

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2003-232

R-3492-2002

15 décembre 2003

PRÉSENTS :

M. Normand Bergeron, M.A.P., vice-président

M. Anthony Frayne, B. Sc. (Écon.), MBA

M^e Marc-André Patoine, B. A., LL.L.

Régisseurs

Hydro-Québec

Demanderesse

et

Liste des intervenants dont les noms apparaissent à la page suivante

Intervenants

Décision partielle relative à la demande de modifier les tarifs du Distributeur en appliquant une hausse tarifaire uniforme de 3 % pour l'année tarifaire 2003-2004

Demande relative à la détermination du coût du service du Distributeur et à la modification des tarifs d'électricité – Phase 2

Liste des intervenants :

- Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF de Québec);
- Association de l'industrie électrique du Québec (AIEQ);
- Association des gestionnaires de parcs immobiliers en milieu institutionnel (AGPI);
- Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ);
- Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Association des industries forestières du Québec (AQCIE/CIFQ)*;
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et Union des municipalités du Québec (FCEI/UMQ)*;
- Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ);
- Gazifère Inc. (Gazifère);
- Gazoduc TransQuébec & Maritimes Inc. (Gazoduc TQM);
- Grand Conseil des Cris (Eeyou Ishchee)/Administration régionale crie (GCC);
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);
- Option consommateurs (OC)*;
- Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);
- Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM);
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA);
- Union des consommateurs (UC);
- Union des producteurs agricoles (UPA)*.

* Coalition d'intervenants représentant des groupes de consommateurs, nommément AQCIE/CIFQ, FCEI/UMQ, OC et UPA, qui se sont regroupés aux fins de l'administration de la preuve sur les coûts de service tout en permettant à chacun d'avoir, le cas échéant, sa propre preuve ainsi que sa propre argumentation sur d'autres volets du dossier tarifaire de la Phase 2 (la Coalition).

1. CONTEXTE ET DEMANDE DU DISTRIBUTEUR

Le 11 août 2003, le gouvernement du Québec adopte le décret 817-2003 libérant Hydro-Québec de son engagement ferme de prolonger le gel des tarifs d'électricité jusqu'au 30 avril 2004, contenu dans le Plan stratégique 2002-2006.

Le 14 août 2003, le Distributeur demande à la Régie de l'énergie (la Régie) de modifier provisoirement, sur étude *prima facie* du dossier, l'ensemble de ses tarifs, sauf les tarifs en temps réel (LR et MR), en y appliquant une hausse tarifaire uniforme de 3 % à compter du 1^{er} octobre 2003.

Le 9 septembre 2003, la Régie rend sa décision D-2003-168 rejetant la demande d'ajustement provisoire des tarifs du Distributeur essentiellement pour les raisons suivantes ¹:

- la preuve, à la face du dossier, justifiant la décision provisoire demandée n'était pas suffisamment claire;
- les intervenants ont un droit clair, non seulement à des tarifs justes et raisonnables, mais d'être entendus lorsque la Régie exerce ses fonctions tarifaires;
- les intervenants n'étaient pas en mesure d'exercer de façon adéquate et équitable leur droit d'être entendus en étant restreint à l'analyse *prima facie* de la demande du Distributeur vu sa complexité et certaines ambiguïtés ressorties lors de l'audition de cette demande;
- plusieurs intervenants n'avaient pas pu commenter le caractère raisonnable de la hausse tarifaire car ils n'avaient pas eu le temps d'analyser le dossier fort volumineux dans le court délai demandé par le Distributeur;
- la difficulté pour la Régie de se prononcer de façon *prima facie* sur le bien-fondé de la demande vu l'absence d'un historique des coûts du Distributeur, contrairement aux autres sociétés soumises à sa juridiction;
- le Distributeur avait un fardeau de preuve et n'a pas réussi à le relever, de sorte que la balance des inconvénients penchait en faveur d'une étude au fond de la demande plutôt qu'une étude *prima facie*.

¹ Décision D-2003-168, dossier R-3492-2002, pages 8 et 9.

Toutefois, la Régie indiquait, dans sa décision D-2003-168, pouvoir « *envisager un réaménagement du temps d'audience au niveau de la preuve et de l'argumentation, de façon à traiter prioritairement les revenus requis de l'année témoin 2003 et/ou 2004, à condition que le Distributeur lui en fasse une demande, le cas échéant, dans les 15 jours de cette décision.* »²

C'est ce qu'a fait le Distributeur en déposant, le 24 septembre 2003, sa demande amendée dont les conclusions se lisent comme suit :

« **ACCUEILLIR** la présente demande;

MODIFIER, par une décision [...] finale à être rendue [...] en cours d'instance, l'ensemble des tarifs du Distributeur, sauf les tarifs en temps réel (LR et MR), en y appliquant une hausse tarifaire uniforme de 3 % applicable dans les quinze (15) jours suivant la décision autorisant la hausse pour l'année tarifaire 2003-2004 [...];

AUTORISER la création d'un compte de frais reportés, portant intérêts au taux autorisé sur la base de tarification du Distributeur, afin d'y comptabiliser, à compter du 1er décembre 2003, le déficit occasionné par le coût de fourniture de l'électricité du tarif BT;

APPROUVER les modifications et ajouts apportés à la méthode de répartition des coûts soumise à la pièce HQD-8, Document 1;

RECONNAÎTRE comme prudemment acquises et utiles pour l'exploitation du réseau de distribution d'électricité les immobilisations mises en exploitation au cours des années 2002, 2003 et 2004;

AUTORISER les projets d'acquisition ou de construction d'immeubles ou d'actifs destinés à la distribution d'électricité qui n'auront pas encore été mis en exploitation en 2004, mais pour lesquels une autorisation est requise en vertu de l'article 73 de la Loi et de son règlement d'application;

ÉTABLIR la base de tarification du Distributeur pour l'année de base 2003 et l'année témoin 2004 en tenant compte, notamment, de la juste valeur des actifs qu'elle estime prudemment acquis et utiles pour l'exploitation du réseau de distribution d'électricité ou qui sont réputés l'être en vertu de la Loi;

PERMETTRE un taux de rendement de 8,39 % sur la base de tarification 2003 et de 8,16 % sur la base de tarification 2004;

² Décision D-2003-168, dossier R-3492-2002, page 9.

PERMETTRE l'utilisation d'un coût du capital prospectif pour le Distributeur de [...] 7,061 % pour l'année témoin 2004;

DÉTERMINER les montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service pour l'année de base 2003 et l'année témoin 2004;

APPROUVER les revenus requis du Distributeur pour l'année de base 2003 et l'année témoin 2004;

MODIFIER, à compter du 1^{er} avril 2004, pour l'année tarifaire 2004-2005, l'ensemble des tarifs du Distributeur, sauf les tarifs en temps réel (LR et MR), afin d'y appliquer une hausse uniforme de 2,98 %. »

La Régie et les intervenants ont maintenant eu l'occasion d'analyser en détail la demande du Distributeur et de lui adresser, ainsi qu'aux autres intervenants, des demandes de renseignements écrites. Tous les participants au dossier ont pu produire leur preuve, contre-interroger le Distributeur et les autres intervenants et soumettre leur argumentation lors de l'audience publique sur les thèmes 1, 2 et 3 de la Phase 2 du dossier R-3492-2002 qui a débuté le 14 novembre 2003.

2. OBJET DE LA DÉCISION

La demande amendée du Distributeur porte sur deux modifications tarifaires : une première pour l'année tarifaire 2003-2004 et, une seconde, pour l'année tarifaire 2004-2005.

Pour l'année tarifaire 2003-2004, le Distributeur demande une hausse uniforme de ses tarifs de 3 % applicable dans les 15 jours suivant la décision autorisant cette hausse.

La présente décision partielle ne porte que sur cet aspect de la demande amendée du Distributeur. Les autres sujets abordés dans les quatre thèmes de l'audience de la Phase 2 du dossier R-3492-2002 seront traités dans une décision à venir en début d'année 2004.

3. POSITION DES PARTIES

3.1 POSITION DU DISTRIBUTEUR

Le Distributeur demande à la Régie d'autoriser des hausses tarifaires qui portent sur les années tarifaires 2003-2004 et 2004-2005. Il demande d'utiliser l'année témoin 2004 pour l'analyse des deux hausses tarifaires demandées³. La première hausse de 3 % permettrait au Distributeur de générer un revenu supplémentaire en 2004 de 244 M \$⁴. Ce montant représente une partie seulement du déficit du Distributeur qui s'élève à 493 M \$. La deuxième hausse, demandée pour l'année tarifaire 2004-2005, permettrait de récupérer la totalité du déficit, exception faite d'une perte associée au coût d'approvisionnement du tarif BT qui se chiffrerait à 86 M \$, pour laquelle le Distributeur demande la création d'un compte de frais reportés.

Selon le Distributeur, les éléments suivants permettent d'envisager l'atteinte du rendement dès 2004 et accroissent la nécessité d'envoyer très rapidement le bon signal de prix pour que les consommateurs fassent les bons choix en matière de consommation d'énergie :

- la réduction de 15,1 % du déficit entre 2001 et 2004 sur une base annuelle;
- l'amélioration de la qualité du service et de la satisfaction de la clientèle pendant cette période;
- le décret 817-2003 libérant Hydro-Québec de son engagement de geler les tarifs jusqu'en avril 2004;
- l'atteinte probable du volume patrimonial en 2004 et l'augmentation des coûts d'approvisionnement en 2005⁵.

Le Distributeur soumet que sa clientèle a bénéficié d'un gain réel depuis l'entrée en vigueur du gel des tarifs alors que, durant cette période, l'indice des prix à la consommation a augmenté de 12,6 %⁶.

Le Distributeur propose des hausses tarifaires uniformes applicables à l'ensemble des tarifs (sauf les tarifs LR et MR). Le Distributeur soumet que ces hausses uniformes produisent peu

³ Notes sténographiques (NS), volume 21, page 257.

⁴ Plan d'argumentation du Distributeur, page 4.

⁵ Plan d'argumentation du Distributeur, page 4.

⁶ Pièce HQD-9, document 1, page 5, révisée le 10 novembre 2003.

de variation sur l'indice d'interfinancement. Par exemple, l'indice de la catégorie « Domestique » varie de 0,5 % entre les années 2002 et 2004, passant de 80,2 % à 80,7 %⁷.

La preuve montre que la hausse tarifaire de 3 % à compter du 1^{er} janvier 2004 produirait une augmentation de la facture mensuelle de 2,75 \$, chez le client résidentiel moyen et de 4,00 \$ chez le client habitant une maison unifamiliale chauffée à l'électricité. Sur une base annuelle, l'augmentation de facture serait, respectivement, de l'ordre de 33,00 \$ et 48,00 \$⁸.

Le Distributeur soumet que son actionnaire et lui-même sont préoccupés par la situation des plus démunis. Conscient de la nécessité de continuer les efforts déjà entrepris pour leur venir en aide, le Distributeur présentera en Phase 3 une proposition de modulation de tarif, afin de minimiser l'impact de la hausse sur les clients à faible consommation⁹. Par ailleurs, le Distributeur mentionne qu'il a l'intention de continuer à travailler, en concertation avec les organismes communautaires représentant les clientèles démunies, à l'élaboration d'outils d'intervention s'adressant directement à la clientèle à faible revenu, pour qui la facture d'électricité représente une dépense importante¹⁰.

Le rendement sur la base de tarification du Distributeur pour l'année témoin 2004 de 690,9 M \$ est obtenu en utilisant une base de tarification de 8 465,2 M \$¹¹ ainsi qu'un taux de rendement de 8,161 %¹².

La Régie présente ci-dessous une version résumée du revenu requis¹³ demandé par le Distributeur pour l'année témoin 2004 :

⁷ Pièce HQD-9, document 1, page 14, révisée le 10 novembre 2003.

⁸ Pièce HQD-9, document 1, page 16, révisée le 10 novembre 2003.

⁹ Plan d'argumentation du Distributeur, page 5.

¹⁰ NS, volume 21, pages 57-58.

¹¹ Pièce HQD-6, document 4, page 2.

¹² Pièce HQD-4, document 1, page 3, révisée le 10 novembre 2003.

¹³ Pièce HQD-4, document 1, page 3, révisée le 10 novembre 2003.

**Revenu requis du Distributeur
(M\$)**

Achats d'électricité			4 594,1
Service de transport			2 313,0
Distribution			
<i>Charges brutes directes</i>	862,4		
<i>Charges de service partagés</i>	386,0		
<i>Coûts capitalisés</i>	(271,2)		
<i>Frais corporatifs</i>	45,4		
<i>Facturation interne émise</i>	(51,2)		
Charges d'exploitation		971,4	
Amortissement		430,3	
Taxes		105,9	
Autres charges de distribution		(49,2)	
Rendement sur la base de tarification		690,9	
			2 149,3
Revenu requis			9 056,4

En contre-preuve à celle de la Coalition qui soutenait que la prévision de la demande du Distributeur sous-estimait la consommation anticipée de sa clientèle en 2004 et qu'une correction à la baisse devrait être apportée au manque à gagner du Distributeur, ce dernier a établi que la seule prévision de la demande présentée en preuve est celle d'Hydro-Québec. Par ailleurs, dans sa réponse à l'engagement numéro 10, le Distributeur mentionne que l'impact maximal que pourrait avoir une erreur de prévision de la demande sur son manque à gagner serait de l'ordre de 10 M \$¹⁴.

3.2 POSITION DES INTERVENANTS

Plusieurs intervenants ont présenté une preuve et ont argumenté sur la qualité de la prévision de la demande, le niveau des charges ainsi que la stratégie tarifaire du Distributeur. Pour différentes raisons, la plupart des intervenants recommandent à la Régie de retarder les hausses tarifaires demandées.

Comme la présente décision partielle porte sur la demande de hausse tarifaire uniforme de 3 % pour l'année tarifaire 2003-2004, la Régie résume ci-après les principaux arguments des intervenants relatifs à cette demande.

¹⁴ Pièce HQD-13, document 6.10, page 6.

L'ACEF de Québec rapporte les points suivants :

- l'électricité doit être accessible aux consommateurs québécois au plus bas tarif possible dans les limites d'une saine gestion financière¹⁵;
- une hausse de 6 % du tarif équivaut à 80,00 \$ environ, ce qui, pour les ménages à faible revenu, équivaut à 2,46 % du revenu. Cette hausse peut déstabiliser les dépenses du ménage et forcer à couper dans les dépenses essentielles que sont la nourriture et les médicaments¹⁶;
- les salaires des cadres et spécialistes du Distributeur devraient être normalisés avec le marché;
- la prime au rendement des employés et cadres ne devrait pas être reconnue dans le coût de service;
- la règle du partage à 50-50 des coûts d'HydroSolution peut constituer un traitement inéquitable pour les concurrents d'HydroSolution;
- le Distributeur doit prouver que les services partagés sont facturés au meilleur tarif possible¹⁷;
- Hydro-Québec doit faire la preuve qu'elle a fait tous les efforts nécessaires pour limiter la croissance des frais corporatifs;
- les frais corporatifs devraient être partagés sur la base des immobilisations nettes seulement¹⁸;
- le déficit important des réseaux autonomes devrait être assumé par l'actionnaire étant donné que l'uniformité territoriale et l'accessibilité de l'électricité dans les réseaux autonomes sont des préoccupations sociales et politiques¹⁹;
- l'évolution des coûts d'Hydro-Québec ne devrait pas dépasser l'indice du coût de la vie, c'est-à-dire l'IPC du Québec, moins un facteur de gain de productivité²⁰;
- l'ACEF de Québec demande le gel des tarifs pour 2004-2005²¹;

¹⁵ NS, volume 23, page 244.

¹⁶ Preuve de l'ACEF de Québec, page 58.

¹⁷ Argumentation de l'ACEF de Québec, page 3.

¹⁸ Argumentation de l'ACEF de Québec, page 4.

¹⁹ Argumentation de l'ACEF de Québec, page 5.

²⁰ NS, volume 23, page 256.

²¹ Argumentation de l'ACEF de Québec, page 8.

- de plus, l'ACEF de Québec demande que la récupération du rendement du Distributeur soit étalée sur au moins quelques années, afin d'amortir le choc pour les clientèles régulières et cite certains experts qui ont suggéré une période de cinq ans²².

L'AIEQ présente les recommandations suivantes :

- elle demande à la Régie de ne pas procéder à des coupures de budget d'exploitation du Distributeur tant que l'exercice de balisage n'aura pas été terminé;
- elle propose plutôt le gel des charges au niveau de 2004 afin de s'assurer de la poursuite de gains de productivité;
- elle demande de reconnaître le déficit du Distributeur²³;
- elle recommande à la Régie d'autoriser, conformément à la Loi, une ou deux hausses uniformes des tarifs afin d'équilibrer dès le 1^{er} avril 2004 les revenus réels avec les revenus requis du Distributeur²⁴.

L'AQCIE/CIFQ s'en remet à la preuve et à l'argumentation présentées par la Coalition²⁵, ajoutant que :

- les augmentations proposées par Hydro-Québec provoqueront un choc tarifaire risquant de causer un préjudice réel et quantifiable à la clientèle industrielle²⁶;
- il serait plus prudent de privilégier une approche graduelle pour atteindre l'équilibre entre les revenus générés par les tarifs et le revenu requis²⁷;
- selon son expert, une augmentation moyenne de 1 % par année permettrait au Distributeur de rattraper son déficit de rendement sur environ cinq ans²⁸;
- l'augmentation uniforme proposée par Hydro-Québec entraînerait de modestes variations dans l'indice d'interfinancement attribué à chaque catégorie²⁹;

²² Argumentation de l'ACEF de Québec, page 7.

²³ Argumentation de l'AIEQ, page 6.

²⁴ Argumentation de l'AIEQ, page 6.

²⁵ Argumentation de l'AQCIE/CIFQ, page 1.

²⁶ Argumentation de l'AQCIE/CIFQ, page 12.

²⁷ NS, volume 30, pages 45-46.

²⁸ Argumentation de l'AQCIE/CIFQ, page 23.

²⁹ Argumentation de l'AQCIE/CIFQ, page 23.

- la hausse tarifaire de 1 % soit répartie comme suit pour maintenir, aussi précisément que possible, les indices d'interfinancement qui existaient en 2002³⁰ :

	<u>Hausse</u>	<u>Indice</u>
Domestique :	0.9 %	(81 %),
Petite puissance :	2.4 %	(124 %),
Moyenne puissance :	0.2 %	(130 %),
Grande puissance :	1.1 %	(116 %),
Total :	1.0 %	(100 %).

Sur la base de la preuve de la Coalition, la **FCEI/UMQ** et l'**UPA** recommandent ce qui suit :

- que la Régie adopte le niveau des ventes de 167,4 TWh pour 2004, représentant une croissance de 1,7 %, ce qui correspond à la borne inférieure de la prévision de la demande³¹;
- étant donné la hausse de l'effectif moyen, que la Régie retranche le coût attribuable aux employés additionnels de 18,4 M \$ du revenu requis³²;
- que le régime d'intéressement soit reconnu comme une politique corporative et que les coûts de 26,5 M \$ imputés au Distributeur soient supportés par l'entité corporative étant donné que le versement de ces primes est pratiquement garanti et que les indicateurs servant de déclencheurs ne dépendent pas de la productivité des employés ni même des résultats de la division de Distribution³³;
- la Coalition suggère à la Régie de réduire le revenu requis demandé de 42,5 M \$ en 2004, soit 4,4 % des charges de service partagées du Distributeur, de manière à tenir compte des économies réalisables à ce poste³⁴;
- elle demande que les frais corporatifs soient gelés au niveau de 2002, selon l'inducteur charges primaires et immobilisations nettes, soit à 33,3 M \$³⁵.

³⁰ Argumentation de l'AQCIE/CIFQ, page 23.

³¹ Argumentation de la Coalition, page 66.

³² Argumentation de la Coalition, page 66.

³³ Argumentation de la Coalition, page 66.

³⁴ Argumentation de la Coalition, pages 66-67.

³⁵ Argumentation de la Coalition, page 67.

Le **GRAME** présente ainsi sa position :

- le régime de bonis basé sur la performance d'Hydro-Québec alors que le Distributeur n'a pas les mêmes indices de performance lui pose problème³⁶;
- les hausses tarifaires de 6 % constituent un petit choc tarifaire, bénéfique dans la mesure où il est juste assez important pour susciter une prise de conscience chez les consommateurs et susciter un intérêt accru pour des mesures d'économie d'énergie et d'efficacité énergétique³⁷;
- le GRAME propose qu'il n'y ait qu'une seule hausse de tarif au 1^{er} avril 2004, qui pourrait dépasser le niveau d'inflation et permettrait au Distributeur d'atteindre son plein rendement sur deux ans³⁸.

OC affirme qu'aucune hausse ne devrait être accordée sans une démonstration concrète et tangible que les coûts du Distributeur sont sous contrôle³⁹. L'intervenant considère que des efforts sont à faire pour mieux contrôler et réduire les coûts. Toutefois, si la Régie décidait d'accorder des hausses de tarif, elles devraient porter sur l'année tarifaire 2004-2005 seulement⁴⁰.

- OC propose un gel des charges sous le contrôle direct du Distributeur au niveau de 2003, soit une diminution de la masse salariale de 11,1 M \$ et des autres charges directes de 6,6 M \$⁴¹;
- en ce qui concerne les frais corporatifs, OC demande une coupure de 9 M \$ pour les réduire au niveau de 2002⁴² et suggère de les allouer selon les charges primaires et les immobilisations nettes⁴³;
- OC propose aussi de réduire les frais du Centre de services partagés (CSP) de 25 M \$⁴⁴;

³⁶ NS, volume 29, page 210.

³⁷ NS, volume 29, pages 216-217.

³⁸ NS, volume 29, page 219.

³⁹ Argumentation d'OC, page 20.

⁴⁰ Argumentation d'OC, page 3.

⁴¹ Argumentation d'OC, page 5.

⁴² Argumentation d'OC, page 5.

⁴³ Argumentation d'OC, page 6.

⁴⁴ Argumentation d'OC, page 5.

- OC mentionne aussi que la prévision de la demande et les revenus qui en découlent devraient être ajustés pour refléter la valeur de la croissance pour les années 2002 et 2003⁴⁵;
- étant donné la situation déficitaire du Distributeur, les sommes de 10 M \$ au titre de partage des profits et de 16,5 M \$ de bonis devraient être exclues du coût de service⁴⁶;
- afin d'inciter le Distributeur à procéder rapidement à une étude sur la valeur marchande des services facturés à HydroSolution, OC suggère de majorer de 3,3 M \$ les coûts qui sont facturés à cette filiale, les faisant passer ainsi à 9,9 M \$⁴⁷;
- au total, OC suggère des coupures de l'ordre de 81,5 M \$ au coût de service du Distributeur⁴⁸.

S.É./AQLPA demande à la Régie d'accepter la première hausse de 3 %, mais de la reporter au 1^{er} avril 2004⁴⁹. L'intervenant voudrait aussi que la Régie demande à Hydro-Québec de mener une campagne d'information auprès de ses clientèles pour les sensibiliser aux deux hausses à venir, à la réforme de la structure tarifaire et aux mesures d'efficacité énergétique qui seront en vigueur d'ici au 1^{er} octobre 2004⁵⁰.

UC présente ainsi sa position :

- il est déraisonnable que le Distributeur demande aux consommateurs de supporter la totalité du déficit des réseaux autonomes, soit 134 M \$ pour les exercices tarifaires 2003-2004 et 2004-2005⁵¹;
- les consommateurs ont cru qu'ils bénéficieraient d'un gel des tarifs jusqu'en 2004 et ne se sont pas créé un fonds de réserve en prévision d'un éventuel rattrapage tarifaire⁵²;
- les consommateurs ont cru que la progression éventuelle des tarifs, après 2004, s'alignerait sur le taux d'inflation tel qu'annoncé dans le plan stratégique d'Hydro-Québec en 2002-2006⁵³;

⁴⁵ Argumentation d'OC, page 6.

⁴⁶ Argumentation d'OC, page 6.

⁴⁷ Argumentation d'OC, page 9.

⁴⁸ Argumentation d'OC, page 9.

⁴⁹ Argumentation de S.É./AQLPA, page 22.

⁵⁰ Argumentation de S.É./AQLPA, page 22.

⁵¹ Argumentation d'UC, pages 11-12.

⁵² NS, volume 28, page 177.

⁵³ NS, volume 28, page 178.

- Hydro-Québec ne propose, pour l'instant, aucune mesure concrète pour minimiser l'impact des hausses de tarifs sur les ménages à faible revenu; il faudra attendre en Phase 3, après les augmentations tarifaires demandées⁵⁴;
- UC conclut qu'aucune des hausses de tarif demandées par le Distributeur n'est ni justifiée ni raisonnable à cause de nombreux problèmes pratiques de vérification des coûts et demande à la Régie de maintenir le gel des tarifs⁵⁵. UC ajoute que, si la Régie décidait de hausser les tarifs, une seule hausse équivalant à l'inflation (1,6 %) au 1^{er} avril 2004 serait plus juste et raisonnable pour les consommateurs⁵⁶.

4. OPINION DE LA RÉGIE

4.1 CADRE LÉGAL ET RÉGLEMENTAIRE

Il s'agit de la première demande d'ajustement tarifaire du Distributeur depuis qu'il est soumis à la réglementation par la Régie. La Régie juge utile de rappeler le cadre légal et réglementaire à l'intérieur duquel elle agit en matière de tarification de l'électricité.

Le 16 juin 2000, le législateur a introduit d'importants changements à la *Loi sur la Régie de l'énergie*⁵⁷ (la Loi) relativement à la tarification de l'électricité. Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) est dès lors considérée, aux fins de la tarification de l'électricité, comme étant une des deux entités distinctes assujetties à la régulation par la Régie; la seconde étant Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le Transporteur).

La Loi prévoit que le Distributeur est en droit de soumettre une demande afin de faire fixer ses tarifs de telle sorte que ceux-ci lui permettent de récupérer ses coûts de service, incluant un rendement raisonnable sur les actifs servant à la prestation des services de distribution (la base de tarification du Distributeur).

En ce qui concerne la tarification de la distribution de l'électricité, il faut lire en conjonction les articles 52.1, 52.3, 49, 50 et 51 de la Loi :

« 52.1. Dans tout tarif qu'elle fixe ou modifie, applicable par le distributeur d'électricité à un consommateur ou une catégorie de consommateurs, la Régie

⁵⁴ NS, volume 28, page 184.

⁵⁵ Argumentation d'UC, page 20.

⁵⁶ Argumentation d'UC, page 20.

⁵⁷ L.R.Q., c. R-6.01.

tient compte des coûts de fourniture d'électricité et des frais découlant du tarif de transport supportés par le distributeur d'électricité, des revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité et, en y apportant les adaptations nécessaires, des paragraphes 6° à 10° du premier alinéa de l'article 49 et du deuxième alinéa de ce même article. [...]

52.3. Les revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité sont établis en tenant compte des dispositions des paragraphes 1° à 10° du premier alinéa de l'article 49, du dernier alinéa de ce même article et des articles 50 et 51, compte tenu des adaptations nécessaires.

49. Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasinage de gaz naturel, la Régie doit notamment :

1° établir la base de tarification [...];

2° déterminer les montants globaux des dépenses qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service [...];

3° permettre un rendement raisonnable sur la base de tarification;

4° [...];

5° s'assurer du respect des ratios financiers;

6° tenir compte des coûts de service [...];

7° s'assurer que les tarifs et autres conditions applicables à la prestation du service sont justes et raisonnables;

8° tenir compte des prévisions de vente;

9° tenir compte de la qualité de la prestation du service;

10° [...];

[...]

Elle peut également utiliser toute autre méthode qu'elle estime appropriée.

50. La juste valeur des actifs du transporteur d'électricité et d'un distributeur de gaz naturel est calculée sur la base du coût d'origine, soustraction faite de l'amortissement.

51. Un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport ou de livraison de gaz naturel ne peut prévoir des taux plus élevés ou des conditions plus onéreuses

qu'il n'est nécessaire pour permettre, notamment, de couvrir les coûts de capital et d'exploitation, de maintenir la stabilité du transporteur d'électricité ou d'un distributeur de gaz naturel et le développement normal d'un réseau de transport ou de distribution, ou d'assurer un rendement raisonnable sur sa base de tarification.

[...] » (Nous soulignons)

Par ailleurs, lorsqu'elle exerce ses fonctions de tarification de la distribution de l'électricité, la Régie doit également, suivant l'article 5 de la Loi, assurer une conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du Distributeur.

4.2 TRAITEMENT DE LA DEMANDE DU DISTRIBUTEUR

Le Distributeur demande à la Régie d'autoriser, par décision finale en cours d'instance, une augmentation uniforme de ses tarifs de 3 %. À la suite de l'examen de l'ensemble de la preuve entendue en cours d'audience, la Régie constate qu'il y a lieu qu'elle rende cette décision partielle en temps opportun pour permettre que cette augmentation s'applique dans l'année tarifaire 2003-2004.

La Régie doit décider si la demande du Distributeur à l'effet de « *modifier, par une décision finale à être rendue en cours d'instance, l'ensemble des tarifs du Distributeur, sauf les tarifs en temps réel (LR et MR), en y appliquant une hausse tarifaire uniforme de 3 % applicable dans les quinze (15) jours suivant la décision autorisant la hausse pour l'année tarifaire 2003-2004*⁵⁸ » produit des tarifs justes et raisonnables et qui, suivant les dispositions de l'article 51 de la Loi, ne sont pas « *plus élevés [...] qu'il n'est nécessaire pour permettre, notamment, de couvrir les coûts de capital et d'exploitation, de maintenir la stabilité du [Distributeur] et le développement normal d'un réseau [...] de distribution, ou d'assurer un rendement raisonnable sur sa base de tarification* ».

Pour statuer sur le bien-fondé de cette demande, la Régie examine les éléments suivants :

1. l'année témoin sur laquelle repose l'analyse;
2. le revenu des ventes, le revenu requis et le manque à gagner correspondant à l'écart entre le revenu requis et le revenu des ventes généré par les tarifs actuels majorés de 3 %;
3. le montant que la Régie considère maximal, applicable en réduction au revenu requis, découlant des enjeux soulevés par les intervenants;

⁵⁸ Demande amendée du 24 septembre 2003, page 7.

4. la recevabilité d'une hausse uniforme des tarifs face au maintien de l'interfinancement;
5. le caractère juste et raisonnable de la hausse tarifaire demandée.

4.3 ANNÉE TÉMOIN

Pour savoir en quoi consiste et comment doit être établi le revenu requis du Distributeur, il faut se référer aux articles de la Loi cités précédemment ainsi qu'aux principes réglementaires d'année témoin et d'année tarifaire qui ont été arrêtés en Phase 1 du présent dossier⁵⁹.

La Régie juge acceptable de statuer sur la hausse tarifaire de 3 % demandée pour l'année tarifaire 2003-2004 sur la base des données de l'année témoin 2004, tel que proposé par le Distributeur, pour les motifs suivants :

- la hausse tarifaire uniforme de 3 % n'aura d'effet qu'à compter de l'année 2004;
- les données de l'année témoin 2004 présentent peu de variation par rapport aux données de l'année de base 2003;
- les données de l'année témoin 2004 sont suffisamment précises et représentatives pour permettre à la Régie d'apprécier le caractère juste et raisonnable de la hausse tarifaire de 3 % demandée pour l'année tarifaire 2003-2004;

4.4 REVENU DES VENTES, REVENU REQUIS ET MANQUE À GAGNER

Pour les fins de la présente décision, la Régie utilise ci-après les données suivantes tirées de la preuve du Distributeur pour les douze mois de l'année témoin 2004⁶⁰.

⁵⁹ Décision D-2003-93, dossier R-3492-2002, pages 13-15.

⁶⁰ Pièce HQD-9, document 1, pages 13 et 18, révisée le 10 novembre 2003.

<i>(en M\$)</i>	<i>Revenus avant hausse</i>	<i>Revenus avec hausse de 3%</i>	<i>Revenu requis du Distributeur</i>	<i>Manque à gagner après hausse de 3 %</i>
Tarifs réguliers	7 966	8 205	8 368	(163)
Contrats spéciaux	532	535	535	-
Tarifs de gestion de la consommation	65	67	153	(86)
Total	8 563	8 807	9 056	(249)

La Régie constate que, sur la base des données de l'année témoin 2004, l'écart entre le revenu requis et le revenu des ventes généré par les tarifs actuels majorés de 3 % se chiffre à 249 M \$.

De ce manque à gagner, 86 M \$ sont attribuables au déficit associé au coût d'approvisionnement des ventes au tarif BT. Ce montant n'a pas à être pris en considération dans la présente décision, puisque le Distributeur demande à la Régie l'autorisation de le verser dans un compte de frais reportés dont la récupération sera déterminée ultérieurement. Le fait que la Régie accepte cette hypothèse pour les fins de la présente décision ne doit pas présumer de la décision à être rendue sur la demande de création de compte de frais reportés ni du montant pouvant y être versé.

La majoration de 3 % des tarifs du Distributeur laisserait donc celui-ci avec un manque à gagner de 163 M \$ (249 M \$ - 86 M \$) relatif aux ventes aux tarifs réguliers.

4.5 ENJEUX MONÉTAIRES SOULEVÉS PAR LES INTERVENANTS

En considérant l'ensemble des enjeux soulevés au cours de l'audience par les intervenants, la Régie est en mesure d'estimer, pour les fins de la présente décision, un montant maximal potentiellement applicable en réduction au revenu requis du Distributeur. Aux fins de cet exercice, la Régie s'est assurée, pour chacun des postes constituant le revenu requis du Distributeur, de retenir la proposition de réduction qui lui apparaît maximale. Elle s'est assurée également d'éviter la redondance ou le double comptage.

Il est important de noter que, bien qu'elle les prenne en compte dans la présente décision pour examiner la demande de hausse tarifaire de 3 %, la Régie ne se prononce pas pour

l'instant sur le bien-fondé des réductions proposées par les intervenants pour établir le revenu requis du Distributeur. Elle réserve cet aspect pour la décision ultérieure à être rendue au terme de la Phase 2.

En ce qui a trait à la prévision de la demande, pour les fins de la présente décision, la Régie retient le résultat de l'analyse de sensibilité produite par le Distributeur⁶¹ et, conséquemment, ajoute aux enjeux soulevés par les intervenants l'impact maximal de 10 M \$ applicable en réduction du manque à gagner du Distributeur.

Enfin, la Régie a exclu du montant maximal applicable en réduction au revenu requis du Distributeur les propositions qui ne respectent pas le cadre défini par la Loi. La Régie dispose de la façon suivante des propositions relatives au déficit des réseaux autonomes formulées par UC et ACEF de Québec.

Ces deux intervenants proposent d'exclure du coût de service du Distributeur et du calcul du revenu requis les coûts associés au déficit des réseaux autonomes. Ces intervenants souhaitent que la question de l'allocation de ces coûts soit ultérieurement analysée en détail par la Régie. La Régie a exclu des sujets devant être traités dans le cadre du présent dossier la question de l'allocation des coûts des réseaux autonomes⁶². Pour l'année témoin 2004, le déficit des réseaux autonomes est évalué à 134 M \$. La Régie ne peut exclure ces coûts du revenu requis du Distributeur, puisque la Loi prévoit clairement à son article 2 que le réseau de distribution d'électricité inclut les réseaux autonomes :

« réseau de distribution d'électricité : l'ensemble des installations destinées à la distribution d'électricité à partir de la sortie des postes de transformation, y compris les lignes de distribution à des tensions de moins de 44 kV ainsi que tout l'appareillage situé entre ces lignes et les points de raccordement aux installations des consommateurs, et, dans le cas des réseaux autonomes de distribution d'électricité du distributeur d'électricité, l'ensemble des ouvrages, des machines, de l'appareillage et des installations servant à produire, transporter et distribuer l'électricité; » (Nous soulignons)

Il s'ensuit qu'aux fins de tarification les coûts d'exploitation et les investissements reliés aux réseaux autonomes font partie des coûts de service du Distributeur et des actifs de sa base de tarification. L'article 51 qui s'applique à la distribution de l'électricité par le biais de l'article 52.3 prévoit que le Distributeur a droit à « *un rendement raisonnable sur sa base de tarification* ». La base de tarification du Distributeur comprend, suivant le premier paragraphe du premier alinéa de l'article 49 les « *actifs [...] prudemment acquis et utiles*

⁶¹ Pièce HQD-13, document 6.10, pages 4-9.

⁶² Décision D-2003-93, dossier R-3492-2002, page 144.

pour l'exploitation du réseau [de distribution d'électricité⁶³] ». Les actifs des réseaux autonomes font partie du réseau de distribution d'électricité du Distributeur. La Régie ne peut donc exclure les coûts reliés aux réseaux autonomes du calcul du revenu requis du Distributeur pour l'année témoin 2004.

Le tableau suivant présente l'ensemble des enjeux retenus par la Régie aux fins de la présente décision et le montant qu'elle estime maximal, applicable en réduction du revenu requis du Distributeur.

Éléments du revenu requis et/ou Enjeux soulevés par les intervenants				Revenu requis	Réductions maximales
	(M\$)				
Prévision de la demande révisée (Coalition)					(10,0)
Achats d'électricité				4 594,1	
Service de transport				2 313,0	
Distribution					
Masse salariale	581,0				
Hausse d'effectifs moyen au-delà du niveau 2002 (Coalition)					(18,4)
Bonis (Coalition)					(26,5)
Autres charges directes - gel au niveau 2003 (OC)	323,6				(6,6)
Récupération de coûts	(42,2)				
Charges brutes directes		862,4			
Charges de service partagés <i>baisse de 4,4% économies réalisables (Coalition)</i>		386,0			(42,5)
Coûts capitalisés		(271,2)			
Frais corporatifs (OC)		45,4			
<i>gel au niveau 2002 (OC)</i>					(9,0)
<i>méthode des immobilisations nettes (ACEF de Québec)</i>					(11,7)
Facturation interne émise <i>majoration de facturation HydroSolution (OC)</i>		(51,2)			(3,3)
Charges d'exploitation			971,4		
Amortissement			430,3		
Taxes			105,9		
Autres charges de distribution			(49,2)		
Rendement sur la base de tarification			690,9		
				2 149,3	
				9 056,4	(128,0)

⁶³ Il faut lire ce paragraphe de l'article 49 en se référant à l'article 52.3 qui le rend applicable au réseau de distribution d'électricité.

Au terme de cette analyse, la Régie est en mesure de conclure que, même dans l'hypothèse où elle accepterait de réduire le revenu requis du Distributeur du montant maximal de 128 M \$ estimé précédemment, la majoration de 3 % des tarifs actuels du Distributeur laisserait celui-ci avec un manque à gagner pour l'année témoin 2004.

La Régie en conclut donc que la majoration de 3 % des tarifs actuels du Distributeur satisfait au test énoncé à l'article 51 de la Loi. Une telle augmentation, appliquée au 1^{er} janvier 2004, produirait des tarifs qui ne permettraient au Distributeur de récupérer qu'une partie de son revenu requis et ce, même si la Régie appliquait la quasi-totalité des coupures de coûts réclamées par les intervenants, ce sur quoi la Régie réserve son opinion jusqu'à la décision globale au terme de la Phase 2.

4.6 HAUSSE UNIFORME ET MAINTIEN DE L'INTERFINANCEMENT

Quant au caractère uniforme de la hausse tarifaire en regard des dispositions de la Loi concernant le maintien de l'interfinancement, la Régie rappelle qu'elle a établi en Phase 1 du présent dossier la méthode devant servir au suivi de la mesure de l'interfinancement. Dans sa décision D-2003-93, la Régie a retenu l'indice HQD calculé à partir des données de l'année historique 2002 comme étant la balise devant la guider dans l'établissement des tarifs du Distributeur. La Régie rappelle également qu'elle a décidé de traiter de façon souple le suivi de cet indice et de n'apporter des correctifs à la grille tarifaire du Distributeur que lorsqu'elle constaterait un dépassement substantiel de la mesure de l'interfinancement par rapport à la balise qu'elle s'est donnée.

Or, comme les données produites en preuve montrent que l'indice HQD s'établirait en 2004 à 80,7 % pour la catégorie « Domestique » à la suite d'une hausse uniforme, comparativement à 80,2 % en 2002, il n'y a pas lieu d'appliquer aux tarifs du Distributeur une correction à l'égard du respect de la mesure de l'interfinancement. La Régie considère donc que, dans le cadre de la présente décision, une hausse uniforme des tarifs respecte les dispositions de la Loi relative au maintien de l'interfinancement.

4.7 DES TARIFS JUSTES ET RAISONNABLES

La présente décision est cohérente avec les principes établis en mai 2003 par la décision D-2003-93 ainsi qu'avec la démarche retenue dans la décision D-2003-168.

La hausse tarifaire de 3 % corrige partiellement le déficit structurel du Distributeur. Lorsque la Régie la compare aux taux d'inflation en vigueur, elle juge qu'une majoration de 3 % ne constitue pas un choc tarifaire. Cette hausse représente une augmentation de 2,75 \$ par mois pour le client résidentiel moyen et de 4,00 \$ par mois pour le client habitant une maison unifamiliale chauffée à l'électricité⁶⁴. De plus, elle doit être prise dans le contexte de la fin d'une période de cinq années de gel des tarifs, qui a permis aux consommateurs des économies de 12,6 % en termes réels comparativement à la croissance de l'indice des prix à la consommation sur la même période⁶⁵.

Le principe inscrit à la Loi qui veut que les tarifs tiennent compte des coûts est primordial pour envoyer le bon signal de prix aux consommateurs. Un bon signal de prix encourage les consommateurs à faire les bons choix en matière de consommation énergétique et, dans le contexte du développement durable, les incite à contrer les augmentations de tarifs d'électricité par des mesures d'économie d'énergie. Le Distributeur a déjà des programmes dans ce domaine et continue d'en développer. La Régie encourage le Distributeur à continuer dans cette voie et invite les consommateurs à s'informer des mesures d'économie d'énergie que le Distributeur et d'autres organismes mettent à leur disposition à cet égard.

La Régie est consciente des difficultés que peut engendrer toute hausse des tarifs de distribution d'électricité pour certaines catégories de consommateurs, qu'ils soient à faible revenu ou industriels dont les coûts reliés à la consommation de l'électricité sont importants. À cet égard, la Régie prend acte du support que le Distributeur met à la disposition de ses grands consommateurs industriels. De même, la Régie prend acte des démarches du Distributeur tant au niveau des associations de consommateurs à faible revenu que de son programme d'aide aux autres clients ayant des difficultés financières et qu'il présentera des propositions à cet égard dans un proche avenir. La Régie note également les instructions particulières qu'Hydro-Québec a reçues à cet égard du ministre responsable de la société d'État le 13 août 2003.

« De plus, le gouvernement indique à la société d'État :

- *Que les demandes de hausse tarifaire applicables à la catégorie des consommateurs résidentiels devraient être présentées dans les meilleurs délais à la Régie de l'énergie en vue d'obtenir des hausses modulées en fonction des niveaux de consommation des abonnés de façon à minimiser les implications sur les clientèles à faible revenu⁶⁶; »*

⁶⁴ Pièce HQD-9, document 1, page 16, révisée le 10 novembre 2003.

⁶⁵ Pièce HQD-9, document 1, page 5, révisée le 10 novembre 2003.

⁶⁶ Pièce HQD-13, document 6.6, page 4.

Tenant compte de ces divers aspects, la Régie considère donc que l'augmentation demandée par le Distributeur pour l'année tarifaire 2003-2004 produit des tarifs justes et raisonnables. Elle permet au Distributeur de modifier l'ensemble de ses tarifs, sauf les tarifs en temps réel (LR et MR), en y appliquant une hausse tarifaire uniforme de 3 % applicable au 1^{er} janvier 2004, telle que présentée dans la preuve du Distributeur⁶⁷.

VU ce qui précède;

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie*⁶⁸;

La Régie de l'énergie :

ACCUEILLE en partie la demande amendée;

MODIFIE l'ensemble des tarifs du Distributeur tel qu'énoncé à la colonne « Prix au 1^{er} janvier 2004 » de l'annexe 1 de la pièce HQD-9, document 1 de la preuve du Distributeur, produisant une hausse tarifaire de 3 % à compter du 1^{er} janvier 2004;

RÉSERVE sa décision sur les autres éléments de la demande amendée du Distributeur;

Normand Bergeron
Vice-président

Anthony Frayne
Régisseur

Marc-André Patoine
Régisseur

⁶⁷ Pièce HQD-9, document 1, Annexe 1, en liasse, révisée le 10 novembre 2003.

⁶⁸ L.R.Q., c. R-6.01.

Liste des représentants :

- Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF de Québec) représentée par M. Vital Barbeau et M. Richard Dagenais;
- Association de l'industrie électrique du Québec (AIEQ) représentée par M. Jacques Marquis;
- Association des gestionnaires de parcs immobiliers en milieu institutionnel (AGPI) représentée par M. Gilbert Desmarais;
- Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ) représentée par M^e Marie-Claude Perron;
- Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE/CIFQ) représenté par M^e Guy Sarault;
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante et Union des municipalités du Québec (FCEI/UMQ) représenté par M^e André Turmel;
- Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) représentée par M^e Pierre Bérubé;
- Gazifère Inc. (Gazifère) représentée par M^e Louise Tremblay;
- Gazoduc TransQuébec & Maritimes Inc. (Gazoduc TQM) représentée par M. André Beaulieu;
- Grand Conseil des Cris (Eeyou Ishchee)/Administration régionale crie (GCC) représenté par M^e Johanne Mainville;
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) représenté par M. Razi Shirazi et M. Jean-François Lefebvre;
- Hydro-Québec représentée par M^e Éric Fraser et M^e Jacinte Lafontaine;
- Option consommateurs (OC) représentée par M^e Yves Fréchette;
- Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M^e Pierre Tourigny;
- Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM) représentée par M^e Jocelyn B. Allard;
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA) représenté par M^e Dominique Neuman;
- Union des consommateurs (UC) représentée par M^e Claude Tardif;
- Union des producteurs agricoles (UPA) représentée par M^e Marie-Andrée Hotte;
- M^e Richard Lassonde pour la Régie de l'énergie.