

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

HQTD - Demande de fixation des tarifs et des conditions d'Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (années 2023, 2024 et 2025) et de distribution d'électricité (année 2025-2026)

R-4270-2024, phase 1

**Nalcor Energy Marketing Corporation
(« NEMC »)**

Preuve préparée par
Erin McCormack

Le 22 octobre 2024

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	3
1.1 NEMC	3
1.2 Sujets d'intérêts retenus par NEMC	3
2. IMPACT DU PLAN D'ACTION 2035 SUR LES REVENUS REQUIS D'HQTD	4
2.1 Sommaire du Plan d'action 2035	4
2.2 Absence de débat sur le Plan d'action 2035 et sur l'impact de ce plan sur les revenus requis d'HQTD	5
2.3 HQTD demandent indirectement à la Régie d'approuver certains éléments du Plan d'action 2035 et les stratégies d'affaires et opérationnelles de ces derniers	7
3. LA HAUSSE DES TARIFS DEMANDÉE ET LE TRAITEMENT RÉGLEMENTAIRE PROPOSÉ POUR LES COÛTS DE MAÎTRISE DE LA VÉGÉTATION	9
3.1 La nouvelle pratique réglementaire proposée par HQTD	9
3.2 Commentaires sur les charges d'exploitation en lien avec la maîtrise de la végétation	10
3.3 L'effet cumulatif de la pratique réglementaire proposée	10
3.4 Bien-fondé de la pratique en lien avec les principes tarifaires	11
3.5 Les précédents invoqués par HQTD pour soutenir l'application de la pratique réglementaire proposée aux charges d'exploitation liées à la maîtrise de la végétation	13

1. INTRODUCTION

1.1 NEMC

NEMC est une cliente du service de transport point à point d'Hydro-Québec dans ses activités de transport (le « **Transporteur** ») et son intérêt pour intervenir dans le cadre de la phase 1 du présent dossier tarifaire a été reconnu par la Régie de l'énergie (la « **Régie** ») dans la décision procédurale D-2024-097¹.

NEMC est une société affiliée de Newfoundland and Labrador Hydro au nom de laquelle elle utilise le réseau du Transporteur et exporte de l'électricité de Terre-Neuve-et-Labrador vers les marchés de gros dans le nord-est de l'Amérique du Nord.

L'intérêt de NEMC à intervenir dans les dossiers réglementaires de la Régie à titre de client du service de transport a été reconnu dans plusieurs dossiers tarifaires passés².

NEMC a un intérêt évident à intervenir en la présente instance en ce que la décision à être rendue par la Régie dans le présent dossier aura un impact direct sur les *Tarifs et conditions des services de transport d'Hydro-Québec* qui lui sont applicables.

1.2 Sujets d'intérêts retenus par NEMC

Dans la décision procédurale D-2024-097, la Régie fixe les sujets d'intervention pour, notamment, la phase 1 du présent dossier.

Après étude et analyse de la preuve du Distributeur et du Transporteur (collectivement « **HQTD** ») soumise à la Régie en phases 1 et 2 du présent dossier, NEMC a retenu trois sujets d'intervention sur lesquels elle soumet à la Régie, dans le cadre de la phase 1 du présent dossier, son analyse, ses commentaires et ses recommandations.

Les commentaires de NEMC portent essentiellement sur :

- 1) L'impact du Plan d'action 2035 sur les revenus requis d'HQTD (section 2);
- 2) Les hausses tarifaires demandées et la nouvelle pratique réglementaire pour les coûts de maîtrise de la végétation (section 3).

¹ Par. 38.

² R-4270-2024, phase 1, pièce [C-NEMC-0002](#), par. 3.

2. IMPACT DU PLAN D'ACTION 2035 SUR LES REVENUS REQUIS D'HQTD

2.1 Sommaire du Plan d'action 2035

Hydro-Québec a récemment publié son *Plan d'action 2035 - Vers un Québec décarboné et prospère* (le « **Plan d'action 2035** »)³. Les principaux objectifs de ce plan sont de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de répondre à la croissance prévue de la demande d'électricité et d'offrir à la clientèle un service fiable, simple et abordable⁴.

Pour atteindre ces objectifs, le Plan d'action 2035 d'Hydro-Québec propose des initiatives et des actions concrètes qui s'articulent autour de cinq priorités répondant à deux défis, soient la transition énergétique et les besoins grandissants des clients d'Hydro-Québec⁵.

Tel qu'il appert des quelques exemples suivants (liste non exhaustive), tous s'entendent pour dire que les initiatives et les actions identifiés dans le Plan d'action 2035 d'Hydro-Québec sont ambitieux, qu'ils représentent un immense défi et s'accompagnent d'investissements sans précédent⁶ :

- Diminution du nombre de pannes de 35 % d'ici 7 à 10 ans. À cet égard, les investissements visant à assurer la pérennité du réseau électrique d'Hydro-Québec devraient totaliser entre 45 et 50 milliards de dollars (« **G\$** ») d'ici 2035. Autrement dit, Hydro-Québec prévoit investir en moyenne de 4 à 5 G\$ par année dans la fiabilité de tous ses actifs en tenant compte des effets prévus des changements climatiques, ce qui veut dire de presque doubler ses investissements en pérennisation des trois dernières années⁷;
- Réduire de 40 % le délai moyen des travaux les plus courants;
- Ajouts de nouvelles infrastructures énergétiques. À cet égard, Hydro-Québec prévoit intégrer à son réseau de nouveaux actifs qui permettront, en complément de ses efforts en efficacité énergétique et en gestion des pointes, de répondre à des besoins de puissance additionnels d'entre 8 000 et 9 000 mégawatts (« **MW** »).

Bref, selon Hydro-Québec, les investissements à réaliser pour répondre à la demande croissante seront de l'ordre de 90 à 110 G\$ d'ici 2035 et s'ajouteront aux investissements en pérennisation visant à assurer la fiabilité et la qualité du service. Autrement dit, de 7 à 9 G\$ par année seront nécessaires pour déployer les nouveaux actifs de production, de transport et de distribution requis⁸;

- Exploration d'autres filières énergétiques;
- Ajout de 5 000 km de lignes de transport (à cet égard, les investissements visant à répondre à la croissance de la demande devraient totaliser, selon Hydro-Québec, entre 90 et 110 G\$ d'ici 2035);
- etc.

³ Plan d'action 2035 : < <https://www.hydroquebec.com/data/a-propos/pdf/plan-action-2035.pdf> > (site Web consulté le 21 octobre 2024).

⁴ < <https://www.hydroquebec.com/a-propos/publications-rapports/plan-action-2035.html> > (site Web consulté le 21 octobre 2024).

⁵ *Idem.* Voir également la pièce [B-0005](#) (R-4270-2024, phase 1), p. 5, l. 1 à 4.

⁶ Hydro-Québec - Vers un Québec décarboné et prospère - Plan d'action 20235 - Aide-mémoire, p. 1 : < <https://www.hydroquebec.com/data/a-propos/pdf/sommaire-plan.pdf> > (site Web consulté le 21 octobre 2024).

⁷ [Plan d'action 2035](#), p. 7.

⁸ [Plan d'action 2035](#), p. 16.

Dans ce contexte et pour réaliser les initiatives et les actions proposées dans le Plan d'action 2035, Hydro-Québec prévoit augmenter ses investissements et ses charges d'exploitation de façon importante, le tout tel qu'il appert du tableau suivant qui témoigne du fait que 155 à 185 G\$ seront requis à l'horizon 2035, selon Hydro-Québec, pour mettre en œuvre le Plan d'action 2035⁹ :

Sommaire des investissements et des charges d'exploitation nécessaires		
	Montants totaux d'ici 2035	Moyenne annuelle
Investissements visant à assurer la fiabilité et la qualité du service (projets de pérennisation des actifs)	45-50 G\$	4-5 G\$
Investissements visant à répondre à la croissance de la demande (projets de développement)	90-110 G\$	7-9 G\$
Charges d'exploitation additionnelles	20-25 G\$	1-2 G\$
TOTAL	155-185 G\$	12-16 G\$

La moyenne annuelle des investissements et charges d'exploitation prévus d'ici 2035 est de trois à quatre fois supérieure à celle des cinq dernières années.

2.2 Absence de débat sur le Plan d'action 2035 et sur l'impact de ce plan sur les revenus requis d'HQTD

NEMC comprend que la demande conjointe d'HQTD (la « **Demande** »), notamment le document intitulée « Stratégies d'affaires et opérationnelles d'Hydro-Québec – Transport et Distribution », s'articule autour du Plan d'action 2035, puisque ces derniers y réfèrent abondamment pour justifier, entre autres choses, les revenus requis additionnels dont l'approbation est demandée à la Régie (voir à cet égard la section suivante). Ces demandes se traduiront par des coûts additionnels (ajouts de nouveaux actifs, rehaussement des infrastructures, investissements additionnels en pérennisation, etc.) et tel que mentionné notamment dans la présentation de la demande tarifaire du Transporteur pour les années 2023, 2024 et 2025, par des « *investissements sans précédent afin de soutenir la transition énergétique* »¹⁰ :

« 2. Faits saillants de la demande

Dans son Plan d'action 2035, Hydro-Québec a entre autres annoncé des investissements en infrastructure sans précédent afin de soutenir la transition énergétique. À cet égard, il y a les importantes ressources consacrées pour maintenir la fiabilité du réseau de transport maximiser, sa disponibilité, rehausser sa capacité et répondre à la croissance. La présente demande tarifaire tient compte de ces aspects. »

(Nos soulignés)

Il est donc clair que la Demande vise à permettre la réalisation de certains éléments du Plan d'action 2035 et que les stratégies d'affaires et opérationnelles d'HQTD s'inscrivent dans cet objectif.

⁹ Plan d'action 2035, p. 22.

¹⁰ R-4270-2024, phase 2, pièce B-0010, p. 5, l. 22 à 26.

D'ailleurs, dans sa preuve et le contexte d'affaires du présent dossier tarifaire, HQTД indiquent que « *certaines stratégies, activités et coûts présentés dans ce dossier tarifaire s'apprécient davantage à l'aune de cette nouvelle réalité plutôt qu'à celle de leur évolution historique* »¹¹.

En lien avec cet extrait, en réponse à la question 1.1 de la demande de renseignements numéro 1 de NEMC¹², HQTД répondent que les coûts présentés à la Régie dans le présent dossier tarifaire doivent s'apprécier en fonction du Plan d'action 2035 plutôt que par une comparaison aux coûts historiques. Comme amplement décrit à la pièce [B-0005](#), le Plan d'action 2035 amène des changements importants dans les priorités et stratégies d'entreprise d'HQTД afin de répondre aux défis de la transition énergétique ainsi qu'aux besoins des clients et donc dans les coûts de certaines activités. Selon ces derniers, des revenus requis basés uniquement sur l'évolution des coûts historiques limiteraient fortement le potentiel de réalisation du Plan d'action 2035¹³.

Il est donc clair que le Plan d'action 2035 a un lien direct avec les revenus requis et les différents coûts soumis par HQTД dans le cadre du présent dossier tarifaire du Transporteur pour les années 2023, 2024 et 2025 et du Distributeur pour l'année 2025-2026 et qu'il peut en être question tant en Phase 1 qu'en Phase 2, conformément à la décision D-2024-097 :

« [12] Ce document, pour lequel aucune conclusion n'est recherchée, permet de décrire le contexte dans lequel HQTД évoluent. La Régie permet aux intervenants de poser des questions relatives à ce document à des fins de compréhension de la Demande. Toutefois, la Régie n'entend pas permettre un débat lors de l'audience sur ce document, sauf si un lien direct avec les revenus requis du Transporteur pour les années 2023, 2024 et 2025 et du Distributeur pour l'année 2025-2026 est établi. Selon la nature des impacts sur les revenus requis, ce débat aura lieu dans le cadre des Phases 1, 2 ou 3. »¹⁴

(Nos soulignés)

À cet égard, le Transporteur, dans sa stratégie d'affaires et opérationnelle, entend privilégier une approche fondée sur le développement de projets structurants pour accueillir et transporter la nouvelle production, l'acheminer jusqu'aux points de consommation et donner la fiabilité nécessaire à ce service. Le Transporteur mentionne que ces projets structurants seront dimensionnés en fonction des besoins long terme induits par le développement et la décarbonation du Québec. Le Transporteur entend faire éventuellement la démonstration qu'à long terme, le développement de projets structurants est avantageux pour répondre aux besoins énergétiques, par rapport, par exemple, à une approche « à la pièce »¹⁵.

Toujours selon le Transporteur, la mise en place de projets structurants est requise pour soutenir stratégiquement et structurellement la transition énergétique au Québec. Par opposition, une approche incrémentale, avec des cibles traditionnellement à plus court terme, se révélerait moins efficace et nécessiterait *a priori* davantage de coûts et d'efforts pour offrir à terme des services comparables. Ainsi, en termes d'architecture du système énergétique, le Transporteur est d'avis qu'un projet structurant se conçoit comme un ensemble d'ajouts au réseau permettant de positionner le système énergétique de manière stratégique et durable¹⁶.

¹¹ R-4270-2024, phase 1, [B-0004](#), p. 5, l. 30 à 32.

¹² R-4270-2024, phase 1, [B-0080](#), p. 4, l. 1 à 9.

¹³ R-4270-2024, phase 1, [B-0080](#), p. 4, l. 7 à 9.

¹⁴ D-2024-097, par. 12.

¹⁵ R-4270-2024, phase 1, pièce [B-0005](#), p. 8, l. 17 à 35.

¹⁶ R-4270-2024, phase 1, pièce [B-0005](#), p. 9, l. 15 à 22.

Or, NEMC comprend que ni le Distributeur ni le Transporteur ne demande à la Régie d'approuver leurs stratégies d'affaires et opérationnelles, amplement décrites à la pièce [B-0005](#). En effet, aucune conclusion n'est recherchée en lien avec cette pièce¹⁷. Pourtant, tant le Distributeur que le Transporteur demandent à la Régie d'approuver des revenus requis additionnels en lien avec la réalisation de certains éléments du Plan d'action 2035, lequel n'a fait l'objet d'aucun débat devant la Régie et pour lequel aucune approbation n'est demandée, ce qui préoccupe grandement NEMC.

2.3 HQTD demandent indirectement à la Régie d'approuver certains éléments du Plan d'action 2035 et les stratégies d'affaires et opérationnelles de ces derniers

La preuve révèle, à plusieurs endroits, différentes références au Plan d'action 2035 et les coûts et/ou investissements en lien avec sa mise en application dont notamment les extraits suivants :

- « Pour réaliser ce plan ambitieux, Hydro-Québec augmentera de façon importante les sommes investies pour accroître la robustesse de son réseau électrique, moderniser celui-ci et remplacer des équipements. Ainsi, les investissements visant à assurer la pérennité et la fiabilité du réseau électrique totaliseront en moyenne de 4 à 5 G\$ par année en tenant compte des effets prévus des changements climatiques, ce qui représentera le double des investissements en pérennisation des trois dernières années. »¹⁸ (nos soulignés);
- « Le Plan d'action 2035 met la fiabilité du réseau au cœur des priorités d'Hydro-Québec, notamment en fixant une cible de réduction des pannes de 35 % d'ici 7 à 10 ans. Comme expliqué dans les pièces HQD-2, Document 1 et HQT-2, Document 1, l'atteinte de cette cible se fera, entre autres, par la mise en œuvre d'une stratégie de maîtrise intégrée de la végétation afin de s'assurer que les réseaux électriques soient libres d'obstruction et ainsi réduire les bris occasionnés par la végétation. Cette stratégie intégrée prévoit, notamment, une hausse des cibles en termes de portées dégagées ou d'hectares traités et une adaptation des modes d'intervention selon le type de milieu. Ces ajustements demandent des efforts additionnels au niveau de la planification et de la réalisation et engendrent des coûts supplémentaires dès 2024. »¹⁹ (nos soulignés);
- « De plus, la mise en place des stratégies découlant de la réalisation du Plan d'action 2035 et l'adaptation requise aux changements climatiques engendrent aussi des coûts additionnels et accentuent l'impact sur les tarifs. [...] »²⁰ (nos soulignés);
- « Étant donné la croissance importante des coûts liés à la maîtrise de la végétation, de l'impact sur la clientèle et que c'est l'ensemble de ces coûts qui permettront la mise en place des stratégies pour l'atteinte des cibles du Plan d'action 2035, [...] »²¹;

Aussi, à la pièce [B-0044](#), HQTD expliquent que les engagements du Plan d'action 2035, exposés à la pièce [B-0005](#), ont des impacts financiers qui se reflètent dans les différentes activités d'Hydro-Québec, notamment au niveau des charges d'exploitation qui totalisent près de 4,4 G\$ pour l'année 2025. Pour les quatre activités principales qui représentent plus de 75 % des charges d'exploitation, chacune de ces activités mentionne participer à la réalisation d'une ou de plusieurs des priorités du Plan d'action 2035²². Les extraits suivant réfèrent également aux investissements requis en lien avec le Plan d'action 2035 :

¹⁷ R-4270-2024, phase 1, [B-0080](#), p. 5, l. 5 à 9.

¹⁸ R-4270-2024, phase 1, [B-0004](#), p. 5, l. 30 à 32

¹⁹ R-4270-2024, phase 1, [B-0006](#), p. 8, l. 1 à 10.

²⁰ R-4270-2024, phase 1, [B-0006](#), p. 9, l. 8 à 10.

²¹ R-4270-2024, phase 1, [B-0006](#), p. 10, l. 16 à 18.

²² R-4270-2024, phase 1, [B-0044](#), p. 8 à 10.

« [...] »

- o Expertise et soutien technique aux opérations :

La croissance des coûts de cette activité est directement attribuable à la hausse des investissements ciblés dans le Plan d'action 2035 pour tous les secteurs d'Hydro-Québec. Un rehaussement de la force de travail est donc requis pour assurer un niveau d'expertise et de support adéquat à la réalisation de ces projets de croissance, de pérennité et de fiabilité.

[...]

- o Opération et maintenance :

Cette croissance est induite par l'accélération des travaux de maintenance, principalement sur le réseau de distribution, et des travaux en maîtrise de la végétation nécessitant un rehaussement du niveau de la force de travail interne, des services d'entrepreneurs externes, ainsi que des achats de pièces et d'équipements.

- Également, en lien avec la priorité 5 du Plan d'action 2035 visant à ce que Hydro-Québec devienne une organisation agile, innovante et transparente, les croissances nettes présentées plus haut prennent en compte l'ensemble des mesures d'efficience et de productivité réalisées ou à réaliser par l'entreprise, telles que : [...]

(Nos soulignés)

Au niveau de l'activité « Expertise et soutien technique aux opérations », HQTQ spécifient que vu la hausse des investissements ciblés dans le Plan d'action 2035 et la nécessité d'augmenter la capacité des infrastructures comme précisé à la pièce [B-0005](#), un rehaussement de la force de travail de l'ordre de 30 M\$ et une augmentation de 15 M\$ des coûts liés aux activités de soutien sont requis pour la réalisation des projets de croissance, de pérennité et de fiabilité²⁴.

En lien avec l'activité « Expérience client et commercialisation », d'autres coûts sont en hausse afin notamment de répondre aux priorités du Plan d'action 2035²⁵. L'activité « Opération et maintenance » a elle aussi été grandement impactée par la réalisation du Plan d'action 2035²⁶ (voir également notre section plus bas sur les coûts liés à la maîtrise de la végétation).

Sans faire la nomenclature complète des références en lien avec l'accroissement des coûts liés au Plan d'action 2035, il appert de ce qui précède que la Régie sera appelée indirectement à approuver certains éléments du Plan d'action 2035 et des stratégies d'affaires et opérationnelles d'HQTQ en approuvant l'inclusion de différents coûts aux revenus requis d'HQTQ.

Néanmoins, HQTQ ne sont pas en mesure pour toutes les années visées par la présente Demande tarifaire de ventiler et de chiffrer les coûts relatifs à l'application de leur Plan d'action 2035²⁷.

²³ R-4270-2024, phase 1, [B-0044](#), p. 10, l. 22 à 27 et p. 11, l. 8 à 18.

²⁴ R-4270-2024, phase 1, [B-0044](#), p. 13, l. 1 à 5.

²⁵ R-4270-2024, phase 1, [B-0044](#), p. 15, l. 1 à 6.

²⁶ R-4270-2024, phase 1, [B-0044](#), p. 22, l. 19 à 20.

²⁷ R-4270-2024, phase 1, [B-0080](#), p. 14, l. 1 et 2.

NEMC questionne donc l'absence de véritable débat sur le Plan d'action 2035, surtout lorsque l'on considère l'augmentation des charges d'exploitation du présent dossier et les 12 à 16 G\$ en moyenne annoncés à l'horizon 2035, le tout sans démonstration probante que la forte croissance attendue de la charge se matérialisera.

De plus, il est fort à parier que lors des prochains dossiers tarifaires, HQT D invoqueront que la Régie a déjà approuvé différents coûts en lien avec le Plan d'action 2035, comme démontrant qu'il a reçu d'une certaine façon l'approbation du régulateur.

D'où la recommandation suivante de NEMC :

Recommandation # 1 : considérant qu'il n'y a pas de véritable débat sur le Plan d'action 2035 et qu'il ne fait aucun doute que plusieurs des revenus requis réclamés par HQT D sont directement liés à la réalisation du Plan d'action 2035, la Régie devrait ordonner à HQT D de ventiler et de chiffrer spécifiquement les coûts relatifs à l'application du Plan d'action 2035, et ce, afin d'avoir une compréhension complète de ces coûts, avant que ceux-ci soient intégrés à la base de tarification et afin de s'assurer que les tarifs à être fixés soient justes et raisonnables.

3. LA HAUSSE DES TARIFS DEMANDÉE ET LE TRAITEMENT RÉGLEMENTAIRE PROPOSÉ POUR LES COÛTS DE MAÎTRISE DE LA VÉGÉTATION

3.1 La nouvelle pratique réglementaire proposée par HQT D

Dans sa Demande, le Transporteur demande que les tarifs approuvés par la Régie et appliqués en 2023 soient déclarés finaux et que des ajustements tarifaires soient appliqués pour les années 2024 (augmentation de 9,2 % par rapport à 2022) et 2025 (augmentation de 1 % par rapport à 2024)²⁸.

Aussi, HQT D demandent à la Régie que les coûts relatifs à l'activité de maîtrise de la végétation (charges d'exploitation) soient comptabilisés comme un actif réglementaire correspondant à l'ensemble de ces coûts, intégrés à la base de tarification, rémunérés au coût moyen pondéré du capital et amortis selon une méthode linéaire sur la période relative aux effets escomptés des travaux sur la qualité du service (7 ans pour le transport). L'approbation de cette nouvelle pratique réglementaire chercherait à intégrer ces coûts (82,2 M\$ pour le Transporteur en 2025) à la base de tarification sur une base mensuelle à compter du 1^{er} janvier 2025²⁹.

NEMC comprend que l'application de cette nouvelle pratique réglementaire permettrait de mitiger l'impact tarifaire pour la clientèle (impact d'environ -1,7 % sur les tarifs d'électricité du Distributeur et d'environ -2,1 % sur les tarifs de services de transport du Transporteur)³⁰, mais s'interroge néanmoins sur le bien-fondé de cette pratique en lien avec certains principes tarifaires³¹ (dont notamment les principes de la vérité des coûts, de la répartition équitable des coûts entre les clients et de la simplicité et prévisibilité des tarifs) ainsi que l'application de la pratique comptable aux charges d'exploitation liées à la maîtrise de la végétation.

²⁸ R-4270-2024, phase 1, pièce [B-0004](#), p. 7, l. 3 à l. 7.

²⁹ R-4270-2024, phase 1, pièce [B-0006](#), p.11, l. 1 à l. 7.

³⁰ R-4270-2024, phase 1, pièce [B-0006](#), p. 9, l. 12.

³¹ J. C. Bonbright, A. L. Danielsen, D. R. Kamerschen, *Principles of Public Utility Rates*, 2^e éd., 1988.

3.2 Commentaires sur les charges d'exploitation en lien avec la maîtrise de la végétation

NEMC désire en premier lieu attirer l'attention de la Régie à l'effet que les montants relatifs à la maîtrise de la végétation sont importants et plus élevés que ceux qui avaient été autorisés par la Régie dans sa décision D-2022-063.

En effet, dans sa preuve, le Transporteur souligne que les coûts de maîtrise de la végétation prévus en 2024 sont supérieurs de 45 M\$ à ceux autorisés par la Régie³².

Par ailleurs, tel qu'indiqué précédemment pour 2025, n'eût été de la pratique comptable proposée, c'est 82,2 M\$ de plus qui aurait dû être ajouté aux revenus requis du Transporteur³³ et 190,2 M\$ aux revenus requis en distribution³⁴. L'impact combiné de cette pratique réglementaire est une diminution du revenu requis de 245 M\$ pour 2025³⁵.

Aussi, NEMC constate que les coûts de maintenance actuels résultent des retards passés nécessitant des interventions plus complexes et beaucoup plus coûteuses³⁶. Le retard passé selon le Transporteur se serait accumulé graduellement au fil des années³⁷ et s'expliquerait par plusieurs facteurs dont la disponibilité des ressources, mais aussi des stratégies de priorisation des activités de maintenance du réseau de transport³⁸.

NEMC comprend que les coûts de la maîtrise de la végétation font partie des activités de base pour s'assurer d'un service fiable et sécuritaire, mais souligne que les clients ne devraient pas avoir à assumer aujourd'hui les coûts d'interventions plus complexes et coûteuses découlant des décisions passées de priorisation du Transporteur.

3.3 L'effet cumulatif de la pratique réglementaire proposée

Selon la preuve soumise par HQT, nous comprenons que l'effet de la pratique réglementaire sera cumulatif, puisqu'HQT demande qu'à chaque année « [...] *un actif réglementaire distinct* » soit respectivement créé pour les activités de transport et de distribution pour en faciliter le suivi et que les coûts soient amortis sur une période de cinq ans pour la distribution et de sept ans pour le transport³⁹.

À la lumière de la preuve déposée, il appert qu'HQT seront en mesure de reprendre leur retard pour atteindre 22 050 hectares de superficie à traiter en 2024⁴⁰. Malgré cette affirmation, HQT demande à la Régie d'appliquer le traitement comptable proposé pour l'avenir sans échéance prévue au nom de l'équité intergénérationnelle⁴¹, principe qui n'est pas respecté à notre avis tel qu'expliqué dans la section suivante. Dans la mesure où le retard était rattrapé, NEMC est d'avis que la pratique réglementaire, dans la mesure où celle-ci était acceptée par la Régie, devrait cesser de s'appliquer et ne pas permettre la création d'un nouvel actif réglementaire pour les années subséquentes. Aussi, il y aurait lieu de considérer que cette pratique réglementaire ne devrait pas viser tous les coûts de maîtrise de végétation, mais seulement ceux qui sont associés avec le retard accumulé.

³² R-4270-2024, phase 2, pièce [B-0049](#), p. 8, l. 6 à l. 7.

³³ R-4270-2024, phase 2, pièce [B-0049](#) p. 8, l. 26.

³⁴ R-4270-2024, phase 1, pièce [B-0006](#) p. 11, tableau 2.

³⁵ R-4270-2024, phase 1, pièce [B-0075](#) p. 5 l. 8.

³⁶ R-4270-2024, phase 2, pièce [B-0011](#), p. 25, l. 15 à l. 18.

³⁷ R-4270-2024, phase 1, pièce [B-0080](#), p. 12, l. 24.

³⁸ R-4270-2024, phase 1, pièce [B-0080](#), p. 12, l. 11 à l. 14.

³⁹ R-4270-2024, phase 1, pièce [B-0006](#), p. 11, l. 9 à l. 12.

⁴⁰ R-4270-2024, phase 2, pièce [B-0011](#), p. 25, l. 4 à l. 8.

⁴¹ R-4270-2024, phase 1, pièce [B-0080](#), p. 9, l. 12 à l. 15.

3.4 Bien-fondé de la pratique en lien avec les principes tarifaires

Bien que la nouvelle pratique réglementaire permettrait de limiter la hausse des tarifs en 2025 tel que soumis par HQT, ce qui pourrait être à l'avantage de la clientèle, NEMC se questionne néanmoins sur le bien-fondé de cette pratique en lien avec certains principes réglementaires en matière de tarification.

(i) *Le principe de la vérité des coûts*

De façon générale, les charges d'exploitation sont intégrées aux revenus requis pour l'année où elles sont encourues⁴².

La pratique réglementaire proposée semble ne pas être en ligne avec le principe de la vérité des coûts qui associe pour une année donnée les coûts nécessaires à la prestation de service. Dans l'Avis A-2017-01, la Régie indiquait :

« [39] La fixation des tarifs repose sur trois grandes étapes qui visent à ce que les consommateurs paient les coûts encourus pour leur fournir l'électricité selon le principe de la vérité des coûts : [...]

- 1) la détermination des revenus requis;
- 2) l'allocation des coûts entre les catégories de consommateurs;
- 3) la conception des tarifs.

[40] La détermination des revenus requis s'effectue habituellement chaque année et consiste à reconnaître l'ensemble des coûts nécessaires à la prestation de service. Quelle que soit la méthode employée, sur la base du coût de service ou d'un mécanisme de réglementation incitative, le résultat reflète essentiellement le coût moyen de desserte. »⁴³

(Nos soulignés)

En effet, dans la mesure où les charges d'exploitation seraient, pour chaque année donnée, considérées comme un actif réglementaire, elles ne seraient plus traitées complètement dans l'année où les coûts ont été véritablement encourus.

(ii) *La question de l'équité entre clients*

Toujours dans l'Avis A-2017-01, la Régie reprend les dix principes réglementaires reconnus de James C. Bonbright⁴⁴ qui sont souhaitables en matière de structure tarifaire, dont les trois objectifs prioritaires suivants :

« [47] Bonbright précise d'ailleurs que l'ensemble de ces principes convergent vers trois objectifs prioritaires qu'une structure tarifaire doit respecter :

- permettre de générer les revenus nécessaires pour couvrir les coûts de desserte et assurer la santé financière de l'entreprise;

⁴² R-4270-2024, phase 1, pièce [B-0080](#), p. 7, l. 2 à l. 4 et p. 10, l. 19 à l. 21.

⁴³ R-3972-2016, pièce [A-0038](#), Avis sur les mesures susceptibles d'améliorer les pratiques tarifaires dans le domaine de l'électricité et du gaz naturel - Perspectives 2030, 7 juin 2017, par. 39.

⁴⁴ *Idem*, par.45.

- favoriser une allocation optimale des ressources;
- être équitable et non discriminatoire. »⁴⁵

La pratique réglementaire proposée n'est pas à notre avis équitable, puisque le client de transport, à titre d'exemple, va devoir assumer à la fin du cycle de sept ans, les charges d'amortissement pour l'actif réglementaire distinct en plus des charges d'amortissement des années passées plus le rendement sur la base de tarification. On peut ainsi se demander si cette pratique réglementaire permet la fixation de tarifs justes et raisonnables. En fait, selon notre compréhension, à la fin de ce cycle, les coûts amortis cumulés vont atteindre un niveau équivalent au coût annuel de la maîtrise de la végétation de l'année 2025.

Selon NEMC, la prise en compte des coûts associés à la gestion régulière et cyclique de la maîtrise de la végétation en tant que charges d'exploitation préserve déjà l'équité entre les générations. Par exemple, en raison de la nature cyclique de la gestion de la végétation, les coûts de la maîtrise de la végétation au cours des années antérieures à 2025 produiront des bénéfices pour les clients en 2025.

Les clients de 2025 devraient ainsi payer leur juste part des coûts de la maîtrise de la végétation, au moins proportionnellement aux bénéfices associés aux sept années précédentes de gestion de la végétation. En prenant la moyenne des hectares dégagés entre 2019 et 2025 du Tableau 1 de la pièce [B-0006](#)⁴⁶, il semblerait que les clients de 2025 bénéficieront d'au moins 18 873 hectares déboisés en moyenne par an. En reportant la majorité des coûts encourus pour la gestion de la végétation en 2025 aux années futures par la création d'un actif réglementaire, il semble que le traitement réglementaire proposé par HQT D crée en fait une iniquité intergénérationnelle.

En effet, selon le traitement comptable réglementaire proposé par HQT D, les clients du service de transport en 2025 ne paieront que 3,4 M\$ en coûts de maîtrise de la végétation, soit environ 4 % des 82,2 M\$ engagés pour défricher 22 200 hectares en 2025. En raison de cette iniquité en 2025, les futurs clients du service de transport devront assumer le coût de l'actif réglementaire pour l'avenir, par le biais du rendement de la base tarifaire.

Par exemple, selon le Tableau R-2.3B provenant de la pièce [B-0075](#)⁴⁷, en 2032, les clients du service de transport paieront l'équivalent du coût total encouru pour la gestion de la végétation en 2032, plus le rendement de la base tarifaire de 17,4 M\$, soit une augmentation de 21,2 % par rapport au coût encouru de 82,2 M\$ pour la gestion de la végétation en 2032. Par conséquent, malgré l'impact tarifaire bénéfique de l'actif réglementaire en 2025 et au cours des cinq années suivantes à la lumière du Tableau R-2.3B, l'actif réglementaire entraînera des besoins de revenus requis plus élevés à partir de 2031, par rapport à la prise en compte de la maîtrise de la végétation en tant que charges d'exploitation.

Selon NEMC, les générations futures ne devraient pas avoir à payer pour les retards et coûts supplémentaires occasionnés en partie par les décisions passées du Transporteur. De plus, les générations futures ne devraient pas avoir à payer pour l'impact positif de la réduction à court terme du tarif⁴⁸.

⁴⁵ *Idem*, par. 47.

⁴⁶ R-4270-2024, phase 1, pièce [B-0006](#), p. 9.

⁴⁷ R-4270-2024, phase 1, pièce [B-0075](#), p. 6.

⁴⁸ R-4270-2024, phase 1, [B-0006](#), p. 9, l. 8 à 10.

Tableau R-2.3B

Simulation sur 10 ans de l'impact de la pratique réglementaire liée à la maîtrise de la végétation sur les revenus requis du Transporteur (M\$)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Dépenses projetées	5,0	21,1	36,4	51,1	65,1	78,4	91,0	99,6	99,6	99,6	99,6
Charges d'exploitation	82,2	82,2	82,2	82,2	82,2	82,2	82,2	82,2	82,2	82,2	82,2
Pratique réglementaire	(82,2)	(82,2)	(82,2)	(82,2)	(82,2)	(82,2)	(82,2)	(82,2)	(82,2)	(82,2)	(82,2)
Charge d'amortissement	3,4	15,1	26,9	38,6	50,4	62,1	73,8	82,2	82,2	82,2	82,2
Rendement sur la base de tarification	1,6	5,9	9,6	12,5	14,7	16,3	17,1	17,4	17,4	17,4	17,4
	Coût de service										
Montants intégrés dans le revenu requis	5,0	21,1	36,4	51,1	65,1	78,4	91,0	99,6	99,6	99,6	99,6
Impacts sur les revenus additionnels requis	-	16,1	15,4	14,7	14,0	13,3	12,6	8,6	-	-	-

(iii) La prévisibilité et la simplicité des tarifs

En réponse à une de nos demandes de renseignements, le Transporteur explique que le montant de 3,4 M\$ pour l'année 2025 a été évalué en tenant compte d'un scénario de mensualisation de mises en services et que l'amortissement a été calculé à la suite de celles-ci. Le Transporteur explique que ce sont ces mises en services mensuelles qui font que le montant de 2025 n'est pas de 11,7 M\$⁴⁹ (soit 82,2 M\$/7 années d'amortissement).

NEMC questionne le respect du principe de prévisibilité et de simplicité des tarifs, puisqu'elle n'est pas en mesure d'évaluer les scénarios de mensualisation et le calcul de l'amortissement effectué d'un cycle à l'autre.

3.5 Les précédents invoqués par HQTД pour soutenir l'application de la pratique réglementaire proposée aux charges d'exploitation liées à la maîtrise de la végétation

Nous comprenons que les charges d'exploitation liées à la maîtrise de la végétation ne sont pas spécifiquement visées dans l'ASC 980, *Regulated Operations*⁵⁰.

Dans l'article de *La Presse* du 19 septembre 2024⁵¹, HQTД confirment que la pratique réglementaire proposée est inédite, mais soumet que celle-ci serait utilisée par d'autres distributeurs d'électricité dont Manitoba Hydro et Maritime Electric.

Suite à une de nos demandes de renseignements, HQTД nous a transmis la référence suivante en ce qui a trait à Manitoba Hydro.

⁴⁹ R-4270-2024, phase 1, pièce [B-0080](#), p. 11, l. 4 à l. 7.

⁵⁰ R-4270-2024, phase 1, pièce [B-0080](#), p. 8, l. 20 à l. 21.

⁵¹ Article de *La Presse* du 19 septembre 2024 : < <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2105586/hydro-quebechausse-tarifs-vegetation-legault> > (site Web consulté le 21 octobre 2024).

À la page 369 de ce document .pdf⁵², Manitoba Hydro répond à une demande de renseignements en indiquant :

“Manitoba Hydro has a vegetation management program to help ensure its compliance with vegetation management clearance requirements. Through this program, the planning and determination of vegetation management activities are made and included as either operating or capital requirements.”

The majority of Manitoba Hydro’s vegetation management costs are reflected as operating expenditures (i.e., non-capitalizable costs) per International Financial Reporting Standards (“IFRS”). Activities include the removal of trees, bushes, and other growth that could prevent maintenance or installation crews from safely accessing utilities or is contributing to an increased risk of customer outages. Operating expenditures are not evaluated in the CVF.”

(Nos soulignés)

Selon notre compréhension, les travaux de maîtrise de la végétation similaires à ce qu’effectue HQT D sont également considérés comme des charges d’exploitation (« *operating expenditures (i.e., non-capitalizable costs)* »).

Ce qui serait traité comme actif réglementaire serait plutôt ce qui suit, tel que mentionné à la page 370 du document .pdf :

“Per IFRS rules, capitalization of certain costs is appropriate, including original/first-time clearing during line construction, or clearing to establish a right of way when original clearing wasn’t complete. The Right-of-Way Widening program was established to capture vegetation management costs.”⁵³

(Nos soulignés)

NEMC comprend de cet extrait que pour Manitoba Hydro, il serait approprié de capitaliser certains coûts tels les coûts de défrichement initial ou premier défrichement pendant la construction d’une ligne, ou de défrichement pour établir un droit de passage lorsque le défrichement initial n’est pas terminé, mais il ne semble pas s’agir des coûts ordinaires/récurrents de maîtrise de la végétation comme ceux décrits à la pièce B-0011⁵⁴, associés au déboisement de 22 200 hectares par année. Par conséquent, selon les critères fournis dans le document de Manitoba Hydro auquel HQT D fait référence, il ne serait pas approprié de capitaliser les coûts ordinaires/récurrents associés au déboisement de 22 200 hectares par année.

⁵² R-4270-2024, phase 1, pièce [B-0080](#), réponse à la question 2.7, p. 11, l. 11 à l. 14 : < https://www.hydro.mb.ca/docs/regulatory_affairs/pdf/electric/gra_2023_2025/pub_round_2_irs.pdf#page=369 > (site Web consulté le 21 octobre 2024).

⁵³ *Idem*, p. 370 du document .pdf.

⁵⁴ R-4270-2024, phase 2, pièce [B-0011](#), p. 25 à 27.

Nous avons également considéré les documents soumis quant à l'application d'une pratique comptable de capitalisation de certains coûts de végétation par Maritime Electric. Ici aussi, selon notre compréhension, ce ne sont pas tous les coûts de maîtrise de la végétation qui deviennent des actifs réglementaires :

“When major adverse events or damage caused by weather, natural disasters, accidents or emergencies occur, and requires immediate restoration response, the Company capitalizes the installation of new equipment and certain vegetation management costs that are necessary to access the installation site. [...]

[...]

The new program for distribution corridor widening, by up to approximately 10 feet, is required to remove vegetation along existing distribution lines where it is outside of the transportation right of way, but in close proximity to lines.

The vegetation removal under this program will be properly budgeted as a capital expenditure on the basis that the corridor widening (including danger tree removal) will be limited to areas that have not previously been cut.

[...]

Similar to the tree removal that is required when a new distribution line is constructed, the tree removal that occurs as a result of corridor widening will be capitalized. Once a corridor is widened under this program, it will then be maintained (as an operational expense) under the vegetation management program.

[...]

Similar to the tree removal that is required when a new transmission line is constructed, the tree removal that occurs as a result of corridor widening will be capitalized. Once a corridor is widened under this program, it will then be maintained (as an operational expense) under the vegetation management program.”⁵⁵

(Nos soulignés)

En effet, l'élargissement d'un corridor (d'environ 10 pieds) sera traité comme un actif réglementaire en ce qu'il est similaire à la situation de la construction d'une ligne de distribution ou de transport. Toutefois, une fois que le corridor est élargi, les coûts d'entretien de la maîtrise de la végétation sont quant à eux traités comme des charges d'exploitation. Nous estimons que les coûts de maîtrise de la végétation d'HQTD sont plutôt de l'ordre des coûts d'entretien qui ne devraient donc pas, selon cette entité, être capitalisés.

⁵⁵ Maritime Electric – 2024 Capital Budget Application, p. 37, l. 7 à 10, p. 92, l. 23 à 26, p. 93, l. 1 à 4, p.100, l. 24 à 29 et p. 144, l. 27 à 31 : < <https://irac.pe.ca/wp-content/uploads/2024-Capital-Budget-Application-filed-August-3-2023.pdf> > (site Web consulté le 21 octobre 2024).

D'où la recommandation suivante de NEMC :

Recommandation # 2 : selon les informations au dossier à ce stade-ci, il appert qu'une telle pratique entraînera un impact à la hausse sur les tarifs futurs. Ainsi, bien que la méthode comptable proposée semble avantageuse pour la clientèle notamment en 2025, NEMC s'en remet à la Régie quant à l'adoption de cette pratique et ce qu'elle considère être dans le meilleur intérêt de l'ensemble de la clientèle.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.