

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2015-150

R-3905-2014

10 septembre 2015

Phase 2

PRÉSENTES :

Louise Pelletier
Louise Rozon
Françoise Gagnon
Régisseurs

Hydro-Québec
Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision sur le fond – 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*

Intervenants :

Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ);

Association hôtellerie Québec et Association des restaurateurs du Québec (AHQ-ARQ);

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ);

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI);

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ);

Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA);

Union des consommateurs (UC).

1. INTRODUCTION

[1] Le 5 août 2014, Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie), en vertu des articles 30, 31 (1°), 32, 34, 48, 49, 50, 51, 52.1, 52.2, 52.3 et 73 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi), une demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2015-2016 (le Dossier tarifaire 2015-2016).

[2] Le 6 mars 2015, la Régie rend sa décision D-2015-018, par laquelle elle accueille partiellement la demande du Distributeur et fixe les tarifs d'électricité pour l'année 2015-2016.

[3] Le 20 mars 2015, le Distributeur dépose à la Régie, en vertu des articles 31 (5°) et 32 de la Loi, une demande visant à mettre en place un mécanisme de récupération des coûts liés à des événements imprévisibles en réseaux autonomes (la Demande).

[4] Le 14 mai 2015, le Distributeur dépose la preuve au soutien de cette Demande.

[5] Le 28 mai 2015, la Régie rend sa décision D-2015-079 dans laquelle elle statue sur la procédure d'examen de la Demande. Elle y fixe, entre autres, les conditions de participation pour les intervenants intéressés à participer à cette phase 2 du Dossier tarifaire 2015-2016.

[6] Huit intervenants participent à la phase 2 du dossier, soit l'ACEFQ, l'AHQ-ARQ, l'AQCIE-CIFQ, la FCEI, le GRAME, le ROEE, SÉ-AQLPA et l'UC.

[7] Le 26 juin 2015, l'UC dépose ses conclusions et met fin à son intervention. Le même jour, les autres intervenants, à l'exception de l'AQCIE-CIFQ et de la FCEI, déposent leur mémoire.

[8] L'audience se tient les 8 et 9 juillet 2015, au terme de laquelle la Régie entame son délibéré.

¹ RLRQ, c. R-6.01.

[9] Dans la présente décision, la Régie se prononce sur la demande d'autorisation du Distributeur de mettre en place un mécanisme de récupération des coûts liés à des événements imprévisibles en réseaux autonomes.

2. RÉSUMÉ DE LA DEMANDE DU DISTRIBUTEUR

2.1 LE CONTEXTE DE LA DEMANDE

[10] Dans le cadre de la phase 1 du Dossier tarifaire 2015-2016, le sujet des coûts associés au déversement accidentel d'hydrocarbures survenu le 12 septembre 2014 dans le port de Cap-aux-Meules a été abordé. Le Distributeur proposait alors de verser ces coûts au compte d'écarts relatif aux achats de combustibles des années 2014 et 2015².

[11] Le 6 mars 2015, par sa décision D-2015-018, la Régie statue que le compte d'écarts relatif aux achats de combustibles, n'ayant pas été créé à cette fin, ne permet pas de capter les risques liés à des événements imprévisibles en réseaux autonomes. En conséquence, elle refuse d'y inclure les coûts liés à ce déversement d'hydrocarbures³. Elle invite cependant 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 serait important⁴.

[12] Le Distributeur répond à cette invitation de la Régie et soumet sa Demande, dont la conclusion principale se lit comme suit :

« AUTORISER la mise en place d'un mécanisme de récupération des coûts liés à des événements imprévisibles en réseaux autonomes, dont notamment le déversement accidentel d'hydrocarbures dans le port de Cap-aux-Meules ».

² Dossier R-3905-2014 Phase 1, pièces B-0095, p. 35, R 5.2 et A-0062, p. 152.

³ Dossier R-3905-2014 Phase 1, p. 159, par. 638.

⁴ *Idem*, par. 639.

[13] De façon spécifique, le Distributeur demande à la Régie d'autoriser la création d'un compte d'écart hors base de tarification afin d'y verser l'ensemble des coûts liés à des événements imprévisibles en réseaux autonomes inférieurs à 50 M\$ en vue de leur disposition ultérieure dans les tarifs d'électricité⁵.

[14] Le Distributeur rappelle qu'il n'intègre pas de provision pour aléas d'exploitation dans ses revenus requis lui permettant de couvrir les coûts éventuels découlant de tels événements imprévisibles, accidentels ou fortuits survenus dans le cadre de ses opérations et qui ne sont pas couverts autrement par ses assurances.

2.2 LE RISQUE D'AFFAIRES DU DISTRIBUTEUR

2.2.1 LA COUVERTURE D'ASSURANCES

[15] Selon l'actuelle politique de gestion des risques d'affaires d'Hydro-Québec, les risques liés aux événements de type catastrophique sont transférés, dans la mesure du possible, à des compagnies d'assurances. Cette stratégie globale s'inscrit dans le processus de gestion intégrée des risques d'affaires d'Hydro-Québec. Le Distributeur adhère à la politique de couverture d'assurances de l'entreprise.

[16] Ainsi, Hydro-Québec détient une assurance corporative de responsabilité civile générale qui couvre les dommages causés à des tiers découlant de ses opérations régulières, incluant celles du Distributeur. Cette assurance a une limite en responsabilité civile de 900 M\$ et est dotée d'une franchise de 50 M\$. Selon le Distributeur, cela reflète la gestion des risques de l'entreprise et la disponibilité d'assurances sur le marché.

[17] Par ailleurs, Hydro-Québec détient également des assurances couvrant certains biens lors d'événements catastrophiques. Ainsi, pour la centrale des Îles-de-la-Madeleine, elle détient une assurance couvrant exclusivement les actifs immobiliers (bâtisse et autres structures). Cette assurance comporte une franchise de 25 M\$ et une limite de 150 M\$.

[18] Il en résulte que le Distributeur n'est pas couvert pour des événements imprévisibles engageant sa responsabilité civile pour des montants en deçà de 50 M\$.

⁵ Pièces B-0245, p.7 et B-0250, R 6.1, p. 12.

2.2.2 SPÉCIFICITÉ DES RISQUES DANS LES RÉSEAUX AUTONOMES

[19] Selon le Distributeur, les risques d'événements imprévisibles sont plus importants dans les réseaux autonomes qu'en réseau intégré, du fait qu'il est responsable tant de la production que du transport et de la distribution de l'électricité dans ces réseaux. Il soutient que l'utilisation des combustibles comme source d'approvisionnement des centrales en réseaux autonomes présente des risques particuliers, tant aux plans de l'alimentation que de l'environnement.

[20] Le Distributeur soutient que la création du compte d'écarts demandé corrigera le déséquilibre des risques supportés en réseaux autonomes par rapport à ceux supportés dans le réseau intégré.

[21] En réponse à une demande de la Régie, le Distributeur explique :

« [...] Plus particulièrement, le Distributeur est d'avis qu'il n'assume aucun risque lié à la production et au transport de l'électricité en réseau intégré puisque ceux-ci sont la responsabilité, dans le cas de la production, soit du Producteur ou d'un fournisseur d'électricité et, dans le cas du transport, du Transporteur. Il en est autrement en réseaux autonomes puisque la totalité des risques liés à la production et au transport de l'électricité lui incombe, le compte d'écarts de combustible existant ne servant qu'à pallier à la volatilité des achats de combustible.

Les risques liés aux activités de distribution sont similaires, que le réseau soit intégré ou autonome.

Ainsi, la mise à place d'un compte d'écarts pour événements imprévisibles en réseaux autonomes permettra de corriger le déséquilibre des risques supportés par le Distributeur en réseaux autonomes par rapport à ceux supportés dans le réseau intégré »⁶.

[22] Le Distributeur soutient que les risques liés à ses activités de production en réseaux autonomes n'ont jamais fait partie des risques évalués pour son risque d'affaires. Il dit pouvoir « *très bien vivre* » avec le taux de rendement fixé par la décision D-2014-034⁷, dans la mesure où il aurait suffisamment de mécanismes qui permettraient de couvrir ce risque supplémentaire dont la Régie n'a pas tenu compte dans la détermination du taux de rendement.

⁶ Pièce B-0250, Q. 3.2, p. 6 et 7.

⁷ Dossier R-3842-2013.

[23] Dans sa réplique, le Distributeur précise que les risques de production dans les réseaux autonomes n'ont pas été pris en compte par la Régie lorsqu'elle a déterminé le taux de rendement sur les capitaux propres (TRCP). Il se réfère plus spécifiquement aux paragraphes 212 et 215 de la décision D-2014-034⁸. Il s'explique comme suit :

« Dans l'exercice que la Régie a fait pour arriver à ces conclusions-là, ils ont considéré deux critères, dont entre autres le critère qui est énoncé à 212. En fait, je dis critère, mais c'est ajustement.

[212] Un deuxième type d'ajustement possible viserait à compenser un risque clairement identifié et distinctif. La comparaison des entreprises intégrées à des distributeurs ou des transporteurs purs d'électricité [...]

[...]

Il faut procéder à un ajustement du taux de rendement qu'on utiliserait pour le Distributeur, de manière à le considérer comme un pur Distributeur, par opposition à d'autres entreprises intégrées. C'est donc dire qu'on rabaisse le taux du Distributeur puisqu'on le considère comme une entreprise de distribution pure seulement.

Ce que la Régie fait à 215, c'est justement ça :

[215] [...] étant donné le risque d'affaires plus faible des Demandeurs, ainsi que l'environnement d'affaires plus favorable au Canada, le TRCP [taux de rendement sur les capitaux propres] des entreprises intégrées américaines suggéré par le modèle AMF devrait être réduit d'un minimum de 40 points de base.

Donc, on a réduit le taux pour prendre des comparables, pour permettre de les ramener sur le « level playing field », ce qui fait en sorte qu'on a considéré le Distributeur comme étant un pur distributeur, faisant abstraction de ses activités de transport »⁹.

[24] Le Distributeur en conclut que la Régie a réduit d'un minimum de 40 points de base son taux de rendement pour le considérer comme un pur distributeur et donc, pour retirer ou enlever l'élément production, alors qu'en réalité, le Distributeur a des activités de production en réseaux autonomes.

⁸ Dossier R-3842-2013, p. 55.

⁹ Pièce A-0094, p. 205 à 207.

2.3 CARACTÉRISTIQUES DU COMPTE D'ÉCARTS DEMANDÉ

2.3.1 DÉFINITION D'UN ÉVÈNEMENT IMPRÉVISIBLE

[25] Le Distributeur définit un évènement imprévisible comme suit :

« Un évènement imprévisible, par définition, comprend les évènements inattendus, accidentels ou non récurrents de nature fortuite qui ont une incidence majeure sur les coûts. Ces évènements comprennent, entre autres, et sans limitation, une inondation, un tremblement de terre ou un déversement accidentel qui ont une probabilité d'occurrence faible »¹⁰.

[26] En audience, en réponse à une question de la FCEI, le Distributeur précise que, d'un point de vue comptable, un évènement imprévisible est un évènement accidentel qu'il ne peut inclure dans son cadre financier prévisionnel. C'est un évènement forcément constaté après coup, contrairement aux pannes majeures qui sont prévisibles mais dont on ne connaît pas l'ampleur¹¹.

[27] Au terme de l'audience, en suivi d'une demande de la Régie, le Distributeur limite la portée du mécanisme demandé aux évènements imprévisibles qui sont liés à l'utilisation des combustibles dans les réseaux autonomes dont, notamment, leur déversement lors de leur transbordement et de leur manutention¹².

2.3.2 SEUIL MINIMUM DES COÛTS PAR ÉVÈNEMENT

[28] Dans sa preuve initiale, le Distributeur ne propose aucun seuil minimum pour les coûts liés à un évènement imprévisible à inclure dans le compte d'écart demandé. Toutefois, en réponse à une demande de la Régie¹³, le Distributeur allègue qu'un seuil de 5 M\$, soit un seuil équivalent à celui fixé par la Régie pour un nouvel élément spécifique, serait raisonnable.

¹⁰ Pièce B-0245, p. 6.

¹¹ Pièce A-0092, p. 56.

¹² Pièces A-0092, p. 148 et A-0094, p. 54 et p. 58.

¹³ Pièce B-0250, R 3.3, p. 7 et R 4.2, p. 9.

[29] La Régie a également demandé au Distributeur de commenter le caractère raisonnable d'un seuil qui serait lié au TRCP, en le référant à une décision de l'Alberta Utilities Commission (AUC) qui, dans une de ses décisions, a établi le seuil d'éligibilité au traitement d'un évènement en facteur Z à 40 points de base du TRCP¹⁴. Le Distributeur précise qu'il n'est pas en mesure de juger du critère d'éligibilité au traitement d'un facteur Z établi par l'AUC en fonction du TRCP et reconnu dans le cas spécifique de l'Alberta.

2.3.3 PROPOSITION DE MODALITÉS DE DISPOSITION DU COMPTE D'ÉCARTS

[30] Dans sa preuve, le Distributeur propose de réduire au maximum le délai de récupération des coûts liés à un évènement imprévisible en réseaux autonomes.

[31] Le Distributeur confirme qu'il ne demande pas à la présente formation de disposer d'un quelconque solde relatif au compte d'écart visé par celle-ci. La proposition qu'il formule, quant aux modalités de disposition de ce compte d'écart, fait en sorte que ce sera aux formations saisies des prochains dossiers tarifaires (à compter de la demande tarifaire 2016-2017) de disposer des coûts liés au déversement dans le port de Cap-aux-Meules¹⁵.

[32] Le Distributeur reconnaît que la disposition du solde et, incidemment, l'étude du caractère nécessaire et raisonnable des sommes qui y auront été versées seront examinées à l'occasion d'un prochain dossier tarifaire.

3. POSITION DES INTERVENANTS

[33] Selon l'ACEFQ, un déversement causé par des essais hydrostatiques qui doivent être faits régulièrement n'est pas un évènement accidentel et inattendu. L'intervenante

¹⁴ *Idem*, R 4.2, p. 9.

¹⁵ Pièces A-0085, correspondance du 18 juin 2015 et B-0258, correspondance du 19 juin 2015.

recommande d'exclure de la définition d'« événements imprévisibles » les déversements qui se produiraient lors d'opérations normales et régulières en réseaux autonomes¹⁶.

[34] Quant au risque d'affaires du Distributeur, l'ACEFQ considère que ce dernier n'ayant pas fait de demande spécifique pour les réseaux autonomes dans le dossier R-3842-2013, il faut donc présumer que le TRCP qui lui a été accordé correspond au niveau de risque auquel il est confronté et que la création d'un compte d'écarts viendrait modifier à la baisse son niveau de risque global.

[35] L'AHQ-ARQ considère que l'établissement d'une définition du caractère « imprévisible » d'un événement dans le cadre d'un mécanisme de récupération des coûts devrait être reporté au dossier R-3897-2014 portant sur les mécanismes de réglementation incitative (MRI). Dans l'intervalle, selon l'intervenant, chaque cas devrait être traité individuellement. De plus, l'intervenant est d'avis que, pour un événement de même type que celui du déversement dans le port de Cap-aux-Meules, ces coûts ne devraient pas être considérés dans un mécanisme de récupération tant que les résultats des enquêtes menées sur l'évènement ne sont pas connus¹⁷.

[36] Selon l'AHQ-ARQ, le seuil de matérialité ne devrait pas être déterminé seulement pour les réseaux autonomes mais plutôt pour l'ensemble des activités du Distributeur. Par ailleurs, il devrait être établi dans le cadre du dossier sur les MRI¹⁸. De façon temporaire, l'intervenant suggère de traiter chaque cas séparément dans le cadre du dossier tarifaire subséquent.

[37] Selon l'AQCIE-CIFQ, la Régie a pris en compte le risque de production assumé par le Distributeur lorsqu'elle a fixé son TRCP. Contrairement à ce qu'affirme le Distributeur, l'intervenant soutient que cette prise en compte est démontrée par la décision D-2014-034¹⁹ alors que la Régie précise tenir compte d'un ajustement pour le risque à la baisse pour les entreprises ne produisant pas ou peu d'électricité et non pas seulement celles ne produisant pas du tout d'électricité.

¹⁶ Pièce C-ACEFQ-0030, p. 6 et 7, par. 25 à 27.

¹⁷ Pièce C-AHQ-ARQ-0029, p. 5.

¹⁸ Dossier R-3897-2014.

¹⁹ Dossier R-3842-2013, p. 55, par. 214.

[38] La FCEI considère également que la Régie a pris en compte le risque de production encouru par le Distributeur lorsqu'elle a établi son TRCP. Elle soutient que pour le compte d'écarts, le seuil recherché devrait se situer au-delà de ce qui est couvert par le risque d'affaires.

[39] Par ailleurs, la FCEI ajouterait à la définition d'évènement imprévisible «*les conditions d'imprévisibilité et d'irrésistibilité s'apprécient notamment en tenant compte des précautions prises pour prévenir l'évènement dans le contexte*»²⁰. L'intervenante dit vouloir éviter qu'un coût qui résulterait d'une faute intentionnelle et non d'un accident, soit couvert par le compte d'écarts et donc assumé par la clientèle.

[40] Le GRAME demande que les évènements imprévisibles, tels que les tremblements de terre, les tornades, les inondations, etc., soient exclus de la définition du mécanisme demandé. L'intervenant recommande que soient ciblés les risques liés aux coûts résultant de la récupération des matières dangereuses déversées dans l'environnement, et que ceci s'applique à l'ensemble du réseau de distribution, y compris au réseau intégré²¹.

[41] Le GRAME appuie la position du Distributeur à l'effet que le déversement d'hydrocarbures aux Îles-de-la-Madeleine n'est pas couvert par le risque d'affaires global du Distributeur. L'intervenant rappelle qu'il constatait, dans le dossier R-3842-2013, que la firme Concentric n'avait pas pris en compte le risque spécifique des réseaux autonomes mais plutôt considéré le risque financier du point de vue de l'investisseur. Le GRAME recommande que la valeur du risque soit prise en compte dans les coûts évités afin d'évaluer les mesures d'économie d'énergie.

[42] Le GRAME recommande que le seuil proposé de 5 M \$ ne soit pas une limite annuelle ferme, mais plutôt un ordre de grandeur permettant l'inclusion de coûts qui pourraient s'avérer supérieurs à 5 M\$, ou de coûts relatifs à des évènements de même nature non prévisibles et qui pourraient s'additionner pour atteindre un ordre de grandeur de 5 M \$ sur une période de plus d'un an.

²⁰ Pièce A-0092, p. 68 et 69.

²¹ Pièce C-GRAME-0028, p. 7 à 9.

[43] Le ROEÉ recommande à la Régie de ne pas accepter la création du compte d'écarts proposé par le Distributeur. Il est d'avis qu'il ne s'agit pas d'un mécanisme approprié pour capter les coûts liés aux conséquences environnementales résultant de déversements d'hydrocarbures. Il est d'avis que la récupération des coûts, telle que proposée par le Distributeur, n'est pas souhaitable et qu'elle entraîne la déresponsabilisation de l'actionnaire face à ce type d'évènements.

[44] Le ROEÉ recommande la création d'une provision annuelle de 25 M\$ pour couvrir d'éventuels évènements imprévisibles et d'un fonds de transition énergétique visant à réduire la dépendance des réseaux autonomes aux hydrocarbures et aux risques qui y sont associés²² par un accroissement des mesures d'efficacité énergétique et la production d'électricité renouvelable.

[45] Par ailleurs, le ROEÉ recommande, à l'instar du GRAME, que la valeur des risques des évènements visés par le mécanisme soit prise en compte dans les coûts évités.

[46] SÉ-AQLPA invite la Régie à accueillir la proposition du Distributeur de protéger, par le biais d'un compte d'écarts, la récupération des coûts à caractère environnemental, à savoir les coûts de remédier aux déversements accidentels²³.

[47] SÉ-AQLPA plaide qu'il serait opportun de retirer le mot « imprévisible » de la définition des coûts admissibles au compte d'écarts. Selon l'intervenant, cette suppression simplifierait grandement l'interprétation du champ d'admissibilité au compte d'écarts²⁴. Cependant, si la notion de caractère imprévisible devait être maintenue, SÉ-AQLPA préconise l'adoption de la définition comptable liée à la prévision budgétaire, plutôt que la définition juridique assimilable à la force majeure ou basée sur la notion de faute²⁵.

[48] SÉ-AQLPA appuie la position du Distributeur à l'effet que le risque en réseaux autonomes visé par le compte d'écarts proposé n'est pas inclus dans le TRCP actuel. L'intervenant fonde sa position sur les raisonnements similaires de l'expert de Concentric

²² Pièce C-ROEÉ-0039, diapositive 10.

²³ Pièce C-SÉ-AQLPA-0039, p. 2.

²⁴ Pièce A-0094, p. 171.

²⁵ Pièce C-SÉ-AQLPA-0041, p. 3.

et de la Régie²⁶ qui ne distinguaient pas la situation de distributeurs canadiens produisant « peu » ou « pas » d'électricité²⁷.

[49] SÉ-AQLPA invite la Régie à ne pas fixer de seuil minimal de 5 M\$ par évènement avant que les coûts d'un évènement exceptionnel en réseaux autonomes puissent être inscrits au compte d'écarts. Il estime que le seuil minimal devrait au moins être abaissé à 2 M\$ par évènement. Il suggère que la Régie pourrait même envisager, à l'instar d'autres comptes d'écarts, de ne fixer aucun seuil, particulièrement s'il s'agit d'un évènement à portée environnementale, tel qu'un déversement.

[50] L'UC est d'avis que, compte tenu des décisions prises par le Distributeur quant à l'assurance couvrant exclusivement la centrale de Cap-aux-Meules et à l'auto-assurance des dommages pour l'ensemble de ses autres actifs lors d'évènements de type catastrophique, le risque relié à des évènements tels que celui de Cap-aux-Meules est *a priori* inclus dans le taux de rendement du Distributeur.

[51] L'UC recommande à la Régie d'exiger du Distributeur qu'il présente et justifie ses choix en matière d'assurances lors d'évènements catastrophiques en expliquant particulièrement en quoi ses choix sont optimaux pour sa clientèle, lors d'un prochain dossier tarifaire.

[52] L'UC recommande de refuser au Distributeur la création du compte d'écarts proposé tant qu'une analyse portant sur la diminution de son risque d'affaires associée à la création de ce compte ainsi que son impact sur le TRCP n'a pas été produite.

[53] Elle recommande subsidiairement de ne pas verser les dépenses encourues en 2014 et 2015 pour le déversement dans le port de Cap-aux-Meules et tout autre coût relié à cet évènement dans le compte d'écarts, le déversement étant survenu avant la création de ce compte. Elle soutient que le versement de ces sommes au compte d'écarts serait assimilable à l'acquisition d'une assurance pour couvrir un désastre qui a déjà eu lieu.

²⁶ Dossier R-3842-2013, décision D-2014-034, p. 55, par. 214.

²⁷ Pièce C-SÉ-AQLPA-0041, p. 5.

4. OPINION DE LA RÉGIE

4.1 PERTINENCE DE LA DEMANDE

[54] La Régie comprend que le Distributeur lui demande l'autorisation de mettre en place un mécanisme de récupération des coûts liés à des événements imprévisibles afin de couvrir uniquement les risques liés à l'utilisation des combustibles dans les réseaux autonomes dont notamment leur déversement lors de leur transbordement et de leur manutention.

[55] Considérant la preuve du Distributeur portant sur la couverture d'assurances et la spécificité du risque d'affaires en réseaux autonomes et pour les motifs ci-après énoncés, la Régie considère que cette demande du Distributeur est pertinente mais seulement pour couvrir les risques liés à des événements imprévisibles de plus de 15 M\$.

[56] Dans sa décision D-2014-034, la Régie s'est prononcée sur les différences entre les risques du Distributeur et ceux d'entreprises intégrées lorsqu'elle a établi le risque d'affaires global du Distributeur.

[57] Voici la conclusion de son évaluation comparative du risque²⁸ :

« [214] La Régie note que les résultats de l'analyse de Concentric diffèrent de ce que l'on peut directement observer dans sa preuve, à l'annexe JMC-3, laquelle montre un écart moyen d'environ 100 points de base entre le TRCP autorisé des entreprises intégrées et celles qui ne produisent pas ou peu d'électricité [note de bas de page omise]. Également, la Régie observe, du côté de l'échantillon canadien, un écart de plus de 100 points de base entre les rendements attendus par les investisseurs pour Emera, une entreprise intégrée, et ceux de Canadian Utilities et Fortis, deux entreprises pas ou peu impliquées dans la production d'électricité [note de bas de page omise].

[215] La Régie estime qu'étant donné le risque d'affaires plus faible des Demandeurs, ainsi que de l'environnement d'affaires plus favorable au Canada, le TRCP des entreprises intégrées américaines suggéré par le modèle AFM devrait être réduit d'un minimum de 40 points de base ».

²⁸ Dossier R-3842-2013, décision D-2014-034, p. 55.

[58] En se prononçant ainsi, la Régie considère que le risque d'affaires du Distributeur est plus faible que celui des entreprises intégrées américaines et se trouve plus près d'entreprises canadiennes qui ne sont pas ou peu impliquées dans la production d'électricité.

[59] La Régie élabore sur les risques spécifiques qu'elle prend en compte dans cette comparaison. Elle explique ce qui différencie les risques d'affaires des producteurs par rapport à ceux des distributeurs et des transporteurs.

[60] Dans son évaluation comparative du risque, la Régie fait part de la distinction faite par les agences de crédit²⁹ :

« [74] Pour leur part, les agences de crédit font une distinction entre le risque global d'un transporteur, d'un distributeur et d'une entreprise intégrée. Dans sa récente publication, *Request for comment – Proposed Refinements to the Regulated Utilities Rating Methodology and our Evolving View of US Utility Regulation* [note de bas de page omise], publiée le 23 septembre 2013, Moody's affirme :

“[...]”

In our view, the different types of utility entities covered under this methodology have different levels of business risk. Vertically integrated utilities generally have a higher level of business risk because they are engaged in power generation. We view power generation as the highest-risk component of the electric utility business, as generation plants are typically the most expensive part of a utility's infrastructure (representing asset concentration risk) and are subject to the greatest risks in both construction and operation, including the risk that incurred costs will either not be recovered in rates or recovered with material delays.

[...]

For instance, we tend to view many US natural gas local distribution companies (LDC's) and certain US electric transmission and distribution companies (T&D's, which lack generation but generally retain some procurement responsibilities for customers), as typically having a lower business risk profile than their vertically integrated peers.

[...]

²⁹ *Idem*, p. 23 et 24, par. 74.

The scoring grids, including the financial ratio ranges in the Factor 4 grid shown in Appendix A, are primarily oriented toward vertically integrated utilities. We are contemplating lowering the financial ratio threshold ranges for utilities with lower business risk, including lower risk T&D's and LDC's in the US, by approximately one category. As an example, the threshold for a Baa category scoring in interest coverage for a vertically integrated utility (3.0x - 4.5x) would, for a utility with lower business risk, be the range for an A category scoring. [nous soulignons]” [note de bas de page omise].».

[61] Lorsque la Régie reconnaît que le risque associé à des entreprises verticalement intégrées est supérieur à celui d'un distributeur ou d'un transporteur, elle s'appuie d'abord sur le fait que les actifs de production représentent une part très importante des actifs de l'entreprise intégrée. Également, ces entreprises encourent des risques importants de construction et d'opération, incluant celui de ne pas récupérer tous leurs coûts dans les tarifs.

[62] Le risque des producteurs dont il est fait mention est différent de celui d'entreprises comme le Distributeur qui n'ont des activités de production que pour approvisionner quelques clients.

[63] Dans l'examen spécifique du risque d'affaires du Distributeur, la Régie cite le D^r Booth, qui explique que le transport et la distribution d'électricité sont considérés comme des activités moins risquées puisque leurs structures tarifaires les protègent contre des variations de revenus :

« [153] Dans sa présentation, le Dr Booth explique : “Electricity transportation is usually regarded as the lowest risk utility asset with electricity distribution the second lowest, mainly because there is revenue variability built into the rate design”. Cette opinion est généralement reconnue et corroborée par Moody's [note de bas de page omise] »³⁰.

³⁰ Dossier R-3842-2013, décision D-2014-034, p. 42.

[64] Le Distributeur est une entreprise qui a une petite part de production dans ses opérations, ce qui lui permet de desservir une clientèle éloignée du réseau intégré à moindre coût. Cependant, le Distributeur ne subit pas les risques des producteurs « purs », du fait qu'il n'y a pas de variabilité de revenus en réseaux autonomes et que les coûts de cette production, comme celui de sa distribution, sont intégrés dans sa structure tarifaire. Le Distributeur est, par ailleurs, couvert pour les variations des coûts de combustible par un compte d'écart.

[65] Dans le dossier R-3842-2013, la Régie a effectué une comparaison entre les activités du Distributeur et celles d'entreprises dont le risque était plus important à cause de leurs activités de production. Ainsi, le risque d'affaires du Distributeur étant plus faible vu que ses activités de production sont très limitées et par ailleurs, l'environnement d'affaires étant plus favorable au Canada, la Régie a réduit le TRCP du Distributeur d'un minimum de 40 points de base. Cette réduction représente une somme d'environ 15 M\$.

[66] Au terme de cette analyse de la décision D-2014-034, la Régie conclut qu'un événement imprévisible lié à l'utilisation de combustibles en réseaux autonomes qui occasionne des coûts importants n'est pas couvert par le risque global d'affaires du Distributeur. En conséquence, la Régie juge que la Demande du Distributeur est pertinente.

[67] Enfin, la Régie note également que l'AUC a établi le seuil d'éligibilité au traitement d'un événement en facteur Z à 40 points de base du TRCP.

[68] Pour ces motifs, la Régie juge approprié de fixer le seuil minimum pour les coûts à être inclus dans le compte d'écart hors base de tarification à 15 M\$ par événement.

[69] Pour l'ensemble de ces motifs, la Régie autorise le Distributeur à mettre en place un mécanisme de récupération des coûts liés à des événements imprévisibles afin de couvrir les risques liés à l'utilisation des combustibles dans les réseaux autonomes dont leur déversement lors de leur transbordement et de leur manutention. Elle autorise, en conséquence, la création d'un compte d'écart hors base de tarification afin d'y verser les coûts liés à de tels événements, en deçà de 50 M\$, en vue de leur disposition ultérieure dans les tarifs. Elle fixe à 15 M\$ par événement le seuil minimum des coûts à être inclus dans le compte d'écart hors base de tarification.

[70] Par ailleurs, la Régie estime qu'il n'est pas approprié d'étendre la portée éventuelle du mécanisme aux déversements de combustibles pouvant survenir dans le réseau intégré, tel que proposé par le GRAME. En effet, le Distributeur utilise peu de combustibles en réseau intégré. De plus, la Régie retient que la provision comprise dans les charges d'exploitation du Distributeur lui permet de capter convenablement ce risque.

[71] De même, la Régie considère que les propositions visant à étendre l'application du compte d'écarts aux coûts imprévisibles liés à d'autres matières dangereuses utilisées par le Distributeur dépassent le cadre de la Demande.

[72] Finalement, la Régie est d'avis que le présent dossier n'est pas le bon forum pour débattre de l'inclusion des coûts captés par le compte d'écarts aux coûts évités. Ces sujets sont traités dans le cadre des dossiers tarifaires ou des plans d'approvisionnements.

4.2 NOTION D'IMPRÉVISIBILITÉ

[73] Le Distributeur soumet en preuve une définition d'« évènement imprévisible ». En audience, les intervenants ont abordé l'étendue des caractéristiques qui pouvaient être assorties à cette définition.

[74] De façon plus spécifique, la FCEI propose d'ajouter la notion de précaution dans la définition d'un évènement imprévisible.

[75] La Régie reconnaît qu'il est important d'agir avec précaution pour qu'un évènement puisse être jugé imprévisible. Elle note que cette notion rejoint celle de la responsabilité du Distributeur.

[76] La Régie ne juge cependant pas opportun d'enchâsser le principe de précaution dans la définition d'un évènement imprévisible. Par ailleurs, elle est d'avis qu'il appartiendra à la formation saisie de la disposition des soldes du compte d'écarts d'apprécier le critère d'imprévisibilité, en se basant sur les caractéristiques factuelles de chaque évènement.

[77] **La Régie est d’avis que la définition d’évènement imprévisible proposée par le Distributeur est adéquate. En conséquence, elle retient la définition suivante : « Un évènement imprévisible, par définition, comprend les évènements inattendus, accidentels ou non récurrents de nature fortuite qui ont une incidence majeure sur les coûts ».**

5. RÉTROACTIVITÉ

[78] Lors de l’examen du dossier, la Régie s’est préoccupée de l’apparente portée rétroactive de la Demande en ce qui a trait à la possibilité de capter des coûts antérieurs à la création du compte d’écarts.

[79] Depuis sa décision D-2000-222, la Régie a établi qu’en vertu des principes établis par l’arrêt de la Cour suprême dans *Bell Canada c. CRTC*³¹, elle ne peut pas « rendre des ordonnances applicables à des périodes antérieures à la décision finale »³². Considérant le précédent établi par cette décision en matière de non-rétroactivité, la Régie a demandé au Distributeur de justifier sa Demande de créer un compte d’écarts et d’y verser, éventuellement, des sommes engagées en 2014.

[80] Le Distributeur est d’avis que sa Demande ne porte pas atteinte au principe de non-rétroactivité des tarifs qui permet de préserver l’intégrité de ceux-ci, dans l’intérêt de l’entité réglementée et des consommateurs.

[81] Il précise également que sa Demande a été faite de façon contemporaine à l’évènement survenu en septembre 2014, en vue de capter les coûts associés à cet évènement³³.

³¹ *Bell Canada c. CRTC*, [1989] 1 R.C.S., 1722, p. 1758.

³² Dossier R-3401-98, décision D-2000-222, p. 15.

³³ Pièce A-0094, p. 10.

[82] Selon le Distributeur, la dénonciation en phase 1 du Dossier tarifaire 2015-2016, constituait une demande de créer un compte d'écart approprié pour capter les coûts liés au déversement dans le port de Cap-aux-Meules. Il est d'ailleurs d'avis que la phase 2 du présent dossier est en continuité du Dossier tarifaire 2015-2016³⁴.

[83] Par ailleurs, il précise que la Régie a compétence pour créer des comptes d'écart en cours d'année et soutient avoir divulgué en temps utile son intention de capter, dans un compte d'écart, les coûts afférents au déversement accidentel survenu en septembre 2014 dans le port de Cap-aux-Meules.

[84] Enfin, le Distributeur affirme que la décision D-2015-018, rendue par la Régie en phase 1, ne concluait pas sur la disposition des sommes reliées au déversement dans le port de Cap-aux-Meules³⁵.

[85] D'autre part, les intervenants au dossier ont émis une diversité d'opinions sur le principe de non-rétroactivité tarifaire.

[86] En tenant compte de l'ensemble des représentations faites par les participants, la Régie est d'avis qu'elle a compétence pour créer, en cours d'année, un compte d'écart permettant de capter des coûts reliés à un événement postérieur à sa création, ou de façon contemporaine à la Demande. Une fois constitué, le compte d'écart ne porte pas atteinte au principe de non-rétroactivité des tarifs puisque la disposition des sommes qui y sont versées va affecter les tarifs futurs du Distributeur. La Régie note, d'ailleurs, qu'elle a déjà procédé à la création de tels comptes en cours d'année dans les dossiers R-3697-2009 et R-3723-2010³⁶.

[87] Dans l'affaire *Bell Aliant*³⁷, la Cour suprême confirme le caractère non rétroactif et non rétrospectif des comptes d'écart. Pour la Cour, une fois le compte approuvé, il fait partie des tarifs finaux, même si les sommes qu'il capte sont incertaines et imprécises. D'ailleurs, la Cour est d'avis que le pouvoir de déterminer leur utilisation postérieure est accessoire au pouvoir de les créer, et que la décision ultérieure sur la disposition des sommes qui y sont incluses n'a pas d'effet rétroactif.

³⁴ Pièce A-0094, p. 37.

³⁵ Pièce A-0094, p. 12.

³⁶ Dossier R-3697-2009, décision D-2009-057 et dossier R-3723-2010, décision D-2010-078.

³⁷ *Bell Canada v. Bell Aliant Communications régionales*, [2009] 2 R.C.S. 764, par. 63.

[88] Considérant les faits particuliers et le déroulement spécifique du présent dossier, la Régie juge que la Demande du Distributeur ne porte pas atteinte au principe de non-rétroactivité des tarifs puisque le mécanisme proposé vise à capter éventuellement des sommes reliées à un évènement contemporain à sa création, de même que des sommes reliées à des évènements futurs.

[89] En ce qui a trait au montant de 9,8 M\$ relatif au déversement d'hydrocarbures dans le port de Cap-aux-Meules dont elle a traité dans sa décision D-2015-018, la Régie est d'avis qu'elle a refusé la captation de cette somme constatée en 2014. À la suite de cette décision, le Distributeur a d'ailleurs retiré de son revenu requis 2015-2016 le montant de 9,8 M\$. Les tarifs ont été fixés en tenant compte de cette décision. Cette somme ne pourra donc pas être incluse dans le compte d'écarts.

[90] **Bien que la Régie ait exclu le montant de 9,8 M\$ pour la fixation des tarifs 2015-2016, elle autorise néanmoins que cette somme participe à l'atteinte du seuil minimum pour les coûts à être inclus dans le compte d'écarts hors base de tarification fixé à 15 M\$ pour le déversement d'hydrocarbures dans le port de Cap-aux-Meules.**

6. MODALITÉS DE DISPOSITION DU COMPTE D'ÉCARTS

[91] Le Distributeur propose de réduire au maximum le délai de récupération des coûts liés à des évènements imprévisibles en réseaux autonomes. Ainsi, à la suite d'un tel évènement, les coûts encourus seraient versés dans le compte d'écarts pour en disposer de la façon suivante :

- Intégration, dans les revenus requis projetés du dossier tarifaire, des coûts constatés l'année précédant l'année en cours;
- Intégration, dans les revenus requis projetés du dossier tarifaire, des coûts estimés pour l'année en cours sur une base de quatre mois réels et de huit mois projetés;
- Intégration, dans les revenus requis projetés du dossier tarifaire, du deuxième exercice subséquent de l'écart résiduel entre les coûts réels et ceux déjà intégrés l'année précédente.

[92] Les montants comptabilisés au compte d'écarts porteraient intérêts selon le taux des obligations d'Hydro-Québec 3 ans, majoré des frais de garantie et des frais d'émission, comme l'a déterminé la Régie dans sa décision D-2015-018³⁸.

[93] Le Distributeur considère que sa proposition est avantageuse puisqu'elle :

- 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'écarts, 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.

[94] SÉ-AQLPA recommande d'accepter les modalités de disposition du compte d'écarts proposées par le Distributeur, afin de respecter l'équité intergénérationnelle. Il mentionne que l'ampleur ne devrait pas avoir d'effet indu sur les tarifs³⁹.

[95] Les modalités proposées par le Distributeur respectent les principes déjà reconnus dans des décisions de la Régie autorisant plusieurs autres comptes d'écarts. **La Régie accepte la proposition du Distributeur. Cependant, si l'ampleur des coûts le justifiait, les modalités de disposition de ce compte d'écarts pourront être revues.**

[96] À des fins d'efficience réglementaire et compte tenu du fait qu'une enquête est en cours relativement aux circonstances entourant le déversement d'hydrocarbures dans le port de Cap-aux-Meules, la Régie juge approprié d'attendre les conclusions de cette enquête avant de disposer des coûts de cet événement, excluant le montant de 9,8 M\$ sur lequel elle a déjà statué.

³⁸ Dossier 3905-2014, p. 84, par. 333.

³⁹ Pièce C-SÉ-AQLPA-039, p. 9.

7. TRAITEMENT DES COÛTS LIÉS AU DÉVERSEMENT DANS LE PORT DE CAP-AUX-MEULES DANS LE RAPPORT ANNUEL 2014

[97] Dans le rapport annuel 2014, la Régie constate que les résultats des activités réglementées de l'exercice financier 2014 incluent le compte d'écarts demandé par le Distributeur, lequel fait l'objet de la présente Demande. Le Distributeur a intégré dans le compte d'écarts les coûts encourus relativement au déversement d'hydrocarbures dans le port de Cap-aux-Meules en 2014. Il indique : « *Ces coûts sont portés au compte d'écarts proposé – Montant à récupérer par un mécanisme en attente d'approbation* »⁴⁰.

[98] En réponse à une demande de la Régie en regard de l'impact sur les résultats constatés en 2014 s'il s'avérait que la Régie rejette sa demande au présent dossier, le Distributeur propose de refléter les impacts dans les résultats réglementaires de 2015 plutôt que d'amender son rapport annuel 2014 :

*« S'il s'avérait que la Régie rejette en tout ou en partie la demande du Distributeur, celui-ci propose de refléter les impacts de cette décision dans les résultats réglementaires de 2015 plutôt que d'amender son Rapport annuel 2014, en conformité avec les états financiers à vocation générale »*⁴¹.

[99] L'ACEFQ recommande à la Régie d'exiger que le Distributeur amende son rapport annuel 2014 afin d'inclure les frais encourus en 2014 reliés au déversement survenu aux Îles-de-la-Madeleine. Selon elle, la répartition des frais sur les années où ils ont été réellement encourus est préférable, car cela permet d'étaler les frais encourus sur plusieurs années et reflète mieux la réalité.

[100] Le GRAME recommande de demander au Distributeur d'indiquer dans les états financiers à vocation générale de 2014, de même qu'au rapport annuel de 2014, le traitement fait de ces coûts et les actions qui seront prises en 2015. Il suggère : « *Le Distributeur pourrait procéder via l'ajout d'une note aux états financiers à vocation générale de 2014 et par la transmission d'une correspondance à la Régie pour le Rapport annuel de 2014* »⁴².

⁴⁰ Rapport annuel 2014, pièce HQD-4, document 3.1, p. 14 et 15.

⁴¹ Pièce B-0250, R 7.2, p. 13.

⁴² Pièce C-GRAME-0028, p. 18.

[101] **La Régie considère que la proposition du Distributeur est raisonnable. En reflétant les impacts sur les résultats réglementaires de 2015, les revenus requis futurs ne seront pas affectés. En conséquence, elle accepte cette proposition.**

[102] **Considérant ce qui précède,**

La Régie de l'énergie :

ACCUEILLE partiellement la demande du Distributeur;

AUTORISE la mise en place d'un mécanisme de récupération des coûts liés à des événements imprévisibles afin de couvrir les risques liés à l'utilisation des combustibles dans les réseaux autonomes dont leur déversement lors de leur transbordement et de leur manutention;

AUTORISE la création d'un compte d'écarts hors base de tarification afin d'y verser les coûts liés à de tels événements imprévisibles en réseaux autonomes, en deçà de 50 M\$, en vue de leur disposition ultérieure dans les tarifs;

FIXE à 15 M\$, par événement, le seuil minimum pour les coûts à être inclus dans le compte d'écarts hors base de tarification;

REFUSE la captation des coûts de 9,8 M\$ encourus en 2014 au compte d'écarts autorisé mais **AUTORISE** que cette somme participe à l'atteinte du seuil minimum pour les coûts à être inclus dans le compte d'écarts hors base de tarification pour le déversement dans le port de Cap-aux-Meules;

ORDONNE au Distributeur de se conformer à l'ensemble des autres éléments décisionnels contenus dans la présente décision.

Louise Pelletier

Régisseur

Louise Rozon

Régisseur

Françoise Gagnon

Régisseur

Représentants :

Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ) représentée par Me Denis Falardeau;

Association hôtellerie Québec et Association des restaurateurs du Québec (AHQ-ARQ) représenté par Me Steve Cadrin;

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ) représenté par Me Pierre Pelletier;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représentée par Me André Turmel;

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAMÉ) représenté par Me Geneviève Paquet;

Hydro-Québec représentée par Me Éric Fraser;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ) représenté par Me Franklin S. Gertler;

Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA) représenté par Me Dominique Neuman;

Union des consommateurs (UC) représentée par Me Hélène Sicard.