



Dossier R-3541-2004
Demande d'Hydro-Québec Distribution relative à l'établissement
Des tarifs d'électricité pour l'année 2005-2006

Plaidoyer de L'AIEQ
Présenté en audience par
M. Gaëtan Thibault,
Président du conseil d'administration de L'AIEQ

Le 12 janvier 2005

Monsieur le Président, messieurs les régisseurs,

M. Gaëtan Thibault, Président du conseil d'administration de l'AIEQ est retenu pour affaires à l'extérieur de la ville aujourd'hui. Il m'a demandé de vous présenter en son nom et au nom de l'AIEQ le plaidoyer de l'association dans la cause R-3541-2004.

Tout d'abord, monsieur le Président, permettez-moi d'effacer tout doute sur l'intégrité de l'AIEQ dans le traitement de ce dossier, doute qu'a soulevé le procureur d'Option Consommateurs à l'occasion du contre-interrogatoire de l'AIEQ, le 16 décembre dernier.

Dans l'exercice de nos fonctions, nous observons à l'AIEQ, de façon très stricte, un code d'éthique.

Si, à l'occasion d'un traitement de dossier ou d'une prise de décision, un ou des administrateurs ou encore membre d'un comité de travail était impliqué soit personnellement ou au travers de l'organisme qu'il représente, de facto, ce ou ces administrateurs ou membre de comité se retirerait des délibérations et ne prendrait pas part dans ce cas aux décisions.

C'est ce qui se produit dans tous les cas où l'AIEQ intervient devant la Régie dans les causes qui concernent un de nos membres, Hydro-Québec.

Dans nos interventions, notre objectif est de faire valoir les intérêts de toute l'industrie électrique dans son ensemble et non pas d'appuyer, par népotisme, un de nos membres.

Afin d'éviter à l'avenir toute ambiguïté sur cette question, nous tenterons dans les prochaines interventions devant la Régie de clarifier encore mieux cet état de fait.

M. le Président, du mémoire que nous vous soumettions le 22 novembre dernier, trois points nous apparaissent importants à mettre en évidence aujourd'hui.

Tout d'abord les recommandations relatives à certains principes réglementaires

En deuxième lieu, la recommandation relative à l'évaluation du Revenu Additionnel Requis pour 2005.

Et finalement, la recommandation concernant la répartition du coût de service entre les différentes catégories tarifaires.

1 - Les Principes Réglementaires

Le manque à gagner occasionné par le décalage entre l'année financière et tarifaire

Le décalage entre l'année témoin projetée qui sert à la détermination du Revenu Additionnel Requis et l'année tarifaire, qui amorce le processus de récupération de ce revenu, occasionne, de toute évidence, un manque à gagner.

La Régie reconnaît cet état de fait. En effet, dans sa décision D-2003-93, elle affirme et je cite :

«Le cas échéant, le Distributeur pourra proposer des modalités d'ajustements de tarifs pour tenir compte d'écartes pouvant survenir en raison de la non-coïncidence de l'année témoin et de l'année tarifaire.»
(Décision page 15)

La Régie, dans une décision subséquente, a cependant refusé d'adopter une méthode proposée par le Distributeur qui aurait occasionné, dans certaines circonstances, une Surfacturation. L'AIEQ appui cette approche prudente.

Par ailleurs, il faut réaliser que ce manque à gagner est significatif. Pour 2004, il se chiffre à 36,2 millions de dollars et pour 2005 il s'établirait à plus de 50 millions. Ce sont des sommes substantielles qui, à nos yeux, viennent grever de façon importante le rendement autorisé par la Régie selon le 3^{ème} alinéa de l'article 49 de la LRE.

Notons que ce rendement autorisé est fixé avec précision et ce, 3 chiffres après le point. Avec une telle précision, il serait pour le moins erroné de conclure, comme le fait M.Drazen, témoin expert pour le compte du FCEI/ASSQ, et je cite :

«There is no mechanism to recover what HQD characterizes as «lost earnings». The underlying principle is that the new rates are intended to reflect the costs during the period they are in effect but there is no way to guarantee an exact match.»

Nous ne croyons pas qu'il faille empêcher le Distributeur d'obtenir un rendement tout à fait légitime et prescrit par la loi en raison du fait que pour des raisons très pratiques on a décidé d'effectuer un décalage entre l'année témoin et l'année tarifaire. Il faut rendre à César ce qui appartient à César.

C'est pourquoi nous recommandons respectueusement à la Régie qu'elle permette au Distributeur de récupérer ce manque à gagner.

Par ailleurs, il est clair à nos yeux que la méthode de cavalier proposée par le Distributeur est complexe comme nous l'avons fait valoir dans notre mémoire. Ce constat est corroboré par les nombreux questionnements des intervenants lors du contre-interrogatoire du Distributeur.

C'est pourquoi nous recommandons respectueusement à la Régie une méthode beaucoup plus simple qui permet de récupérer la totalité du manque à gagner d'une année lors de l'augmentation des tarifs de l'année subséquente à travers une prise de provision réglementaire de fin d'année.

Non seulement cette méthode est simple d'application mais elle élimine à la source toute possibilité de surfacturation comme le désire la Régie et certains intervenants y compris M. Drazen.

Ainsi le Revenu Additionnel Requis établi pour 2005 devrait être rehaussé du manque à gagner de 36,2 millions encourus dans l'exercice financier 2004.

Transfert automatique des coûts de fourniture de l'énergie post-patrimoniaie

M. le président, en marge du dossier R-3492 Phase 1, L'AIEQ recommandait à la Régie un tel transfert. De plus comme il est rapporté dans la Décision D-2003-93 une majorité d'intervenant abondait dans le même sens.

La Régie à ce moment autorisait le transfert automatique des écarts encourus pour l'énergie patrimoniale.

Les écarts possible de volume et surtout de prix de la fourniture d'énergie post-patrimoniale justifie, à nos yeux encore plus que soit accordé au Distributeur la possibilité de récupérer ces coûts très difficiles à prévoir dans un contexte de marché de l'énergie très volatil et pouvant atteindre des niveaux substantiels. Notons que seuls des aléas climatiques normaux soit 2 Twh de plus pourraient occasionner des coûts nets de plus de 60 millions de dollars. Dans des cas extrêmes soit une possibilité de plus 4 Twh ce coût grimperait à 120 millions.

Certains intervenants dont M.Drazen, pour le FCEI/ASSQ, invoquent le fait que le Distributeur devrait à lui seul absorber ces fluctuations puisque ces dernières sont comprises dans la rétribution du risque d'affaires.

Si nous nous referons au débat entourant l'établissement du rendement du Distributeur dans le dossier R-3492 Phase 1, on remarquera que le risque d'affaires pris en compte ne couvre pas cette éventualité. Il est plutôt confiné au risque relié aux opérations régulières soit une baisse conjoncturelle des ventes ou encore une recrudescence soudaine des investissements due à l'obligation de desservir ou encore à des fluctuations du taux des mauvaises créances.

Nous ne croyons pas non plus qu'autoriser ce transfert automatique des écarts du coût de fourniture post-patrimoniale réduirait les efforts du Distributeur pour optimiser ses coûts d'approvisionnement comme le laisse entendre encore là M. Drazen.

Le processus d'approvisionnement est bien encadré par la Régie et le Plan d'approvisionnement approuvé incorpore des outils d'optimisation visant à minimiser les coûts de cette opération. Le 2^{ème} plan d'approvisionnement est présentement à l'étude et devrait donner l'occasion s'il y a lieu d'optimiser encore plus ce processus.

En conséquence, nous recommandons respectueusement à la Régie d'autoriser le transfert automatique des écarts encourus par le Distributeur dans l'approvisionnement de l'énergie post-patrimoniale.

2 - Recommandation relative à l'évaluation du Revenu Additionnel requis pour 2005

M. le Président, nous ne traiterons pas ici des augmentations de coûts de service attribuables à la fourniture d'énergie post-patrimoniale requise ni au coût engendrés par le relèvements des paramètres financiers qui occasionnent un coût de capital plus élevé. Ces coûts sont en quelque sorte hors du contrôle du Distributeur.

Un peu moins de 10% du coût de service sont reliés aux Charges d'exploitation complètement sous le contrôle du Distributeur.

M. le Président, on ne peut que constater, avec satisfaction par ailleurs, que ces charges d'exploitation n'ont pas connues de croissance depuis maintenant 5 ans. Tous les indicateurs de performance reliés à ces charges dénotent des gains de productivité quelque soit la période d'analyse considérée. 2003 à 2005, 2001 à 2005 ou encore 2004 à 2005. Ceci est clairement mis en lumière par M. Drazen dans son mémoire lorsqu'il répond à la question «Compared to When»

Si l'on examine plus spécifiquement chaque élément qui constitue ces charges d'exploitation on peut facilement se concentrer sur l'élément le plus importants soit la masse salariale qui représente à 621,4 millions les 2/3 des charges d'exploitation.

La Régie avait autorisé pour 2004 des effectifs moyens de 7700 années-personnes. Depuis lors ce sont ajoutés quelques 125 années-personnes suite à l'autorisation par la Régie de plusieurs projets tels le SIC, le projet Descartes ou encore le PGÉE. Les 7875 années-personnes requis par le Distributeur pour 2005 nous semblent pleinement justifiés. Nous recommandons respectueusement à la Régie d'autoriser ce niveau d'effectif et le budget d'opération qui lui est sous-jacent

Par ailleurs malgré le fait, M. le Président, que l'AIEQ soit favorable à un régime de rémunération incitatif, nous émettons de sérieuses réserves sur l'application de ce régime pour les employés régis du Distributeur. Dans l'évaluation de la performance de ces employés seulement 20 % sont accordé à l'appréciation du leur performance directement reliée à leurs activités. Ceci nous apparaît nettement insuffisant et même pourrait même engendre des effets pervers. En effet des bonis à la hauteur de 80 % pourraient être versés à des employés qui auraient complètement raté leurs objectifs. Ceci n'est heureusement

pas le cas puisque la qualité du service mesurée par plusieurs indicateurs démontre l'atteinte de standards élevés.

Malgré donc qu'en principe nous ne pouvons recommander l'intégration de ces bonis dans le coût de service du Distributeur, nous enjoignons respectueusement la Régie à tenir compte dans sa décision à ce sujet de la performance de haut niveau du Distributeur.

M. le Président, le second élément de coût sous le contrôle du Distributeur est l'évolution de la base de tarification largement influencée par le programme d'investissement.

La plupart des indicateurs reliés aux immobilisations sont en progression. Cependant on constate après analyse que ce sont des projets spéciaux nécessaires mais ponctuels, autorisés par la Régie qui expliquent l'essentiel de cette croissance. En excluant ces projets spéciaux, le programme d'investissements proposé par le Distributeur pour 2005 nous apparaît tout à fait justifié.

On ne peut insister suffisamment auprès de la Régie pour qu'elle autorise les investissements nécessaires au maintien des actifs. C'est la seule garantie pour assurer à moyen et long terme un service de qualité

Il en est de même, M. le Président, pour le programme destiné à la croissance de la demande programme qui réponds à l'obligation de desservir.

Aucun intervenant ne s'est élevé contre le niveau d'investissement demandé par le Distributeur.

Nous recommandons respectueusement à la Régie qu'elle autorise les 579,2 millions par catégorie d'actifs demandé par le Distributeur pour des projets inférieurs à 10 million.

Permettez-moi en terminant, M. le président, de suggérer au Distributeur dans les dossiers tarifaires futurs de justifier de façon plus élaboré le programme d'investissement proposé dès le dépôt de la preuve sans attendre la présentation en audiences pour expliciter certains éléments importants de ce dossier. De façon générale nous souscrivons aux remarques faites par M. Drazen concernant la qualité des données.

Au terme de cette analyse nous recommandons respectueusement à la Régie d'accepter l'évaluation du Revenu Additionnel Requis de 141 millions proposé par le Distributeur sous réserve de l'appréciation par la Régie des 12,9 millions réclamé par le Distributeur pour le régime de rémunération incitative des employés régis.

Pour la détermination de la hausse tarifaire ces revenus attribuables à l'année 2005 devraient être rehaussé de la provision réglementaire de fin 2004 évaluée à 36,2 millions.

3 - Recommandation concernant la répartition du coût de service aux différentes catégories tarifaires.

En tarification, M. le Président, le coût global de service est réparti aux différentes catégories tarifaires à travers un lien de causalité qui attribue chaque composante du coût de service aux catégories qui les occasionnent.

Pour ce faire, des facteurs de répartition sont identifiés pour chaque fonction majeure (Fourniture d'énergie, Transport, Distribution) ou pour chaque activité majeure telle par exemple le mesurage. On retrouve le résultat de ce processus d'allocation minutieux en HQD 12 Documents 1 à 4.

Comment alors comprendre que pour la composante coût de fourniture qui explique 50 % du coût de service du Distributeur on dérogerait à ce concept de base de répartition ?

Comment comprendre de façon plus directe la justification d'un traitement global pour les deux blocs de fourniture d'énergie que sont d'une part le bloc d'énergie patrimoniale et d'autre part le bloc d'énergie post-patrimoniale, deux composantes qui ont des caractéristiques physiques bien distinctes (puissance et énergie) et surtout des coûts fort différents ?

L'objection majeure à procéder de façon distincte à l'allocation de ces 2 blocs aux différentes catégories tarifaires serait la difficulté de répartir de façon équitable le bloc d'énergie patrimoniale de 165 Twh.

M. le président , messieurs les régisseurs , au cours au moins des 10 dernières années les différentes catégories de clientèle, Domestique, Petite et Moyenne Puissance et Grande Puissance, se sont partagé l'énergie en provenance du bloc patrimonial de façon on ne peut plus constante.

34 à 35 %	sont allé au secteur Domestique
20%	au secteur général Petite et Moyenne Puissance
et 43 %	ont servi au secteur Grande Puissance

Cette répartition n'a pas bougé malgré les cycles économiques, malgré les implantations industrielles majeures et ponctuelles et aussi malgré la fièvre de construction résidentielle à certains moments.

Nous n'avons aucune indication que la limite imposée par les 165 Twh ait empêché quelque catégorie de consommateurs que ce soit de profiter des avantages économiques du bloc d'énergie patrimonial. Il n'y a pas eu de bousculades aux portes pour s'arracher les derniers Twh de cette énergie peu coûteuse. Il n'y a pas eu non plus de catégorie de consommateurs laissés en plan.

La répartition du bloc d'énergie patrimoniale entre les différentes catégories tarifaires s'est effectuée de façon naturelle dans une structure de marché de l'électricité à maturité.

À notre avis, on peut donc allouer, sans discrimination, les 165 Twh d'énergie patrimoniale selon la répartition effective observée au moment de l'atteinte de ce bloc. C'est ce que l'AIEQ recommande respectueusement à la Régie.

Au delà de la consommation d'énergie patrimoniale, chaque catégorie de consommateurs devrait assumer sa part des coûts, coûts reliés aux volumes additionnel exigé par chaque catégorie et coûts reliés aux caractéristiques (Puissance et Energie) comme c'est le cas pour la répartition du bloc d'énergie patrimoniale.

L'Union des Consommateurs, à travers le témoignage du témoin expert M. Co Pham, abonde dans le même sens.

Cette méthode de répartition spécifique des deux blocs de fourniture distincts répond en tout point au critère d'Équité et d'Impartialité (Fairness pour les anglophones).

Certains intervenants confondent le traitement spécifique des deux blocs de fourniture d'énergie avec un traitement différent pour une même catégorie de clientèle entre les anciens clients qui bénéficient de l'énergie patrimoniale et les nouveaux qui doivent s'approvisionner à une énergie beaucoup plus dispendieuse.

C'est ce qui fait dire à M. Knecht, témoin expert pour le compte de l'AQCIE/CIFQ, et je cite :

«It will create a competitive advantage of one firm over the other. Because you are giving an entitlement to an existing customer, you are, in essence, giving a competitive advantage to an older firm that may not be as competitive as a new firm coming in and therefore you may discourage new investments and competition and effectiveness in the economy that comes with that » (Transcript, Volume 4, page 142)

Il n'y a pas dans notre recommandation une source de conflit intergénérationnel.

Nous observons le 2^{ème} principe fondamental de répartition des coûts entre les catégories tarifaires soit un traitement égal pour tous les consommateurs d'une même catégorie tarifaire qu'ils soient anciens ou nouveaux. Un tarif identique pour des caractéristiques de consommation semblables.

M. Knecht évoque également que la méthode de répartition que nous recommandons occasionnerait une instabilité dans les tarifs. Et je cite :

«It could easily result in very unstable rates for new customers coming on».
(Transcript, Volume 4, page 143)

Il n'en est rien. En effet le poids de la consommation d'énergie patrimoniale pour toutes les catégories tarifaires, soit quelques 57 Twh pour le Domestique, 32 Twh pour le général Petite et Moyenne Puissance et 72 Twh pour la Grande puissance vient amortir le

choc des quelques Twh d'énergie post-patrimoniale nécessaire à chaque année pour assurer la croissance de la demande.

La méthode de répartition des coûts de fourniture sur une base spécifique à chaque bloc est non seulement Équitable et Impartiale mais répond en tout point au principe d'Utilisateur Payeur recommandé par l'AQCIE/CIFQ dans un dossier cousin à celui-ci, à savoir le dossier R-3473 qui se rapporte à la méthode d'allocation des programmes d'économie d'énergie, les NEGAWATTS.

Ne pas attribuer aux catégories de consommateurs qui occasionnent l'augmentation de la demande au delà du seuil de l'énergie patrimoniale, le coût de l'énergie post patrimoniale pourrait provoquer un interfinancement entre une catégorie tarifaires et une autre.

Il importe à ce sujet d'appliquer la formule d'interfinancement approuvée par la Régie de façon stricte et exacte et de relier l'évaluation du dénominateur de la formule, soit le revenu requis de chaque catégorie de consommateur, avec les vrais coûts nécessaires à la prestation de service soit les coûts de chaque bloc de fourniture d'énergie que chaque catégorie tarifaire occasionne.

Si on globalise par contre les coûts de fourniture en affectant, à chaque catégorie de consommateurs le coût moyen des deux blocs, indépendamment des coûts réels qu'ils occasionnent, on fausserait l'évaluation de taux d'interfinancement.

L'AIEQ considère cette question de répartition des coûts de fourniture de la première importance dans ce dossier. C'est pourquoi nous recommandons respectueusement à la Régie de tenir compte de nos observations dans sa décision concernant l'allocation des coûts de l'énergie post-patrimoniale aux différentes catégories tarifaires.

M. le Président, messieurs les régisseurs, nous avons mis en évidence aujourd'hui 3 éléments qui nous apparaissent importants dans ce dossier :

Certains principes réglementaires
L'évaluation du Revenu Additionnel Requis pour 2005
Et la répartition des coûts de fourniture aux différentes catégories tarifaires.

Notre mémoire propose respectueusement à la Régie d'autres recommandations sur des points plus spécifiques. Nous demandons respectueusement à la Régie d'en tenir compte.

Afin de donner un avis éclairé à la Régie dans ce dossier, l'AIEQ a procédé avec diligence et de façon efficiente en tentant de maximiser notre contribution au moindre coût.

Nous espérons que notre avis s'avèrera utile à la Régie et en conséquence nous demandons respectueusement à la Régie d'accepter notre note de frais.

M. le Président, messieurs les régisseurs, je vous remercie.