

Régie de l'énergie – Dossier R-3708-2009**Union des consommateurs****Présentation de Co Pham, Ph.D., ing. (15 décembre 2009)**

Monsieur Le Président,

Mesdames les régisseuses,

Bonjour,

Mon rapport d'expertise traite de divers sujets, toutefois tel que demandé, je vais limiter ma présentation d'aujourd'hui à certains points concernant la répartition des coûts reliés aux surplus énergétiques du Distributeur et au témoignage rendu par M. Knecht.

Différence entre répartition des coûts et établissement des tarifs

Le but d'une *répartition des coûts* est de déterminer les coûts attribuables à une catégorie d'utilisateurs donnée, à partir des coûts d'acquisition globaux (avant la répartition par catégories d'utilisateurs).

Ceci est différent de l'*établissement des tarifs* qui peut considérer bien des facteurs autres que les coûts, par exemple l'évolution équilibrée et stable des tarifs et la protection des consommateurs. La répartition des coûts doit donc viser à fournir, de façon factuelle et objective à la Régie, des informations (ou données) relatives aux coûts attribuables à chaque catégorie d'utilisateurs, de façon la plus précise possible. À mon avis, dans une répartition des coûts, il n'y a pas de place pour faire de la promotion de l'intérêt de quelque groupe de consommateurs que ce soit. Elle doit se tenir à l'application stricte du principe de causalité des coûts, principe reconnu en réglementation économique et par la Régie.

Les coûts reliés aux surplus énergétiques du Distributeur et leur origine

Selon la preuve, et les décisions antérieures de la Régie, les surplus énergétiques du Distributeur sont causés essentiellement par deux facteurs :

- 1) Biais de surestimation de la demande du secteur industriel Grandes entreprises pour les horizons de 3 à 8 ans¹;
- 2) Baisse des besoins industriels, reliée depuis 2007, à la conjoncture économique (avant même la crise économique de 2009).

¹ D-2009-125, page 7 (extrait se trouve à la page 7 du rapport d'expertise de Co Pham.)

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3708-2009
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
Date: 15 DÉC. 2009
Pièces n°: C-10-20 UC

Essentiellement, les surplus énergétiques du Distributeur n'ont pas de lien avec la consommation des catégories de consommateurs résidentiel et petite puissance, puisque globalement leurs consommations en 2010 seraient au-delà des niveaux prévus par les plans d'approvisionnement dont ont découlé les contrats d'approvisionnements post patrimoniaux pour les quantités les plus importantes²).

En 2010, les « coûts » reliés aux surplus énergétiques du Distributeur ont deux composantes :

- 1) Les coûts de suspension de TCE totalisant environ 150 M\$³;
- 2) Les pertes reliées à la revente totalisant environ 70 M\$⁴.

Le coût total des surplus énergétiques du Distributeur serait de près de **220 M\$**. Ce coût représente 69% du coût des approvisionnements de long terme qui est de 319,5 M\$⁵, selon le Distributeur.

Ainsi, en 2010, environ 31% des coûts des approvisionnements de long terme sont utiles et directement reliés à la consommation de l'ensemble des consommateurs québécois. Ces coûts peuvent être répartis aux différentes catégories de consommateurs selon la méthode horaire ou toute autre méthode appropriée. Rappelons que les méthodes reconnues par NARUC ou par l'APPA et utilisées en Amérique du Nord répartissent un coût global donné aux différentes catégories de consommateurs en fonction de leurs consommations, en puissance et en énergie, sur différentes périodes de temps (saisons, mois, ou heure).

De l'autre côté, environ 69% du coût total des contrats de long terme ne sont pas utiles à la consommation de l'ensemble des consommateurs québécois en 2010. Le volume

² voir les dossiers R-3470 et R-3550.

³ Valeur estimée approximativement sur la base des données rendues publiques par le Distributeur. Cette valeur estimée englobe la prime fixe de puissance du contrat avec TCE et les coûts directs de suspension de TCE.

⁴

Estimation de la perte reliée à la revente

Coût approximatif de l'énergie revendue (Rapport de Co Pham, page 22, tableau 3.5.4)	112,9	M\$
Revenu de la revente (R-3708-2009, HQD-5, Document 1, page 10, tableau 6)	42,3	M\$
Perte estimée approximativement (Coût moins Revenus)	70,6	M\$

⁵ R-3708-2009, HQD-5, Document 1, page 10, tableau 6.

de consommation des catégories de consommateurs québécois est donc une clé de répartition inappropriée pour répartir ces coûts. Ces derniers doivent être répartis aux catégories de consommateurs qui sont à l'origine des surplus du Distributeur, par une ou des clés appropriées, conformément au principe de causalité des coûts.

Répartition des coûts reliés aux surplus énergétiques effectuée par le Distributeur

Dans le présent dossier, tout comme dans le dossier tarifaire de l'an dernier, le Distributeur répartit les coûts reliés à ses surplus énergétiques de la même façon que les autres coûts d'approvisionnement.

La répartition faite par le Distributeur est basée essentiellement sur le volume d'énergie consommée des catégories d'utilisateurs. Ainsi, les consommateurs résidentiels et les petits commerces se voient « attribuer » une bonne partie des coûts reliés aux surplus du Distributeur qui ont été causés essentiellement par le secteur industriel.

En ce sens, la répartition effectuée par le Distributeur est contraire au principe de causalité des coûts maintes fois reconnu par la Régie, et est **inéquitable**.

La répartition effectuée par le Distributeur ne fournit aucune information sur les coûts attribuables à l'énergie revendue. En répartissant directement les pertes reliées à la revente en fonction des volumes de consommation des catégories de consommateurs, le Distributeur influencerait directement la décision de la Régie quant à la répartition de ces pertes sur les *tarifs* des différentes catégories de consommateurs, et ce d'année en année selon diverses situations.

Les coûts attribués aux différentes catégories de consommateurs selon l'application de la méthode horaire par le Distributeur comportent un biais résultant de son traitement des coûts reliés à la suspension de TCE et à la revente. Comme ces coûts attribués sont utilisés par le Distributeur pour calculer les indices d'interfinancement entre les catégories de consommateurs et les ajustements tarifaires différenciés par catégories de consommateurs, la Régie devrait considérer ceux-ci **avec une grande réserve**.

Solutions recommandées

Pour remédier aux lacunes de la répartition effectuée par le Distributeur, je propose deux traitements particuliers pour les coûts reliés aux surplus énergétiques, considérant la situation exceptionnelle dans laquelle se trouve le Distributeur. Bien entendu, les coûts d'approvisionnements « normaux » qui ne sont pas reliés aux surplus énergétiques du Distributeur seraient traités par la méthode horaire.

Le premier traitement particulier consiste à allouer le coût de la suspension de TCE aux catégories de consommateurs dont la consommation est en décroissance⁶ depuis 2007, c'est-à-dire depuis la première suspension de TCE, au prorata de leur diminution énergétique entre 2007 et 2010. Les catégories dont la consommation est en croissance depuis 2007 ne se voient attribuer aucune part du coût de suspension de TCE, puisque ces catégories ne sont pas à l'origine de la suspension de TCE.

Il importe de souligner que ce traitement s'applique aux catégories de consommateurs et non pas à un consommateur en particulier. Ce traitement reflète en quelque sorte dans les coûts de certaines catégories de consommateurs les **risques** du Distributeur associés à son obligation de conclure des contrats d'approvisionnements plusieurs années d'avance pour satisfaire les besoins de ces catégories de consommateurs. S'il est inéquitable que le Distributeur assume le coût de ces risques, il est également inéquitable que les catégories de consommateurs qui n'ont pas causé ces surplus les assument.

Le deuxième traitement que je propose consiste à considérer les « acheteurs d'énergie » comme toutes autres catégories de consommateurs quant à la détermination de leurs coûts par la méthode horaire. Ainsi, les caractéristiques de consommation, en puissance et en énergie, de tous les groupes d'utilisateurs seront prises en compte sans aucune discrimination. Le revenu de la revente sera considéré comme un élément de réduction du *revenu additionnel requis* du Distributeur. Les pertes (ou les gains potentiels dans le futur) de la revente seront répartis par catégorie de consommateurs par la Régie à l'étape *d'établissement des tarifs*, selon les principes de tarification qu'elle juge appropriée, par exemple l'équilibre entre le tarif et le coût d'une catégorie de consommateurs donnée, l'évolution équilibrée et stable des tarifs. À chaque exercice tarifaire, la Régie aurait donc l'opportunité d'en discuter, selon les circonstances.

Commentaires sur la proposition de l'expert de l'AQCIE/CIFQ (M. Knecht)

Le témoin de l'AQCIE/CIFQ⁷, M. Knecht, s'objecte à ma proposition relative au traitement des coûts des surplus du Distributeur. Il écrit :

« Regarding Mr. Pham's proposed treatment of the TCE stranded costs, I disagree as a matter of both cost causation and economics. For cost causation, it is simply not possible to assign costs to loads that are lost. HQD will be hard-pressed to

⁶ Croissance « négative ».

⁷ Présentation de M. Robert D. Knecht, 11 décembre 2009, page 3.

recover costs from the forest products mills that have shut down. In most jurisdictions, rather than impose higher costs on struggling industries, regulators will allow rate discounts to be provided in order to retain loads.” (Fin de la citation).

Je soumetts respectueusement qu'il fait erreur puisque la répartition des coûts vise des catégories de consommateurs, et non pas un petit nombre de clients spécifiques⁸. Bien plus important, la répartition des coûts doit être rigoureuse et indépendante et refléter la réalité de chacune des catégories de consommateurs. La détermination du tarif d'une catégorie de consommateurs donnée ou des rabais tarifaires applicables à cette catégorie se discute à l'étape de l'établissement des tarifs qui est subséquente à la répartition des coûts et à la détermination des risques inhérents à chaque catégorie, selon l'esprit de la Loi sur la Régie. Pour cette raison, la Régie devrait ignorer cet argument de l'expert de l'AQCIE/CIFQ.

L'expert de l'AQCIE/CIFQ présente aussi deux remarques relativement aux bénéfices que procure une perte de consommation d'électricité du secteur industriel aux autres catégories de consommateurs.

Sa première remarque mentionne qu'une telle perte donne aux autres catégories de consommateurs une part plus importante dans l'électricité patrimoniale. À mon avis, ceci est vrai et ne se limite pas au secteur industriel. Ceci est dû à une pratique du Distributeur pour déterminer les volumes d'électricité patrimoniale par catégories de consommateurs. J'ai été le premier sinon le seul dans le passé⁹ à critiquer cette pratique du Distributeur. Dans le présent dossier, j'ai formulé positivement une proposition afin de corriger cette lacune¹⁰. À mon avis, la correction de cette lacune doit

⁸ Selon ma compréhension, la Loi sur la Régie ainsi que la pratique réglementaire ne visent jamais à obtenir de l'information relative au coût d'un client spécifique.

⁹ Dossier R-3610-2006, Rapport d'expertise de Co Pham, page 11 :

« Cet exemple démontre que le traitement global (traitement de l'électricité postpatrimoniale de la même manière que l'électricité patrimoniale) proposé par le Distributeur ne reflète pas correctement la causalité des coûts de l'électricité postpatrimoniale. En effet, ce traitement confère aux catégories de consommateurs ayant un taux de croissance rapide un avantage indu en leur attribuant une part plus grande du bloc d'électricité patrimoniale au détriment des catégories de consommateurs ayant un taux de croissance faible. Ces derniers devant assumer une part plus importante des coûts des approvisionnements postpatrimoniaux. »

¹⁰ Voir « Réponse de UC à la demande de renseignements no. 1 du Distributeur », pages 17-18 :

« Pour 2010, le traitement des volumes de consommation de l'électricité patrimoniale adopté par le Distributeur favorise indument la catégorie « Tarifs D et DM », en raison de la forte diminution des consommations des catégories « Tarif L » et « Contrats spéciaux ». Par contre, l'inverse pourrait se produire dans l'avenir lorsque les grandes industries se développent à un taux relativement élevé.

s'effectuer là où elle se trouve, c'est-à-dire lors de la détermination des volumes d'électricité patrimoniale par catégorie de consommateurs et non pas dans la détermination des coûts reliés aux surplus énergétiques du Distributeur.

Sa deuxième remarque¹¹ est à l'effet que ma proposition ne reflèterait pas le fait que le Distributeur n'obtient que 2,6 cents de revenu correspondant à la composante fourniture d'un kilowatt-heure lors d'une vente au secteur industriel, alors qu'il peut obtenir 3,4 cents le kilowatt-heure par la revente sur les marchés. Et il conclut : « *In effect, HQD's other customers are better off if HQD's resells the power than by selling to domestic industrial customers* ». **Son argument est théorique et ignore bien des réalités.** En raisonnant seulement en fonction du revenu correspondant à la composante fourniture, l'expert de l'AQCIE ne dit pas qui doit payer, à la place des clients industriels « perdus », la part des coûts fixes des immobilisations de distribution et notamment des coûts importants de suspension de TCE. Il est à souligner que les impacts de la diminution du volume de consommation du secteur industriel ont été pris en compte par le Distributeur dans sa détermination des coûts de fourniture, de transport, et de distribution applicables à cette catégorie.

Pour ces raisons, je soumets que les critiques de l'expert de l'AQCIE/CIFQ envers ma proposition ne sont pas fondées.

L'expert de l'AQCIE/CIFQ propose que le coût des surplus énergétiques du Distributeur soit alloué aux différentes catégories de consommateurs au prorata de leurs coûts d'approvisionnements totaux, soit la somme de leurs coûts d'approvisionnements patrimoniaux et postpatrimoniaux. Ces coûts alloués ont été déterminés en fonction de la consommation de chaque catégorie de clients. Plus une catégorie de clients consomme, plus son coût d'approvisionnement alloué est élevé. Ceci n'a aucune commune mesure avec le coût des surplus du Distributeur. On ne peut dire que plus une catégorie de clients consomme, fait qui aide le Distributeur à réduire ses surplus, plus elle doit assumer les coûts causés par la diminution de la consommation des autres catégories. De plus, le coût de l'électricité patrimoniale comporte une large part

Le traitement des volumes de consommation des catégories de consommateurs utilisé par le Distributeur n'est pas logique. Il devrait donc être modifié.

À mon avis, la détermination des volumes de l'électricité patrimoniale par catégorie de consommateurs devrait tenir compte de ceux existant au moment de l'atteinte de son volume maximal, c'est-à-dire au moment où l'approvisionnement postpatrimonial était requis la première fois. En ce faisant, le respect du principe de causalité des coûts dans la répartition des coûts postpatrimoniaux serait amélioré. »

¹¹ Présentation de l'expert R. Knecht, 11 décembre 2009, page 4.

du coût de l'utilisation de puissance, alors que pour suspendre la production de TCE, le Distributeur a dû même acheter de la puissance.

La proposition de l'expert de l'AQCIE/CIFQ ne respecte donc pas le principe de causalité des coûts maintes fois reconnu par la Régie.

Si la Régie considère que le coût des surplus du Distributeur est un coût « échoué » et désire refléter ce coût dans les *tarifs* des différentes catégories de consommateurs, la question n'est plus une question de détermination des coûts proprement-dite, mais plutôt de *l'établissement des tarifs*.

En résumé, ma proposition de répartition des coûts des surplus du Distributeur respecte le principe de causalité des coûts et permet à la Régie d'avoir une information relative au risque financier associé à la variabilité des besoins des différentes catégories de consommateurs.

Cette proposition ne conduirait pas nécessairement à une hausse tarifaire élevée du secteur industriel en 2010-2011, puisque son coût alloué de transport et de distribution devrait en principe diminuer, et le décret 1164-2007 exige des ajustements tarifaires équilibrés et stables pour toutes les catégories de consommateurs au fil des ans. Néanmoins, l'indice d'interfinancement du secteur industriel ne devrait plus possiblement montrer que ce secteur subventionne les consommateurs résidentiels et les petits commerces.

Monsieur le Président,

Mesdames les régisseuses,

Je termine ma présentation et je vous remercie de votre attention.

