

**Argumentation de
l'ACEF de Québec**

pour les thèmes 1 à 3,

de la phase 2

de l'audience R-3492-02 :

Tarifs de distribution d'H.Q.

2 Décembre 2003

Introduction :

La Régie doit se prononcer aux termes de la présente phase sur un coût de service juste et raisonnable pour HQD, sur un revenu requis adéquat pour HQD, incluant le rendement sur avoir propre, et sur la hausse ou les hausses tarifaires devant prendre effet en 2004.

L'ACEF DE Québec a analysé et critiqué en phase 1 et 2 de la présente audience divers principes et divers éléments du coût de service d'HQD ainsi que la stratégie tarifaire défendue par le distributeur. Nous traitons dans notre argumentaire de ces divers questions.

A) Le caractère juste et raisonnable du coût de service :

HQD avait le fardeau de nous prouver que son coût de service présumé est juste et raisonnable, et quant à nous elle doit nous prouver que son coût est le plus bas possible considérant l'état de la technologie et de l'économie québécoise.

- Évolution et contrôle des coûts d'HQD :

- Dans sa décision sur la phase 1, la Régie a pris acte des efforts de rationalisation du distributeur (p. 104, réduction de l'effectif de 30% de 1993 à 1998, absorption de la croissance future en gelant l'effectif) mais considère difficile en absence de balisage, d'indicateurs de performance et de données historiques de statuer sur le caractère raisonnable et comparable des charges brutes directes d'HQD (p. 110 et 111) aussi demande-t-elle à HQD de lui présenter (p. 111) un plan de balisage avec un calendrier de réalisation et de présentation des données disponibles avec les mesures appliquées pour accroître sa productivité et son efficience.
- Cette difficulté de juger de la performance du distributeur subsiste au terme de la phase 2 : aussi nous considérons que la Régie doit exercer son jugement pour fixer un niveau acceptable de coût de service et de revenu requis qui tienne compte des intérêts des clientèles d'H.Q. autant que ceux d'H.Q..
- Ainsi la régie peut exiger que les gains de productivité d'H.Q. soient au moins équivalents aux gains de productivité moyens dans l'économie canadienne ¹ et peut limiter la hausse des éléments de dépenses pour qu'ils ne dépassent pas individuellement l'inflation générale des prix au Québec à moins de justification sérieuses et de preuves qu'HQD ne pouvait limiter la hausse de ces dépenses.

¹ Au cours de la période de 1961 à 1999, la productivité du travail, soit la production par heure travaillée, s'est accrue en moyenne de 2 % par année. La croissance de la productivité multifactorielle a été de 1,2 % par année.
<http://www.statcan.ca/Daily/Francais/010214/q010214a.htm>

Nous avons mis en preuve, comme d'autres intervenants, qu'HQD a d'abord profité, face à l'évolution de ses coûts, de la baisse des taux d'intérêt, un élément qu'elle dit hors de son contrôle.

Alors que l'indice des prix au Québec croît de 5,63% de 2001 à 2004 (posant une inflation au Québec de 2% en 2003 et de 1,5% en 2004) on note que les frais corporatifs assumés par le distributeur sont haussés de 26,82%, les charges brutes directes de 8,59%, dont la hausse de 11,4% de la masse salariale, les taxes de 7,29% (notre preuve du 16/10/2003, p. 20-21).

Nous considérons que les salaires des cadres et spécialistes devraient être normalisés avec ceux du marché de comparaison (preuve ACEF p. 23), que la prime au rendement des employés et cadres ne devrait pas être reconnue dans le coût de service, tant qu'H.Q. ne pourra nous prouver que cela est à l'avantage des clientèles en terme d'amélioration de la qualité et de réduction de coût (par des gains de productivité) (preuve ACEF p. 23). Enfin nous considérons qu'H.Q. doit se référer à l'indice des prix au Québec, correspondant au territoire de sa charge locale (preuve ACEF p. 22).

De plus il faut reconnaître l'imputabilité d'HQD ou d'H.Q. en regard de certains éléments de coûts de manière directe (contrôle de la croissance de la demande via le programme en efficacité énergétique ou la procédure d'appels d'offre) ou indirecte (contrôle du coût de la dette via la stratégie de financement et de refinancement; contrôle des coûts du Centre de services partagés, des services corporatifs, du transporteur et du producteur via la baisse des taux de la dette et le contrôle des coûts de main d'oeuvre etc.).

Enfin la Régie devrait se prononcer clairement sur la facturation des services rendus aux filiales et autres unités lorsque cela implique le partage de ressources et actifs du distributeur, comme dans le cas des services (de facturation et autres) offerts à HydroSolution : la règle du partage à 50-50 des coûts n'assure pas l'optimisation des ressources du distributeur et peut constituer un traitement inéquitable pour les concurrents d'HydroSolution, qui eux doivent assumer le plein coût des services de facturation et autres (notre preuve p. 27-28).

- Les frais corporatifs et les services partagés

(décision Régie phase 1, p. 120-121) La Régie demande, pour pouvoir apprécier les coûts et prix des services partagés fournis à HQD, une ventilation adéquate de ces coûts avant partage, la liste des inducteurs de coût, la justification de la pertinence de faire appel aux fournisseurs internes (en présence d'une clause d'exclusivité) avec le dépôt des ententes client-fournisseur et le dépôt d'études de balisage des divers fournisseurs internes, à l'égard de la compétitivité des prix.

La justification de la pertinence de faire appel aux fournisseurs internes (en présence d'une clause d'exclusivité) n'a pas été prouvée par H.Q. de manière rigoureuse et certaine. Nous ne nous opposons pas à ce que les services partagés et corporatifs soient offerts de l'interne, mais HQD doit nous prouver que ces services internes sont facturés aux meilleurs tarifs possibles. Les services corporatifs et partagés ont aussi bénéficié de la réduction du coût de la dette en sorte que l'on doit nous démontrer qu'il y a eu des gains de productivité suffisants pour ces services.

Pour les frais corporatifs nous considérons toujours qu'H.Q. doit nous faire la preuve qu'elle a fait tous les efforts nécessaires pour limiter la croissance de ces coûts, au lieu de refiler aveuglément la note aux clientèles réglementées. Nous maintenons aussi que le partage des frais corporatifs ne répond pas selon nous au critère essentiel d'équité, dans la mesure où les services non réglementés doivent aussi assumer leur juste part des coûts.

C'est pourquoi nous privilégions le partage des frais corporatifs sur la base des immobilisations nettes seulement.

Subsidiairement la méthode d'allocation préconisée par la Régie (50% charges primaires exploitation/50% immo. nettes) nous apparaît plus équitable et pertinente que la méthode proposée par H.Q.. (notre preuve p. 26)

- La performance du distributeur et le balisage

H.Q. devra prouver le bien-fondé du choix des indicateurs d'intrants (qui doivent être sous le contrôle du distributeur ou d'H.Q.) et d'extrants (qui doivent être liés aux intrants par un lien causal). Nous pensons que le balisage doit permettre d'évaluer la performance d'H.Q., et son évolution, pour juger du caractère raisonnable et juste du coût de service, mais aussi du caractère optimal des processus de production chez H.Q. (coût minimal par référence aux entreprises les plus performantes).

H.Q. ne devra pas limiter indûment le nombre d'indicateurs afin de permettre aux intervenants d'apprécier la performance du distributeur sous de multiples facettes dans une vision intégrée et non réductrice de la complexité de la réalité.

Le balisage devra servir à la Régie de l'énergie à établir les mécanismes incitatifs visant à améliorer la performance du distributeur et la satisfaction des besoins des consommateurs (item 4° de A. 49 de la LRÉ) afin justement de protéger adéquatement les intérêts des clientèles d'H.Q. (A. 5 de la LRÉ). On rappelle que malgré des tarifs plus bas la satisfaction des clientèles d'Hydro-Manitoba est plus élevée que chez H.Q. en 2002.

B) L'allocation du coût de service entre les différentes clientèles :

- Le caractère juste et raisonnable des méthodes d'allocations d'HQD

Nous avons déjà signifié à la Régie que nous considérons que l'allocation des coûts proposée par H.Q. faisait supporter un poids trop important des coûts à la clientèle résidentielle : malgré le fait que le secteur domestique et agricole génère 33,7% des ventes d'électricité au Québec, il se voit accorder en 2004 : 38,8% des coûts de la fourniture, 50,3% des coûts de transport et 70,7% des coûts de distribution et services à la clientèle. en bout de ligne le secteur domestique assume 48,8%, ou 4 437 M\$, du coût de service total (9 089,6 M\$ en 2004).

Les modifications apportées par H.Q. à ses méthodes d'allocations permettent de réduire le fardeau du secteur domestique entre 20 et 40 M\$ (1 et 2% du coût de distribution et SAC) ce qui est mieux que rien mais demeure selon nous marginal comme changement.

Si l'énergie est effectivement un inducteur de coût pour le réseau de transport et de distribution, et donc un bon indicateur de balisage, comme le laissait entendre Mme Lapointe d'HQD en audience, et bien nous devrions tenir compte de ce facteur dans la répartition des coûts du réseau de transport (au lieu de se limiter à la puissance de pointe coïncidente) et de distribution (au lieu de se limiter à la puissance de pointe non coïncidente et aux abonnements).

- La méthode du réseau de taille minimale

Nous croyons effectivement qu'HQD devrait valider sa méthode avec d'autres méthodes (tel que l'a recommandé l'expert Ko Phan d'UC.) considérant le faible changement apporté par la considération d'une puissance de 1 kVA sur le réseau de taille minimale et l'importance du coût en capital et de la portion abonnement dans la répartition des coûts du réseau de distribution.

- Autres éléments des méthode d'allocation

Nous maintenons nos remarques et critiques concernant certaines procédures d'allocation de coûts proposées par HQD (voir notre preuve p. 34 à 36)

Nous croyons aussi que la répartition des coûts et du déficit des réseaux autonomes doit être revue au lieu de refile automatiquement ce déficit aux clientèles régulières du réseau intégré. Auparavant le producteur ou H.Q. et son actionnaire, assumait le déficit important des réseaux autonomes (133 M\$ en 2004) alors que le transfert de responsabilité aux mains du distributeur n'a fait qu'amplifier son déficit. Il s'agit ici de préoccupations sociales et politiques (l'uniformité territoriale des tarifs et l'accessibilité de l'électricité dans les réseaux autonomes) qui doivent être assumées par l'ensemble de la société via l'actionnaire qu'est le gouvernement du Québec (ce que l'expert Ko Phan pour U.C. a appelé charges à caractère social dans sa preuve du 25/11/03), au lieu de faire assumer cette responsabilité sociale par les seules clientèles régulières considérant notamment la nature régressive de la dépense électrique pour les consommateurs résidentiels.

- Le non bien-fondé des hausses tarifaires d'H.Q.

Caractère essentiel et régressivité de la dépense en électricité et impact des hausses tarifaires sur les clients résidentiels :

L'ACEF de Québec considère important de sensibiliser (notre preuve p. 40 à 47) la Régie de l'énergie au caractère essentiel de l'électricité (caractère reconnu par H.Q. dans sa preuve) et au caractère régressif de la dépense d'électricité pour les consommateurs résidentiels (représentant pour les ménages chauffant à l'électricité (soit 71% des ménages québécois) entre 11,1% en moyenne du budget des ménages locataires à plus faible revenu, 19% pour

les propriétaires à plus faible revenu, pouvant aller jusqu'à un maxima de 41%). On a pu évaluer qu'entre 25 et 30% des ménages québécois peuvent allouer plus de 5% de leur revenu à la dépense d'électricité versus 5 à 10% des ménages qui allouent plus de 10%. De plus nous avons montré à partir des données du Dispensaire diététique de Montréal, que les ménages à faible revenu, de 3 personnes ou plus, chauffant à l'électricité ont une dépense en électricité supérieure à la moyenne des clients résidentiels chez H.Q. en sorte qu'une modification de la structure tarifaire du secteur domestique risque fort de pénaliser les ménages nombreux et les familles, qu'ils soient à faible revenu ou non.

Bien que le nombre de ménages subissant des coupures de services ou ayant des retards de paiement ait diminué au Québec, depuis le milieu des années 90, la situation demeure quant à nous fragile et une hausse significative des tarifs d'électricité, relativement au coût de la vie, dans les années à venir, risque d'aggraver la situation pour beaucoup de ménages. Les coupures de services et les difficultés de paiement constituent un coût social qu'il faut prendre en compte lorsque l'on décide de hausser les tarifs d'électricité.

- Compétitivité des tarifs d'électricité d'H.Q.

Les items 6° et 7° de l'article 49 de la LRÉ indiquent que la tarification de l'électricité doit être juste et raisonnable et doit tenir compte de la concurrence entre les formes d'énergie et de l'équité entre les classes de tarifs ;

Nous croyons que la compétitivité des tarifs d'électricité doit être jugée relativement aux prix des autres formes d'énergie (actuellement le prix du litre du mazout devrait être supérieur à 51¢ le litre pour revenir plus cher que l'électricité au tarif D); et relativement aux tarifs d'électricité pratiqués dans d'autres juridictions, notamment les juridictions où la production hydroélectrique domine comme au Québec (soit les réseaux d'Hydro-Manitoba et B.C. Hydro qui présentent des tarifs inférieurs ou égaux à ceux d'H.Q., malgré le fait que le niveau d'interfinancement du secteur domestique serait plus élevé au Québec qu'au Manitoba ou en Colombie Britannique).

Nous croyons que la tarification de l'électricité doit tenir compte de la capacité de payer des consommateurs : relativement aux dépenses totales ou au revenu moyen des ménages la situation des consommateurs québécois n'est pas la plus avantageuse au Canada. L'importance accordée au Québec au chauffage électrique, des prix d'énergies substitués variables selon les régions et un revenu moyen des ménages plus faible au Québec 'en moyenne au Canada, en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique expliquent cette situation.

La structure et le niveau de coûts d'H.Q. doivent donc être adaptés à la capacité de payer des ménages québécois et à la disponibilité d'énergie substitut à prix abordable.

- La fréquence et le timing des modifications tarifaires en 2004

HQD propose 2 hausses tarifaires en 2004 en plus de la modification de la structure des tarifs (qui haussera la facture d'une partie plus ou moins importante des consommateurs résidentiels afin d'alléger le fardeau des petits consommateurs (ce qui est différent des

consommateurs à faible revenu comme l'a reconnu en audience le président d'HQD, M. Boulanger) ce qui constitue une forme d'interfinancement intratarifaire).

HQD présuppose que deux hausses de 3% environ réparties sur quelques mois auront un impact moindre sur la clientèle qu'une seule hausse tarifaire de 6% (ce qui pourrait être perçue par la clientèle comme un choc tarifaire).

Nous ne croyons pas que 2 hausses espacées de quelques mois, dont une hausse en pleine période d'hiver, soient mieux perçues et subies par la clientèle.

Pourtant HQD reconnaît que la stabilité tarifaire et la stabilité des paiements (dont les paiements sur le Mode de Versements Égaux, qui visent environ 35% de la clientèle résidentielle au Québec) est importante pour les clients résidentiels, de sorte qu'HQD dit limiter pour cette raison les ajustements des paiements MVE idéalement à une fois par année.

Dans la phase 1, H.Q. a reconnu la pertinence de fixer l'année tarifaire au 1^{er} avril (au 1^{er} mai pour 2004 en accord avec le décret gouvernement gelant les tarifs) et de ne pas hausser les tarifs en période d'hiver.

Afin d'assurer la plus grande stabilité possible des tarifs et limiter les insatisfactions de la clientèle liée à une multiplication des modifications tarifaires nous demandons que toute hausse tarifaire et toute modification à la structure tarifaire soit appliquée à une seule et même date soit le 1^{er} mai 2004, tel qu'initialement prévu en phase 1.

Toute autre modification antérieure des tarifs constituerait selon nous une modification de la décision de la Régie pour la phase 1, et un bris de contrat implicite avec la population. De plus comme l'avait signifié le Ministre des ressources naturelles, M. Sam Hamad (HQD-13 doc. 6.6 p. 4) : « les demandes de hausse tarifaire applicables à la catégorie de consommateurs résidentiels devraient être présentées dans les meilleurs délais à la Régie en vue d'obtenir des hausses modulées en fonction des niveaux de consommation des abonnés de façon à minimiser les implications des clientèles à faible revenu. »

- Le niveau des hausses tarifaires

H.Q. propose de hausser les tarifs d'électricité de 6% en 2004, alors que le taux d'inflation au Québec devrait se situer aux environs de 1,5%. Relativement à l'inflation générale des prix cela constituera selon nous un choc tarifaire. De plus le plan stratégique propose des hausses tarifaires supérieures à l'inflation pour quelques années entre 2005 et 2008 (des hausses de 5,6% en 2005 et de 1,8% en 2006 sont prévues, voir notre preuve du 25 novembre 2003, p. 3), donc les consommateurs ne sont pas au bout de leurs surprises si on laisse aller H.Q. selon son bon vouloir.

Nous avons montré dans notre preuve du 25 novembre 2003 (p. 2 et 3) qu'HQ avait modifié sa stratégie tarifaire entre les phases 1 et 2 de la présente audience ainsi que le délai pour recouvrer le plein rendement du distributeur.

D'ailleurs M. André Jobin d'Hydro-Québec a reconnu dans sa contre-preuve (notes sténo du 25/11/03 p. 224) qu'H.Q. avait consulté en janvier 2003, les clients industriels pour une hausse au taux d'inflation pour 2004.

Nous croyons que le gouvernement du Québec avait gelé les tarifs d'électricité à partir de 1999 afin de faire profiter les consommateurs des baisses de coûts et des améliorations de productivité d'H.Q., après des hausses tarifaires qui avaient dépassé la hausse du coût de la vie entre les années 1980 et 1998, (et plus encore si on remonte à 1978) et non pour subir des hausses tarifaires à la fin du dégel afin de donner plus de profit à H.Q. qui en a déjà suffisamment selon la majorité des consommateurs. En ce sens la hausse proposée par HQD apparaît exagérée pour la majorité des consommateurs et constitue un bris du contrat implicite qui les liait à la société d'État, qui devrait plutôt respecter sa parole et ses écrits.

Nous considérons donc toujours les hausses tarifaires exagérées et croyons que des hausses de l'ordre de 6% en 2004-05 auront des impacts importants et négatifs sur une proportion significative des ménages à faible et modeste revenu au Québec; de plus la classe moyenne risque encore d'écocher par une modification des tarifs qui viserait à faire porter une plus grande part du coût de service sur les épaules des ménages consommant plus de la moyenne, ce qui aussi pénalisera les familles et les ménages à plus faible revenu chauffant à l'électricité et habitant des logements mal isolés ou mal chauffés.

RÉSUMÉ DE LA POSITION DE L'ACEF DE QUÉBEC :

- L'ACEF de Québec demande que soit adopté par la Régie un principe reconnaissant le caractère essentiel de l'électricité, soit :

L'électricité doit être accessible aux consommateurs québécois au plus bas tarif possible, dans les limites d'une saine gestion financière.

Corollairement la mission d'H.Q. « alimenter en électricité, de façon fiable et sécuritaire, tous les clients québécois et assurer leur approvisionnement futur en électricité. » (décision phase 1 de la Régie p. 31) doit être complétée en ajoutant les éléments essentiels suivants " au plus bas coût possible afin d'assurer l'accessibilité du service électrique et afin de répondre aux besoins essentiels de la population, dans le respect du développement durable ".

- L'ACEF de Québec demande le gel des tarifs d'H.Q. pour 2004-05 considérant notamment :

- que la hausse tarifaire vise essentiellement à accroître le profit d'H.Q. alors que la production génère déjà un profit substantiel (avec un taux de rendement de l'ordre de 25%) dont une part significative est assumée par la clientèle réglementée et captive d'H.Q.
- que l'on connaît mal la productivité effective et l'efficacité productive globale d'H.Q. : on sait que certains indicateurs sont en amélioration depuis quelques années, mais cette situation n'est pas propre à H.Q., mais représente en fait une caractéristique fondamentale des services en réseaux bénéficiant d'économies d'échelle significatives; la comparaison de certains indicateurs de balisage laissent à croire qu'H.Q. est sous-performante et qu'elle doit faire des efforts soutenus pour améliorer la satisfaction de sa clientèle ainsi que son niveau de productivité; donc H.Q. doit améliorer sa performance et le niveau de satisfaction de sa clientèle avant de mériter quelque hausse tarifaire que ce soit. Donc il doit y avoir mise en

place de mécanismes incitatifs et prise en compte d'un balisage sérieux avant de permettre à H.Q. de hausser ses tarifs.

- contrairement à ce que laisse entendre H.Q., le gel tarifaire depuis 1999 a permis aux consommateurs de récupérer une partie seulement de leur pouvoir d'achat perdu sous l'effet de hausses de tarifs et de taxes successives entre 1980 et 1998.

- les tarifs d'H.Q. ne sont pas les meilleurs relativement au prix du mazout actuel et aux tarifs pratiqués par d'autres utilités, notamment celles s'appuyant d'abord sur l'hydroélectricité;

- si on tient compte de la capacité de payer et du coût de la vie les ménages québécois sont moins avantagés en terme de dépense énergétique résidentielle que la moyenne canadienne

- H.Q. devra prouver que la gestion de sa dette est effectivement optimale à long terme et qu'elle assure un taux sur la dette le plus bas possible, comparable à ce que l'on peut observer dans les entreprises les plus performantes en la matière.

En ce sens la Régie de l'énergie devra pour assurer un traitement équitable pour tous, appliquer intégralement le principe de « stand-alone », pas juste pour déterminer le rendement d'HQD, mais aussi pour évaluer ses coûts dont ceux d'emprunt.

Concernant l'interfinancement :

- la mesure de l'interfinancement standard (rapport entre les revenus tirés des tarifs et le véritable coût de service) devra nous être présentée et son évolution expliquée dans l'avenir. L'indice d'interfinancement proposé par H.Q. ne peut en soit justifier une hausse tarifaire uniforme et unique afin de permettre la récupération du rendement d'HQD; l'A. 5 de la LRÉ, qui impose un arbitrage équitable entre les intérêts des divers intervenants, requiert selon nous que la récupération se fasse au moins sur quelques années (certains intervenants ou experts ont suggéré 5 ans) afin d'amortir le choc pour les clientèles régulières d'H.Q..

- Il faut identifier et mesurer clairement l'interfinancement dont bénéficie les contrats spéciaux et certains tarifs de gestion de la consommation (aux dépens des plus petits consommateurs) afin d'assurer la transparence et l'équité de traitement, avec nommément la clientèle domestique et agricole, et permettre l'application de correctifs au besoin.

- Enfin il faudra établir des balises claires pour déterminer à quel moment des modifications à l'indice d'interfinancement nécessiteront des correctifs tarifaires ou des hausses tarifaires effectuées de manière à conserver le mieux possible le niveau d'interfinancement de référence (année de base).

Richard Dagenais pour l'ACEF de Québec.