



Plaidoyer

Dossier R-3492-2002
Détermination du coût de service du Distributeur et à la modification
des tarifs de distribution d'électricité (Phase 1)

Présenté à la Régie de l'énergie

Le 17 mars 2003

1 **1. Introduction**
2
3

4 L’AIEQ a formulé, dans le cadre des présentes audiences, des recommandations
5 visant à assurer une évaluation juste et raisonnable du coût de service d’Hydro-
6 Québec Distribution ainsi qu’un niveau de qualité du service que le Distributeur
7 aura à respecter et ce, conformément au mandat de la Régie d’assurer que les
8 tarifs et autres conditions applicables à la prestation du service soient justes et
9 raisonnables et tels que décrits dans les articles 31, 32, 48, 50, 51, 52.1, 52.2 et
10 52.3 de la loi sur la Régie de l’énergie.

11
12 Dans la foulée des arguments développés dans notre mémoire, soumis en preuve
13 et explicité dans nos interventions lors des audiences et du contre-interrogatoire
14 ainsi qu’à l’occasion des réponses que nous avons formulées aux demandes de
15 renseignements d’Hydro-Québec Distribution, de la Régie et de l’AREQ, nous
16 désirons maintenant faire valoir les convergences entre nos recommandations et
17 celles formulées par d’autres intervenants dans le cadre du présent dossier.

18
19
20 **2. Principes généraux**
21

22
23 L’AIEQ considère que les cinq premiers principes généraux proposés par
24 Hydro-Québec Distribution encadrent bien le processus réglementaire en matière
25 d’évaluation du coût de service. Ces principes sont généralement reconnus par
26 les organismes de réglementation dans de telles causes. Ils ont d’ailleurs tous été
27 retenus par la Régie dans sa décision D-2002-95 relative à la détermination des
28 tarifs de transport de Trans-Énergie (R-3401-98). C’est pourquoi l’AIEQ
29 recommande leur adoption dans le présent dossier.

30
31 Par ailleurs l’AIEQ émet de sérieuses réserves quant à l’adoption du sixième
32 principe s’appliquant aux «*faits de prince*», lequel propose un transfert
33 automatique de ses frais dans les coûts du Distributeur. Nous croyons fermement
34 que le Distributeur, tout comme toute autre entreprise faisant face à de tels frais,
35 devrait chercher à amoindrir sinon éliminer leur effet en recourant à des
36 solutions alternatives pour les compenser en tout ou en partie avant de demander
37 leur transfert s’il y a lieu dans les coûts et tarifs. La position de l’AIEQ est
38 partagée par l’ACEF de Québec¹ ainsi que par la FCEI². Cependant,
39 contrairement à ces deux associations l’AIEQ recommande que ces frais soient
40 incorporés s’il y a lieu par la Régie dans les coûts de service une fois seulement
41 que le Distributeur a fait la preuve de son incapacité de les absorber en tout ou
42 en partie.
43
44

¹ Preuve de l’ACEF de Québec, R-3492-02, page 19

² Preuve d’expert économique coût du distributeur, Yves Rabeau pour la FCEI, R-3492-02, page 9

3. Coût d'approvisionnement en électricité

Concernant le coût de service proprement dit, l'AIEQ est d'avis que plus que tout autre élément qui compose ce coût, le coût de fourniture, qui en représente les quarante-huit pour cent (48%), fasse l'objet d'une action particulière de la Régie. S'il est vrai que ce coût pour l'année 2002-2003 est totalement conditionné à travers la fixation par la loi de la Régie du tarif patrimonial de 2,79¢/Kwh, cela ne signifie pas pour autant pour l'AIEQ, qu'il faille le reconduire automatiquement sans questionnement. En effet, la loi laisse la possibilité d'un ajustement à la baisse de ce tarif. De façon très claire, le Gouvernement a stipulé lors de l'adoption de la loi qu'il réviserait son niveau s'il considère que le rendement obtenu par Hydro-Québec Production, dont il est l'unique actionnaire, dépassait les 18% et qui à ce moment, aux dires même du Gouvernement serait considéré non raisonnable. Rappelons ici que c'est ce niveau de rendement de 18% qui avait servi au Gouvernement pour déterminer le tarif patrimonial en vigueur actuellement.

Ainsi l'AIEQ soumet respectueusement, qu'avant de statuer que le niveau global du coût de service est juste et raisonnable comme l'exige la loi, la Régie s'assure de façon explicite que le Gouvernement considère toujours le tarif patrimonial spécifié dans la loi comme étant raisonnable puisqu'il procurerait un rendement raisonnable à Hydro-Québec Production, entreprise non réglementée dont il est l'unique actionnaire.

Cette démarche de la Régie a l'avantage d'être simple, facile à exécuter et surtout procure au processus d'examen et de détermination des tarifs toute la transparence requise.

L'Union des Consommateurs partage ce point de vue. Dans sa preuve cet intervenant déclare :

L'Union des consommateurs soumet respectueusement que la Régie ne peut autoriser le pass on demandé par le distributeur pour les coûts de transport et de production dans les revenus requis globaux et intégrés d'Hydro-Québec sans tenir compte des niveaux de rentabilité et de rendement déjà incorporés et imputés dans les capitaux ainsi transférés.³

De plus dans le rapport d'expertise de l'Union des consommateurs qui accompagne le mémoire cet intervenant en fait même une question «d'éthique réglementaire»⁴.

³ Mémoire de l'Union des Consommateurs, R-3492-02, page 7

⁴ Rapport d'expertise, Jacques C.P. Bellemare pour l'Union des Consommateurs, R-3492-02, page 9

4. Charges d'exploitation

En ce qui a trait aux coûts d'exploitation, l'AIEQ, appuyé en cela par la FCEI, le GRAME et l'ACEF de Québec, considère qu'il est impossible de confirmer si le niveau des coûts proposé par le Distributeur est raisonnable sans une étude de balisage en bonne et due forme.

À ce sujet, l'ACEF de Québec recommande dans sa preuve :

Qu'Hydro-Québec devra faciliter l'analyse et la comparaison de ses chiffres dans le temps et l'espace (avec d'autres utilités électriques performantes) pour nous permettre de mieux juger du caractère raisonnable, efficient et utile des coûts et immobilisations.⁵

Le Gramme pour sa part constate dans son mémoire :

Qu'il manquait certains indicateurs permettant de compléter la comparaison de la performance d'Hydro-Québec Distribution avec celle d'autres distributeurs équivalents. Par conséquent, le GRAMME considère que ces indicateurs et leur comparaison avec d'autres entreprises similaires devraient être fournis dès la prochaine cause tarifaire.⁶

Enfin la FCEI, dans la preuve d'expert concernant les coûts du Distributeur, reprend de façon identique les conclusions de l'AIEQ :

Nous estimons, qu'avant d'accepter les données de coût du Distributeur, la Régie de l'énergie devrait demander à HQ Distribution de procéder à un balisage de ses indicateurs de performance par comparaison avec d'autres entreprises comparables. S'il s'avérait qu'il existe des écarts importants dans les indicateurs de performance avec les autres distributeurs, diverses mesures touchant l'organisation de HQ Distribution devraient être recommandées avant de passer à l'établissement du tarif⁷

Le Distributeur s'est engagé à produire une telle étude en 2004. Afin de s'assurer que cette étude de balisage soit complète et serve à identifier les améliorations à apporter, au besoin, aux activités dont les coûts unitaires ou spécifiques s'écartent du niveau atteint par les entreprises les plus performantes, toutes choses étant égales par ailleurs, l'AIEQ soumet respectueusement à la Régie une démarche en quatre étapes⁸ qui identifie les produits attendus au terme de cette étude de balisage.

⁵ Preuve Acef de Québec, R-3492-02, page 60

⁶ Mémoire du GRAMME, R-3492-02, pages 25 et 26

⁷ Preuve d'expert économique, coûts du distributeur, Yves Rabeau pour la FCEI, R-3492-02, page 6

⁸ Preuve AIEQ, AIEQ-3, R-3492-02

5. Les risques

Concernant l'analyse des risques qui conduit à la détermination du taux de rendement sur l'avoir propre et à la structure de capital présumée du distributeur, l'AIEQ a conclu dans sa preuve, suite à l'examen comparatif des risques d'affaires, des risques financiers et des risques réglementaires encourus par Hydro-Québec Distribution par rapport aux entreprises sélectionnées par le Distributeur dans sa requête, qu'Hydro-Québec Distribution est exposé à un niveau de risque inférieur à celui de l'échantillon utilisé par le Distributeur.

La position de l'AIEQ est partagée par la FCEI et l'Union des Consommateurs.

La preuve d'expert économique relative à divers aspects des risques encourus par Hydro-Québec Distribution et taux d'endettement, qui explicite la position de la FCEI, conclut sur ce sujet :

Il ressort donc des faits relevés par FCEI et confirmé par HQD en réponse à certaines questions que les risques auxquels HQD fait face en matière de fluctuation de prix et de gestion des approvisionnements ne sont pas comparables à ceux des distributeurs de gaz en général et de SCGM en particulier. En fait ils sont bien inférieurs.⁹

Les deux experts retenus par la FCEI, les docteurs Kryzanowski et Roberts, dans leur témoignage aux audiences ont également souligné que HQD était exposé à un risque d'affaires plus faible que la moyenne des distributeurs d'électricité au Canada compte tenu à leurs dires :

De la position de monopole d'HQD, de son marché stable et à maturité, de sa demande stable, de son coût de fourniture stable, du marché de détail captif et non-ouvert, de la position avantageuse face aux «gros» consommateurs et de la position concurrentielle très favorable face au gaz naturel.¹⁰

L'Union des Consommateurs arrive également à la même conclusion :

Si les distributeurs américains d'électricité appartiennent à la même classe de risque que les distributeurs gaziers, il n'est pas évident pour les distributeurs d'électricité au Canada, particulièrement ceux dont la fourniture est d'origine hydraulique. Pour ces derniers, les risques de volatilité des prix, de perte de volume et de perte de clients sont à notre avis beaucoup moins significatifs.¹¹

⁹ Preuve d'expert économique, divers aspects des risques encourus par HQD et taux d'endettement, Yves Rabeau pour la FCEI, R-3492-02, page 5

¹⁰ Transcription des audiences, R-3492-02, jeudi le 13 mars 2003

¹¹ Mémoire de l'Union de Consommateurs, R-3492-02, page 17

1 L' Union des Consommateurs conteste également dans sa preuve le niveau de
2 risque attribué à HQ Distribution sur la base des entreprises de services
3 publics d'énergie en invoquant le caractère monopolistique d'HQ Distribution
4 qui lui est spécifique et sa position concurrentielle très favorable.¹² De plus,
5 l'Union des Consommateurs trouve, à l'instar de l'AIEQ, négligeable le
6 risque lié à l'obligation de desservir.¹³ De même cet intervenant qualifie le
7 risque réglementaire d'HQ Distribution comme *théorique et insignifiant*.¹⁴
8

9 Suite à une analyse comparative des risques entre Trans-Énergie et Hydro-
10 Québec Distribution, l'AIEQ a démontré de façon explicite en réponse à une
11 demande de renseignement du Distributeur, que le risque de ces deux
12 divisions d'Hydro-Québec était du même ordre de grandeur et ce
13 contrairement à ce que déclare le Distributeur dans sa requête.¹⁵
14

15 La position de l'AIEQ est appuyée en cela par l'ACEF de Québec qui, dans
16 sa preuve relève une contradiction flagrante d'Hydro-Québec Distribution.

17 *Pour le service de transport, Trans-Énergie demandait un taux de*
18 *rendement de 10,6%, qui incluait une prime de risque de 4,6%, soit la*
19 *même que celle demandée par Hydro-Québec Distribution dans la*
20 *présente cause. On ne peut prétendre que le risque diffère entre Trans-*
21 *Énergie et le Distributeur.*¹⁶
22

23 L'AIEQ en conséquence recommande que Trans-Énergie serve de point
24 d'ancrage pour la détermination de la structure de capital présumée de Hydro-
25 Québec Distribution ainsi que pour le rendement sur Avoir Propre.
26

27 Ainsi l'AIEQ recommande que la structure de capital présumée de Hydro-
28 Québec Distribution soit établie à 30% Avoir Propre et 70% Dette, soit la
29 même structure de capital que celle octroyée par la Régie à Trans-Énergie
30 dans sa décision D-2002-95, R-3401-98, page 142.
31

32 De même, pour la prime de risque, l'AIEQ recommande qu'elle soit fixée au
33 même niveau que celle établie pour Trans-Énergie par la Régie, D-2002-95,
34 R-3401-98, soit 3,66% (béta= 0.53 page 166, risque du marché =6,44 page
35 167).
36
37
38
39
40
41

¹² Idem, pages 18 et 19

¹³ Idem, page 19

¹⁴ Idem, page 24

¹⁵ Preuve AIEQ, AIEQ-2, R-3492-02

¹⁶ Preuve ACEF de Québec, R-3492-02, page 23

1 **6. Qualité du service**
2
3

4 L'AIEQ ne peut compléter sa plaidoirie sans demander respectueusement à la
5 Régie, qu'en parallèle à la décision qu'elle aura à prendre sur les coûts de
6 service d'Hydro-Québec Distribution, qu'elle se prononce également sur le
7 niveau de qualité de service que le Distributeur aura à respecter.
8

9 L'AIEQ dans sa preuve émet neuf recommandations à ce sujet. Ces
10 recommandations sont en règle générale, plus exigeantes que celles proposées
11 par le Distributeur dans sa requête. Nos recommandations sont loin d'être
12 exagérées puisqu'elles ne reconduisent ni plus ni moins que les objectifs et
13 les cibles qu'Hydro-Québec Distribution atteignait juste avant le verglas de
14 1998.
15

16
17 **7. Frais encourus**
18

19
20 L'AIEQ s'est concentrée, dans le cadre de ces audiences sur l'analyse et les
21 recommandations touchant l'ensemble des éléments qui composent le coût de
22 service du Distributeur et qui servent à déterminer le Revenu Requis du
23 Distributeur. Nous avons laissé aux intervenants représentant directement les
24 différentes catégories de clientèle le soin de débattre de la question de la
25 répartition du Revenu Requis, débat centré sur la question de
26 l'interfinancement. L'AIEQ a par ailleurs été le seul intervenant à se pencher
27 sur les objectifs et cibles en matière de Qualité de service proposé par le
28 Distributeur, question que nous considérons nécessaire à traiter en parallèle
29 aux coûts.
30

31 Nous nous sommes préoccupés de l'efficacité du processus et avons cherché à
32 limiter les frais. Par exemple, pour un certain nombre de journées d'audiences
33 nous nous sommes limité à l'examen des transcriptions plutôt que d'assister
34 directement aux débats. Nous avons également procédé par des
35 représentations directes par les représentants de l'Association sans recours
36 aux services d'avocats.
37

38 L'AIEQ soumet respectueusement que sa participation au présent dossier
39 représente une contribution utile à la décision de la Régie. Par conséquent,
40 nous demandons le remboursement des frais raisonnables encourus dans le
41 cadre de notre participation active au présent dossier.
42
43
44
45