

Argumentation de

l'ACEF de Québec

portant sur le thème 4 :

“Compte de frais reportés du BT”

dans la PHASE 2 de R-3492-2002

12 Décembre 2003

En regard du compte de frais reportés nous avons à nous poser quelques questions essentielles :

- Est-ce que l'entente entre HQD et HQP (HQD-03 doc. 2.1) pour la fourniture d'électricité pour alimenter la clientèle BT présente des conditions justes et raisonnables ?
- est-ce que l'évaluation du manque à gagner associé au tarif BT est juste et raisonnable (HQD-3 doc. 2.2) ?
- est-ce juste et raisonnable de faire assumer le manque à gagner associé au tarif BT par les clientèles régulières québécoises ?

Nous répondons à ces questions en référant à notre preuve ainsi qu'à la LRÉ et aux règlements pertinents.

A) Est-ce que l'entente entre HQD et HQP (HQD-03 doc. 2.1) pour la fourniture d'électricité pour alimenter la clientèle BT présente des conditions justes et raisonnables ?

* Selon la LRÉ (A. 74.2) et les règlements adoptés par la Régie, et approuvés par le gouvernement, la Régie doit autoriser cette entente seulement si elle a l'assurance que les exigences de la Loi et des règlements sont respectés.

- HQD a reconnu qu'HQP est le seul fournisseur pouvant répondre adéquatement aux besoins des clients du BT : nous sommes donc en situation de monopole et devons de la sorte prendre les moyens adéquats pour nous assurer que les conditions de fourniture négociées par HQD, y incluant le tarif de fourniture de 7,87¢/kWh, sont acceptables pour les clients du BT, mais aussi pour les clientèles régulières si en bout de ligne la Régie décide de leur faire assumer le manque à gagner évalué par HQD.

Le propre d'un monopole est de contrôler les quantités offertes et de contrôler le prix afin de maximiser son profit. La Régie doit donc en absence de mécanisme d'appel d'offre concurrentiel s'assurer que le prix de l'entente est raisonnable et ne comporte pas de marge de profit abusive, au détriment de la clientèle régulière. La majoration de 10% en cas de dépassement devrait aussi être mieux justifié, autant d'ailleurs que le tarif de base de 7,87¢/kWh.

- Le taux de perte de 7,8% appliqué à la fourniture du BT (= au taux de perte moyen applicable à l'électricité patrimoniale) de même que l'absence de frais de transport et de distribution (pour la partie liée à la puissance non coïncidente) ne sont pas justifiés de manière acceptable : les clientèles régulières devront fort probablement assumer une partie de ces frais, alors que la demande des clients BT ne s'efface pas dans les faits en pointe.

- HQD n'a pas évalué ce qu'il en coûterait de fournir le BT si la demande de chauffe des clients du BT s'effaçait en pointe (tarif de gestion de la consommation). Pourtant il s'agissait d'une demande précise de la Régie dans sa décision D-2002-115, dont HQD ne s'est pas acquittée correctement; le tarif établi dans l'entente avec HQP ne tient justement pas compte de cet aspect.

- L'entente avec HQP ne comporte pas de clause de résiliation dans un délai raisonnable ni ne spécifie de conditions de renouvellement. Cela fait porter des risques accrus sur les épaules d'HQD et sur ses clientèles régulières.

- L'entente avec HQP doit être autorisée par la Régie, en sorte que la Régie peut décider de conditions différentes, sans qu'HQ, via HQP, puisse s'opposer aux modifications proposées par la Régie, considérant l'obligation de servir et les conditions prévues au règlement tarifaire pour le tarif BT (l'A. 270 requiert que les clients du BT soient informés au plus tard au mois de septembre qu'H.Q. cessera, pour motif de pénurie, l'approvisionnement des clients du BT pour l'année qui vient).

En conclusion : nous considérons que les conditions énoncées dans l'entente entre HQD et HQP ne sont pas complètes, n'assurent pas que le prix soit le plus bas possible actuellement et pour le futur. Ce n'est pas parce que la Régie a dispensé d'appel d'offres HQD (D-2002-290, 23/12/02) qu'elle ne doit pas s'assurer que le coût d'approvisionnement soit minimisé.

On se rappellera que dans la cause R-3490-2002 la Régie a décidé (D-2002-290, 23/12/02) que la LRÉ (A. 74.1/52.1) n'obligeait pas HQD à aller en appel d'offres pour approvisionner la charge du BT (tarif de gestion non ciblé par l'A. 70.1, du moins tant que l'on n'excédait pas l'électricité patrimoniale), ajoutant qu'il n'y avait pas urgence de modifier les conditions de fourniture du BT vu l'état du marché.

B) Est-ce que l'évaluation du manque à gagner associé au tarif BT est juste et raisonnable (HQD-3 doc. 2.2) ?

Nous avons déjà indiqué d'une part que le taux de perte (7.8%) et l'absence de frais de transport et de distribution (pour la partie en puissance) étaient mal justifiés; ces éléments sont quant à nous contestables et impliquent vraisemblablement de l'interfinancement au détriment des clientèles régulières.

En absence d'effacement à la pointe il n'est pas équitable de ne pas faire supporter les coûts de transport et distribution associés aux clients du BT.

Par contre la véritable question est de savoir si le tarif de fourniture de 7,87¢/kWh est juste et raisonnable : même en absence d'effacement à la pointe ce tarif nous apparaît exagéré (voir notre preuve du 11/12/03 p. 5, 6 et 8) et devrait être réévalué à la baisse par la Régie; de plus si la charge associée au chauffage des clients du BT peut effectivement être effacée à la pointe il nous apparaît juste et raisonnable d'en tenir compte dans le tarif de fourniture et dans le tarif intégré du BT. Relativement aux tarifs D, G ou M les clients du BT pourraient s'attendre à bénéficier de réductions tarifaires entre 20 et 30% dépendant de la charge effacée et de la durée d'effacement, afin de pouvoir compenser pour les coûts plus élevés d'équipement et pour le coût du combustible utilisé à la place de l'électricité. Notons aussi qu'à la suite de pannes du réseau d'électricité, le recours au chauffage au gaz ou au mazout par les systèmes bi-énergie permet de faciliter et de sécuriser les reprises de service.

En ce sens le tarif intégré de 8,3/kWh (7,87¢ pour la fourniture plus la contribution pour les services à la clientèle et le coût de la distribution lié à l'abonnement) évalué par HQD pour le BT nous apparaît exagéré et non viable : cela ne fait que gonfler à court terme le manque à gagner associé au BT qui pourrait être refilé aux clientèles régulières et assurera à moyen terme que les clients au BT se retireront de ce tarif du moment où ils devront en assumer pleinement la facture.

Rappelons que dans sa décision D-2003-159, p. 22, la Régie remarquait l'absence d'analyse spécifique des marchés canadiens pour fin de comparaison des prix obtenus de l'appel d'offres (autre le prix cité de 7,25¢/kWh par une centrale au N.B., p. 21), reconnaissant (p. 19) que la concurrence n'avait pas joué autant pour les produits cyclables.

C) Est-ce juste et raisonnable de faire assumer le manque à gagner associé au tarif BT par les clientèles régulières québécoises ?

a) La responsabilité d'HQD :

nous rappelons que dans sa décision D-2002-115, 24/05/02 la Régie a décidé :

- que les conditions du tarif BT devaient être maintenues, afin d'éviter un choc tarifaire pour les clients et de permettre aux clients de profiter de leurs investissements le temps de trouver un compromis acceptable;
- qu'HQD devait soumettre une proposition de modification du tarif BT qui tienne compte des vrais coûts (alloués) de service (considérant l'effacement en pointe, jugé souhaitable par la Régie) et après consultation de la clientèle BT.

Quant à nous HQD doit soumettre une proposition de modification du tarif BT qui réponde aux exigences de la Régie (consultation de la clientèle, prise en compte de l'effacement en pointe pour rendre le tarif BT un vrai tarif de gestion de la consommation) avant de hausser le tarif du BT, implicitement ou explicitement, et de penser à faire assumer quelque manque à gagner que ce soit par les clientèles régulières. On doit se rappeler que c'est H.Q. qui a décidé unilatéralement d'enlever les équipements de contrôle à distance dans les années 90, vu les failles des systèmes satellite et informatique, en vue d'abolir le tarif BT. Ce n'est pas aux clientèles d'assumer les failles de ces systèmes ainsi que les choix unilatéraux d'H.Q..

b) La responsabilité de la Régie : la Régie a décidé, D-2002-115, 24/05/02, qu'il était souhaitable d'offrir des choix tarifaires aux clientèles d'H.Q. qui demeure un monopole

de service dans les faits, et de maintenir des tarifs de gestion de la consommation afin d'aplanir la courbe de charge du réseau et ainsi réduire le coût de service pour la clientèle. En ce sens la Régie doit s'assurer qu'HQD réponde adéquatement à ses demandes et que les clientèles régulières ne soient pas pénalisées par les choix antérieurs d'H.Q. ni par les retards d'HQD à répondre aux demandes de la Régie.

Rappelons que la Régie indiquait dans la décision D-2002-290, 23/12/02 :

“Pour la Régie (p. 23), accepter la demande de dispense du distributeur et lui permettre de contracter une entente avec le producteur dont le coût d'approvisionnement pourrait être de l'ordre de 6 ¢/kWh alors que le tarif est maintenu à 3,32 ¢/kWh, serait illogique et inapproprié. Cette situation produirait un manque à gagner important pour le distributeur. Ce manque à gagner pourrait faire l'objet d'un compte de frais reportés qui, à son tour, pourrait devoir être appliqué à l'ensemble de la clientèle du distributeur, lui causant ainsi un préjudice. Ou encore, il pourrait devoir être récupéré à même les revenus d'un éventuel tarif de gestion. Dans ce cas, le nouveau tarif de gestion pourrait être délaissé par les clients du fait qu'il pourrait s'avérer non économique.

(p. 25) Le distributeur présentera à l'automne prochain un projet de tarif de gestion de la consommation après avoir consulté, tel que requis par la Régie, sa clientèle. Il a affirmé que si la décision n'était pas rendue immédiatement, l'approvisionnement de la clientèle continuerait, car son exclusivité de distribution l'oblige à desservir ses clients selon les taux en vigueur.

(p. 26) La Régie estime que, dans le présent cas, la difficulté est au plus d'une durée de trois ans ce qui, à ses yeux, constitue, dans le contexte du présent dossier, un approvisionnement de court terme. En conséquence, la Régie accorderait, si un tribunal supérieur en venait à la conclusion que le distributeur doit approvisionner les volumes d'électricité du tarif BT par appel d'offres, une dispense d'appel d'offres pour permettre au distributeur de s'approvisionner par contrat de court terme, se terminant en 2005, auprès du producteur pour satisfaire les besoins des abonnés au tarif BT au coût de 3,32 ¢/kWh.”

c) La responsabilité des clientèles :

i) ce n'est pas de la responsabilité des clients au tarif BT si le chauffage bi-énergie, originellement subventionné par H.Q. afin d'écouler ses surplus, accroître l'autonomie énergétique du Québec et afin de réduire la pointe du réseau, n'opère pas correctement

à l'heure actuelle. Il va de soit que cette clientèle doive assumer les vrais coûts du service électrique mais les vrais coûts devraient référer à ceux propres à un tarif de gestion de la consommation.

ii) Les clientèles régulières ne devraient pas assumer les coûts des clients du tarif BT ni assumer les failles des systèmes et les choix passés et unilatéraux d'H.Q..

Nous croyons que l'A. 5 de la LRÉ ne serait pas respecté du point de vue de la protection des consommateurs et de l'équité au plan individuel comme au plan collectif si les clientèles régulières devaient assumer le manque à gagner du BT.

L'A. 31 (2.1° surveiller les opérations du distributeur d'électricité afin de s'assurer que les consommateurs paient selon un juste tarif) et l'A. 49 (6° tenir compte des coûts de service, des risques différents inhérents à chaque catégorie de consommateurs... et de l'équité entre les classes de tarifs; 7° s'assurer que les tarifs et autres conditions applicables à la prestation du service sont justes et raisonnables) balisent quant à nous l'allocation des coûts et la fixation des tarifs dans le sens de la causalité des coûts et de l'affectation des coûts aux utilisateurs directs des services.

L'A. 51 de la Loi requiert aussi qu'un tarif d'électricité 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 distributeur et le développement normal du réseau de distribution, ou d'assurer un rendement raisonnable sur la base de tarification.

Le manque à gagner possible sur la fourniture d'électricité pour le BT, doit en ce sens être assumé par le producteur et non par les clientèles régulières ou HQD.

L'A. 52 : dans tout tarif qu'elle fixe ou modifie, la Régie tient compte des coûts de fourniture d'électricité et des frais découlant du tarif de transport supporté par le distributeur d'électricité, des revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution, en apportant les adaptations nécessaires aux paragraphes 6° à 10° du premier alinéa de l'A. 49 ...

Restriction . La Régie ne peut modifier le tarif d'une catégorie de consommateurs afin d'atténuer l'interfinancement entre les tarifs applicables à des catégories de consommateurs.

L'A. 52. 1 exige clairement selon nous que le tarif de chaque catégorie tarifaire soit basé sur ses coûts propres de fourniture, de transport et distribution, en référence notamment aux items 6° et 7° de l'A. 49.

De plus la restriction concernant l'interfinancement empêche précisément de hausser les tarifs du secteur domestique (secteur pour qui on a introduit cette restriction dans la LRÉ afin de protéger de chocs tarifaires les consommateurs résidentiels nommément ceux chauffant à l'électricité) afin de compenser tout manque à gagner entraîné par d'autres clientèles du distributeur; en effet le fait de faire assumer le manque à gagner du BT par des hausses tarifaires uniformes implique nécessairement que l'on réduise l'indice d'interfinancement du secteur domestique afin d'interfinancer les clients du tarif BT. Cela contrevient à l'esprit et à la lettre de la Loi 116 qui visait spécifiquement à protéger les consommateurs résidentiels et non les clientèles d'affaires.

A. 52.2 : les coûts de fourniture visés à l'A. 52.1 sont établis par la Régie en additionnant le coût de fourniture de l'électricité patrimoniale et les coûts réels des contrats d'approvisionnement conclus par le distributeur d'électricité pour satisfaire les besoins des marchés québécois qui excèdent le volume d'électricité patrimoniale... Ces coûts sont alloués entre les catégories de consommateurs selon leurs caractéristiques de consommation soit leurs facteurs d'utilisation et leurs taux de perte associés aux réseaux de transport et de distribution.

Coût de fourniture de l'électricité patrimoniale. aux fins du premier alinéa, le coût de fourniture de l'électricité patrimoniale est établi par l'addition des produits du volume de consommation patrimoniale de chaque catégorie de consommateurs, par le coût alloué respectivement à ces catégories de consommateurs en considérant que :

1° le volume de consommation patrimoniale annuelle correspond aux volumes de consommation des marchés québécois jusqu'à concurrence de 165 TWh. Ce volume exclut les volumes découlant d'un tarif de gestion de la consommation...

2° le coût alloué à chaque catégorie de consommateurs est établi à partir d'un coût moyen de fourniture de l'électricité patrimoniale de 2,79¢/kWh et correspond :

i ...

ii. à partir de 2001 et jusqu'à ce que le volume de consommation patrimoniale atteigne 165 TWh, à celui déterminé par la Régie sur proposition du distributeur d'électricité ...

iii. pour les années subséquentes, à celui fixé par le gouvernement.

L'A. 52.2 précise le calcul du coût de fourniture pour chaque catégorie de consommateurs (la consommation propre à chaque clientèle visée par l'électricité patrimoniale fois le tarif décidé par la Régie, ou le gouvernement une fois dépassé le volume d'électricité patrimoniale; le tarif de fourniture étant établi sur la base du facteur d'utilisation et du taux de perte propre à chaque clientèle) plus le coût de la fourniture extrapatrimoniale (propre à chaque clientèle). Chaque catégorie de consommateurs doit donc assumer ses propres coûts de fourniture patrimoniale et une part équitable des coûts de fourniture extrapatrimoniale. Cela défend précisément de refiler une partie du coût de la fourniture d'une catégorie de clients aux autres catégories de clients (outre le

cas de la clientèle domestique protégée par la restriction de l'interfinancement à l'A. 52.1).

A. 53 Le distributeur d'électricité ne peut convenir avec un consommateur ou exiger de celui-ci un tarif ou des conditions autres que ceux fixés par la Régie ou par le gouvernement.

Suspension de service. le distributeur ne peut discontinuer ou suspendre le service au consommateur pour la raison que ce dernier refuse de payer un montant autre que celui résultant de l'application d'un tarif ou d'une condition fixé par la Régie ou le gouvernement.

L'A. 53 indique quant à nous que le distributeur doit respecter les conditions et tarifs décidés par la Régie et qu'il ne peut suspendre le service ou modifier les conditions sous prétexte qu'HQP impose un tarif de fourniture supérieur à ce que la Régie reconnaît dans le tarif intégré du distributeur.

L'article 2 de la Loi prévoit que toute fourniture d'électricité par Hydro-Québec au distributeur est réputée constituer un contrat d'approvisionnement; en sorte qu'HQP ne peut selon nous révoquer ou modifier unilatéralement un contrat de fourniture, ni cesser unilatéralement de fournir l'électricité à une clientèle d'HQD.

Considérant les éléments de preuve et les arguments que nous avons soumis dans la présente cause, avec les diverses références aux articles de la Loi et aux décisions de la Régie, l'ACEF de Québec considère que la création du compte de frais reportés pour le BT et son assignation aux clientèles régulières ne respecte pas l'esprit ni la lettre de la Loi, de même que les principes fondamentaux de la tarification, et demande instamment à la Régie de l'énergie de rejeter cette demande d'HQD de manière stricte et définitive.

Richard Dagenais, pour l'ACEF de Québec.