulté de bien prévoir les événements susceptibles d'affecter à l'avenir la croissance du revenu requis :

> *….la Régie juge qu'il y a encore trop d'éléments hypothétiques et inconnus pour pouvoir anticiper la variation totale des tarifs de transport, d'équilibrage et de distribution de SCGM ainsi que celle du prix de la fourniture, laquelle représente une composante importante de la facture totale du client.* [4]

Gaz Métro (SCGM) avait alors proposé d'étaler sur deux ans un remboursement dû à ses clients en raison de son anticipation d'événements qui exerceraient une pression haussière sur les tarifs lors de la deuxième année à venir. La Régie a refusé un tel étalement de la baisse tarifaire et a plutôt exigé qu'elle soit appliquée en entier immédiatement la première année, conformément aux principes tarifaires établis, même si une hausse tarifaire était susceptible de survenir l'année d'après :

> *Pour ces motifs, la Régie accueille les dissidences de l'ACIG et de la FCEI concernant l'étalement du trop-perçu. Elle demande au distributeur de rembourser en totalité le montant du trop-perçu de l'année 2004 dans les tarifs de l'année tarifaire 2006.* [5]

---

3 **HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Dossier R-3864-2013, Pièce B-0028, HQD-3, Document 3, Réponse numéro 5.6 à la demande de renseignements numéro 1 de ARQ-AHQ, page 16.

4 **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3559-2005, Décision D-2005-171, page 15.

5 **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3559-2005, Décision D-2005-171, page 15.

Selon le même raisonnement, nous soulignons également que la modification demandée par le Distributeur quant à son mécanisme de disposition du solde de son compte de *pass-on* de 2013 et 2014 priverait Hydro-Québec Distribution de sa capacité de s'adapter à des événements futurs qui pourraient ajouter de la pression à la hausse sur les tarifs.

2.4 L'ÉQUITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE ET L'APPLICATION DU BON SIGNAL DE PRIX À LA BONNE GÉNÉRATION DE CLIENTS

L'équité intergénérationnelle est un principe reconnu depuis longtemps par la Régie :

> *Le trop-perçu constitue une dette du distributeur envers les clients auprès de qui ces sommes ont été perçues. Par le passé, le remboursement de ces sommes perçues en trop s'est effectué sous forme de réduction des tarifs de l'année tarifaire suivant la fermeture des livres.* ***Un remboursement rapide du trop-perçu permet de s'assurer que la génération de clients bénéficiant de la baisse des tarifs correspond le mieux possible à celle ayant généré ce montant****.* [6]

Nous avons déjà cité la Commission Brundtland, selon laquelle :

> *Les politiques de fixation des prix de l'énergie jouent un rôle essentiel dans l'amélioration des rendements énergétiques. […] Une politique visant à fixer les prix de l'énergie en fonction de sa vraie valeur avec des provisions pour les gens très pauvres – doit être appliquée dans tous les pays.* [7]

La Régie a aussi déjà su, à juste titre en 2005, résister à la tentation du report intergénérationnel des augmentations tarifaires que lui avait alors proposé Hydro-Québec Distribution :

> *La Régie considère que* ***fausser le signal de prix*** *en permettant de consommer l'électricité sous le prix coûtant – soit à un tarif moindre que ce qu'il en coûte pour la fournir, la transporter et la distribuer – est non souhaitable. Acquiescer à la demande du Distributeur reviendrait, en fait, à permettre aux clients du Distributeur de* ***consommer de l'électricité à crédit****. […]*
>
> *Il est souhaitable* ***que les consommateurs connaissent le coût réel*** *de l'électricité qu'ils consomment car* ***cela leur permet d'effectuer des choix éclairés et les incite à adopter des comportements qui favorisent les économies d'énergie****.*

---

6 **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3559-2005, Décision D-2005-171, pages 14 et 15. (Nous mettons en caractères gras)

7 **COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (COMMISSION BRUNDTLAND)**, *Notre avenir à tous*, Oslo, 1987, Republié notamment au Québec : 2e éd., Montréal, Éditions du Fleuve et Publications du Québec, 1989, page 235.

> *À cet égard, le Distributeur dispose d'un Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ) qui vise des objectifs ambitieux d'économies d'énergie […]. Ne pas facturer les coûts réels de fourniture d'électricité au moment de sa consommation* ***entrerait en contradiction avec l'objectif d'un tel programme et avec la notion de développement durable****,* ***le signal de prix étant un des moyens les plus efficaces pour encourager l'économie d'énergie****.*
>
> *D'autre part, le compte d'étalement tarifaire proposé par le Distributeur va à l'encontre du* ***principe réglementaire qui alloue les coûts encourus pour une année dans les tarifs de la même année****. Cette pratique réglementaire, appliquée à tous les distributeurs, vise à* ***associer les coûts à la génération d'abonnés qui en a fait l'usage****. […]*
>
> *La Régie reconnaît que toute hausse tarifaire entraîne une pression supplémentaire sur le revenu disponible des consommateurs à faible revenu. Mais un mauvais signal de prix diminuerait l'incitatif aux économies d'énergie et pourrait conduire à une consommation d'électricité supplémentaire qui aurait pour effet d'augmenter encore plus les coûts globaux de l'électricité au Québec.* [8]

Le même raisonnement s'applique ici. Selon quel principe faut-il faire payer un nouveau client de 2020 pour des dépenses ponctuelles effectuées par le Distributeur pour passer les pointes de 2012-2013 et de 2013-2014 ?

Il importe que la Régie maintienne une cohérence décisionnelle et continue d'appliquer les principes énoncés plus haut. S'il est vrai que des hausses tarifaires peuvent constituer un inconvénient en période de difficulté économique, le report de ces hausses aux générations futures constitue un inconvénient plus grave encore qu'il faut savoir éviter.

---

8 **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3579-2006, Décision D-2006-34, pp. 17-18.

2.5 L'IMPACT DE LA SOLUTION RETENUE SUR LA CAUSE TARIFAIRE 2016-2017

Nous nous sommes inquiétés devant la possibilité qu'une hausse de 7,6 % n'entraîne une forte baisse des tarifs dans la cause tarifaire suivante, soit la cause tarifaire 2016-2017. Le Distributeur nous a toutefois rassurés que tel ne serait vraisemblablement pas le cas :

> *La portion du compte de pass-on de 380 M$ à inclure dans les revenus requis de 2016 afin que la hausse requise soit de zéro serait quasiment nulle puisque la hausse tarifaire prévue en 2016 selon les modalités de disposition du compte de pass-on actuelles serait de près de 0 %. Cette évaluation est donnée à titre indicatif et est sujette aux modifications de certains paramètres ou hypothèses qui doivent être considérés lors de l'établissement des revenus requis d'une année tarifaire.* [9]

Nous apprécions aussi le fait que le distributeur évoque les modifications de certains paramètres ou hypothèses qui doivent être considérés lors de l'établissement des revenus requis d'une année tarifaire.

[9] **HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Dossier R-3905-2013, Pièce B-0098, HQD-15, Document 13, Réponse numéro 1.1c à la demande de renseignements numéro 1 de SÉ-AQLPA, page 4, lignes 1 à 7.

3

CONCLUSION

RECOMMANDATION NO. 2-1 :

Nous invitons la Régie de l'énergie à refuser la modification demandée par le Distributeur quant au mécanisme de disposition du solde de son compte de *pass-on* de 2013 et 2014, a) parce que cette façon de faire augmenterait les tarifs de 84M$ de 2015 à 2020, b) parce qu'elle priverait Hydro-Québec Distribution de sa capacité de s'adapter à des événements futurs qui pourraient ajouter de la pression à la hausse sur les tarifs et c) parce qu'une telle proposition ne respecte pas l'équité intergénérationnelle. De plus, le maintien du mécanisme actuel de disposition du solde du compte de *pass-on* n'entraînerait pas de forte baisse des tarifs dans la cause tarifaire suivante du Distributeur, soit celle de 2016-2017.