

4.2 Effet des décisions gouvernementales sur les tarifs d'électricité

118 Comme ce fut le cas pour le report du mécanisme de partage des écarts de rendement jusqu'à l'année suivant le retour à l'équilibre budgétaire, certaines décisions gouvernementales ont un effet sur les tarifs d'électricité. Bien que la Régie soit un organisme indépendant, sa loi constitutive prévoit qu'elle doit tenir compte du respect des objectifs des politiques énergétiques du gouvernement et des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret. Nous présentons dans cette section l'effet de certaines décisions gouvernementales récentes sur les tarifs d'électricité.

Approvisionnement du distributeur

119 De 2003 à 2014, le gouvernement du Québec a adopté successivement plusieurs décrets visant l'approvisionnement du distributeur par des blocs d'énergie de sources spécifiques, telles que l'éolien et la biomasse, et par de l'hydroélectricité provenant de petites centrales hydroélectriques de 50 mégawatts et moins, aussi appelée « la petite hydraulique ». Pour donner suite à ces décrets, le distributeur a lancé des appels d'offres publics, qui, selon le *Plan d'approvisionnement 2017-2026* du distributeur, ont mené à la conclusion de 69 **contrats d'approvisionnement** de long terme. Ces contrats d'approvisionnement composent une proportion importante de ce qui est appelé l'**approvisionnement en électricité postpatrimoniaire**, qui comprend aussi d'autres contrats notamment avec TransCanada Énergie et avec Hydro-Québec Production.

120 Puisque le distributeur doit prendre livraison de l'énergie découlant de ces contrats, il en découle qu'une partie de l'électricité patrimoniale prévue pour le marché québécois demeure inutilisée. Nous avons analysé l'effet sur les tarifs de s'approvisionner en électricité postpatrimoniaire alors que de l'électricité patrimoniale est disponible.

121 Les achats d'électricité du distributeur sont composés des achats d'électricité patrimoniale à faible coût auprès d'Hydro-Québec Production et des achats d'électricité postpatrimoniaire. Dans le contexte où le total de l'électricité patrimoniale et postpatrimoniaire disponible excède les besoins de la clientèle québécoise, le distributeur mise sur la réduction des livraisons d'électricité patrimoniale pour rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande en énergie. Ainsi, les besoins des marchés québécois sont satisfaits en priorité par la fourniture d'électricité postpatrimoniaire. Il en résulte que le distributeur s'approvisionne prioritairement à un coût unitaire moyen plus élevé (8,96 ¢/kWh pour l'électricité postpatrimoniaire par rapport à 2,67 ¢/kWh pour l'électricité patrimoniale en 2016).

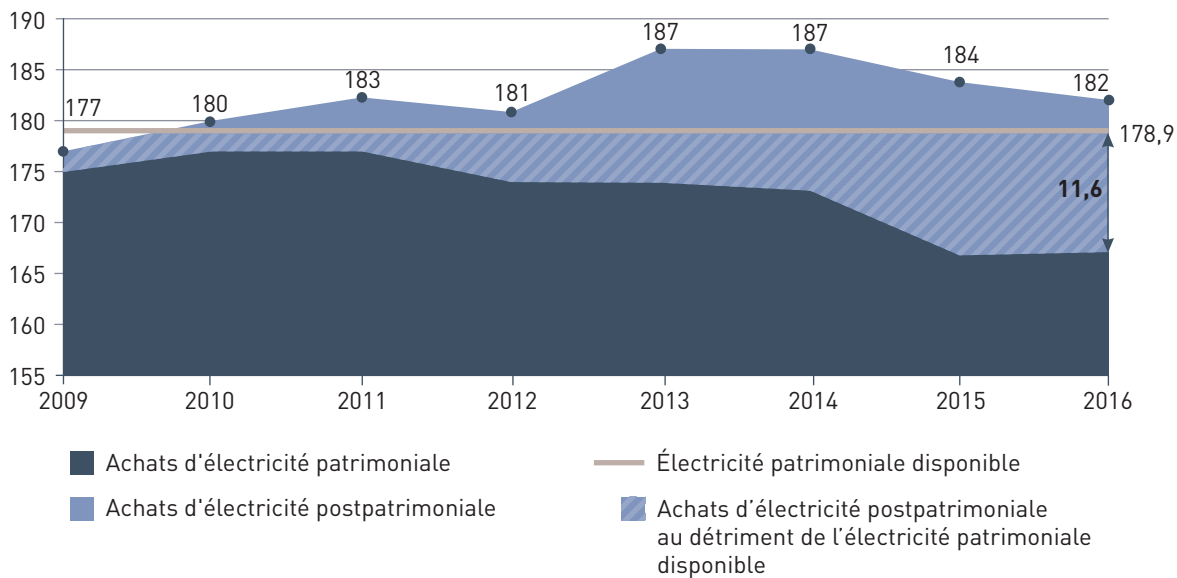
Les contrats d'approvisionnement conclus entre le distributeur et les producteurs privés dans le cadre des appels d'offres visant la production d'énergie éolienne, de biomasse et de « la petite hydraulique » sont des contrats fermes, aussi appelés *take or pay* en anglais, ce qui signifie que l'énergie produite doit être payée intégralement, que l'acheteur en prenne livraison ou non.

L'approvisionnement en électricité postpatrimoniaire comprend :

- l'électricité achetée pour satisfaire les besoins des marchés québécois qui excèdent l'approvisionnement en électricité patrimoniale ;
- l'électricité achetée dans le cadre de contrats conclus à la suite des décrets du gouvernement visant l'achat de blocs d'énergie, notamment d'énergie éolienne.

122 La figure 9 présente les achats d'électricité du distributeur de 2009 à 2016, répartis par catégories d'approvisionnement. On remarque que le volume d'énergie patrimoniale inutilisée s'est amplifié au cours des dernières années, en raison de la diminution de la demande et de l'augmentation de l'approvisionnement en électricité postpatrimoniale.

Figure 9 Achats réels d'électricité patrimoniale et postpatrimoniale¹ (en TWh)



1. Dans nos calculs, nous avons considéré le coût réel, plutôt que celui prévu dans la demande tarifaire, car même si le coût réel n'est pas reflété dans les tarifs d'électricité de l'année concernée, il le sera ultérieurement grâce au compte d'écarts autorisé par la Régie. Toutes les données représentées sont des données brutes, avant considération du taux de perte de transport et de distribution, tirées de documents déposés par Hydro-Québec à la Régie de l'énergie du Québec. L'électricité patrimoniale disponible correspond au volume de consommation maximal de 165 TWh avec un taux de perte de 8,4 %, soit à un volume d'approvisionnement de 178,9 TWh.

TWh Térawattheure (unité qui représente l'énergie fournie [ou utilisée] en une heure, et qui correspond à un milliard de kilowattheures [kWh])

123 Le tableau 12 présente une estimation du coût réel de l'électricité patrimoniale inutilisée, c'est-à-dire le coût supplémentaire de l'achat, au coût moyen réel, d'électricité postpatrimoniale de long terme au détriment d'électricité patrimoniale disponible. Dans le cas de l'électricité postpatrimoniale, nous avons tenu compte uniquement des données relatives à l'approvisionnement de long terme, excluant notamment l'approvisionnement de court terme nécessaire dans les périodes de pointe et l'achat de puissance.

124 Par exemple, pour l'année tarifaire 2016, le volume d'approvisionnement en électricité postpatrimoniale de long terme s'est élevé à 14,7 TWh, alors que pour combler les besoins du marché québécois excédant le volume d'électricité patrimoniale, un approvisionnement postpatrimonial de long terme de 3,1 TWh aurait suffi. L'écart entre l'approvisionnement postpatrimonial réel et celui qui aurait été nécessaire est de 11,6 TWh. En multipliant ce volume par la différence entre le coût moyen de l'électricité patrimoniale et de celui de l'électricité postpatrimoniale de long terme, on obtient un coût supplémentaire d'approvisionnement en électricité de 730 millions de dollars. Pour donner un ordre de grandeur, ce montant représente environ 6 % des revenus requis autorisés du distributeur pour 2016, qui s'élevaient à 11,8 milliards de dollars.

Tableau 12 Estimation du coût supplémentaire de l'approvisionnement en électricité postpatrimoniale au détriment de l'électricité patrimoniale disponible¹

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Volume (TWh)									
Électricité patrimoniale inutilisée	3,9	1,7	1,5	4,8	4,7	6,7	11,9	11,6	46,8
Approvisionnement postpatrimonial de long terme ²	1,8	2,7	4,2	7,0	9,8	12,1	14,0	14,7	66,3
Coût d'approvisionnement postpatrimonial de long terme ajusté (M\$) ³	146	189	312	475	730	1 017	1 244	1 317	5 430
Coût moyen (¢/kWh)									
Électricité postpatrimoniale de long terme ajustée ³	8,09	7,00	7,42	6,78	7,45	8,41	8,89	8,96	-
Électricité patrimoniale ⁴	2,58	2,58	2,58	2,57	2,57	2,61	2,63	2,67	-
Coût supplémentaire (M\$)	99	75	73	202	229	388	745	730	2 541

1. L'estimation a été calculée à l'aide de données tirées du *Plan d'approvisionnement 2017-2026* (HQD-1, document 2.3) du dossier R-3986-2016 et du document *Approvisionnements en électricité* (HQD-6, document 1) du dossier R-4011-2017.
2. Excluant le service cyclable fourni par Hydro-Québec Production.
3. Le coût d'approvisionnement de long terme, excluant le service cyclable, a été réduit d'un montant estimé de 134 millions de dollars de 2009 à 2013 et de 120 millions de dollars de 2014 à 2016 au titre du coût de suspension de la centrale au gaz naturel de Bécancour en vertu d'ententes conclues avec TransCanada Énergie.
4. Le coût moyen de l'électricité patrimoniale présenté dans ce tableau est le coût des quantités brutes fournies par Hydro-Québec Production. Il diffère du prix du volume de consommation d'un prix fixe de 2,79 ¢/kWh indexé depuis 2014, car ce dernier tient compte d'un taux de perte de transport et de distribution prévu.

125 L'approvisionnement par de l'électricité postpatrimoniale, qui découle principalement de décrets gouvernementaux, plutôt que par l'électricité patrimoniale disponible, a eu un effet à la hausse estimé à 2,5 milliards de dollars sur les coûts d'approvisionnement du distributeur entre 2009 et 2016, montant qui a été récupéré dans les tarifs d'électricité.

126 Selon l'information présentée par le distributeur à la Régie de l'énergie dans le cadre de l'approbation de son plan d'approvisionnement 2017-2026, ce dernier prévoit des **surplus énergétiques** annuels oscillant entre 9,1 et 13,3 TWh au cours des 10 prochaines années, comme le montre le bilan en énergie présenté au tableau 13. En conséquence, il est prévu que la situation observée pour les années 2015 et 2016, alors que le distributeur ne prenait pas livraison d'une quantité importante du volume d'électricité patrimoniale, se prolongera sur plusieurs années, en s'amointrissant légèrement.

Les surplus énergétiques indiquent que le volume d'électricité disponible est supérieure aux besoins prévus. Comme le distributeur ne peut réduire les livraisons découlant de la plupart de ses engagements d'approvisionnement en électricité postpatrimoniale, il mise sur la réduction des livraisons d'électricité patrimoniale pour assurer l'équilibre en énergie.

Tableau 13 Besoins et approvisionnements prévus selon le plan d'approvisionnement 2017-2026 du distributeur (TWh)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Besoins	181,2	182,8	183,9	185,5	184,5	185,5	186,5	188,1	188,2	189,0
Approvisionnements										
Électricité patrimoniale	178,9	178,9	178,9	178,9	178,9	178,9	178,9	178,9	178,9	178,9
Approvisionnements postpatrimoniaux¹	15,4	17,2	17,6	17,9	17,8	18,0	18,4	18,8	18,9	19,2
Hydro-Québec Production	3,1	3,1	3,1	3,2	3,2	3,5	3,8	4,2	4,4	4,5
Éolien	10,3	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4	11,4
Biomasse	1,7	2,3	2,5	2,6	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Petite hydraulique	0,4	0,4	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Achats d'énergie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3
Approvisionnements additionnels requis (surplus)	(13,1)	(13,3)	(12,6)	(11,3)	(12,2)	(11,4)	(10,8)	(9,6)	(9,6)	(9,1)

1. Les sous-totaux peuvent différer de la somme des données pour cause d'arrondis.

Source : Hydro-Québec.

127 Cette situation engendre une opportunité d'exporter des volumes d'électricité plus importants. Les ventes d'électricité hors Québec sont gérées par Hydro-Québec Production et n'ont pas d'incidence sur les tarifs d'électricité au Québec.

Indexation du prix de l'électricité patrimoniale

128 À la suite d'une modification législative adoptée en 2013, la *Loi sur la Régie de l'énergie* prévoit que le prix de l'**électricité patrimoniale** est indexé annuellement selon l'indice des prix à la consommation du Québec à compter de l'année tarifaire 2014. En vertu de la *Loi sur Hydro-Québec*, l'effet cumulatif de l'indexation du prix de l'électricité patrimoniale depuis 2014 est versé au Fonds des générations, à même les dividendes versés au gouvernement par Hydro-Québec.

Le volume d'électricité patrimoniale a été créé par une modification législative sanctionnée en juin 2000, qui excluait la production d'électricité de la compétence de la Régie.

129 Comme nous l'avons vu précédemment, le volume d'approvisionnement en électricité patrimoniale correspond au volume de consommation des marchés québécois jusqu'à concurrence de 165 TWh, ajusté pour tenir compte du taux de perte de transport et de distribution prévu. L'électricité patrimoniale compte pour plus de 90 % de l'approvisionnement du distributeur. En conséquence, l'indexation de son prix a un effet direct à la hausse sur les tarifs d'électricité facturés à la clientèle, comme le montre le tableau 14.