

Mémoire de l'Union des consommateurs

Régie de l'énergie

Cause R-3541-2004

**VOLET PORTANT SUR
L'ÉTABLISSEMENT DES TARIFS D'ÉLECTRICITÉ
POUR L'ANNÉE TARIFAIRE 2005-2006**

22 novembre 2004

Présentation de l'Union des consommateurs (UC)

L'Union des consommateurs regroupe neuf ACEF (Association coopérative d'économie familiale : organismes constitués en vertu de la *Loi sur les coopératives*), le Regroupement des consommateurs d'assurances ainsi que des membres individuels.

Les neuf ACEF membres sont : ACEF Abitibi-Témiscamingue, ACEF du Nord de Montréal, ACEF de l'Estrie, ACEF de Granby, ACEF du Grand-Portage, ACEF de l'Île-Jésus, ACEF de Lanaudière, ACEF de la Rive-sud de Québec et ACEF de l'Est .

La mission des ACEF est de promouvoir et de défendre les droits et les intérêts des consommateurs en offrant des services d'aide aux consommateurs, en représentant ces derniers au niveau local et régional, en informant la population sur les lois et autres enjeux touchant la protection des consommateurs sur les questions portant, entre autres, sur le crédit, l'endettement, les modalités de recouvrement et le budget.

La mission de l'Union des consommateurs, en lien avec celle de ses groupes membres, demeure de représenter les intérêts et de défendre les droits des consommateurs, notamment ceux à faible et modeste revenu, en leur donnant une voix publique représentative, articulée et forte tout en poursuivant son mandat de recherche, d'information et d'éducation.

L'Union des consommateurs se distingue par l'intégration et la synergie entre une force locale et régionale représentative, bien implantée dans plusieurs régions du Québec par le biais de ses ACEF, et une équipe professionnelle et technique chargée de développer et de porter les positions de ses membres sur les enjeux d'envergure nationale.

Contexte général de la cause tarifaire 2005 (R-3541-2004)

La présente cause R-3541-2004 est la deuxième cause tarifaire présentée par Hydro-Québec en vue de faire modifier les tarifs intégrés d'électricité applicables à ses diverses catégories de consommateurs québécois. Si elles sont approuvées par la Régie de l'énergie (ci-après la Régie), les modifications proposées entreront en vigueur le 1^{er} avril 2005 pour s'appliquer sur une année dite « tarifaire 2005-2006 » s'étalant jusqu'au 31 mars 2006.

La première cause tarifaire R-3492-2002 a déjà donné lieu à deux augmentations successives des tarifs intégrés d'électricité, la première de 3 % appliquée depuis le 1^{er} janvier 2004 et la seconde de 1,41 % en vigueur depuis le 1^{er} avril 2004, pour une augmentation totale de 4,4 % censée couvrir une année tarifaire s'étalant jusqu'au 31 mars 2005.

La présente cause revêt une importance particulière pour les consommateurs résidentiels, dans un contexte où nous devons composer avec un Distributeur traité comme une entreprise à part entière (*stand alone*) et de vocation commerciale comme toute entreprise du secteur concurrentiel.

Or, dans les faits, le Distributeur n'est qu'une division administrative réglementée d'Hydro-Québec qui est une compagnie à fond social et dont les actions font partie du domaine de l'État.

De notre point de vue, il est économiquement injustifié que, sur la base de certaines considérations comptables, Hydro-Québec demande que sa division Distribution réalise un rendement sur sa base de tarification s'approchant de celui d'une entreprise privée présumée « comparable » et exige en conséquence une troisième hausse de tarif en moins de 16 mois pour pallier au déficit présumé¹ de cette seule division. Déficit causé non pas parce qu'Hydro-Québec Distribution ne fait pas ses frais, mais parce qu'elle n'atteindrait pas encore le rendement maximum de 9,24 % qui pourrait lui être autorisé dans la présente cause.

Dans cette cause, nous devons donc nous prononcer sur la nécessité d'une nouvelle hausse tarifaire de l'ordre de 2,7% applicable à compter d'avril 2005, dont près du quart (0,63%) est lié à la seule mise en place d'un cavalier 12 mois destiné à compenser le présumé manque à gagner associé à la mise en vigueur des tarifs le 1^{er} avril 2005 plutôt que le 1^{er} janvier 2005.

Une hausse injustifiée

Le Distributeur a fourni les réponses suivantes à deux demandes de renseignements de l'Union des consommateurs (HQD-14, document 9, page 44):

Question 37 :

Veillez indiquer si le Distributeur tient compte de la capacité de payer de sa clientèle (résidentiel, commercial, industriel, etc) dans sa proposition de la hausse tarifaire de 2,7% pour l'année tarifaire 2004-2005. Si oui, comment ?

Réponse :

Non. [...]

Question 38 :

Veillez indiquer si le Distributeur tient compte de l'inflation dans sa proposition de la hausse tarifaire de 2,7% pour l'année tarifaire 2004-2005. Si oui, comment ?

¹ Établi sur la base d'un taux de rendement et d'une structure de capital présumés, décision D-2003-93 rendue par la Régie dans la cause R-3492-2002.

Réponse :

Non, si ce n'est que certains coûts sont affectés par l'inflation.

Qu'est-ce donc qui justifie la hausse de 2,7% demandée par le Distributeur ?

Ce dernier la justifie de la manière suivante (HQD-3, document 1, page 16) :

Deux facteurs principaux ont contribué pour 88% à la hausse du coût de service de 274M\$ par rapport à 2004, dont :

- *la hausse du coût d'approvisionnement pour répondre aux besoins post patrimoniaux explique 63% de la hausse;*
- *la hausse des charges financières en absorbe 26%.*

En consultant le tableau R-1.1.1 fourni par le Distributeur dans sa réponse à la demande de renseignement 1.1 de l'Union des consommateurs (HQD-14, document 9, page 3), nous constatons pourtant qu'un rendement autorisé de 9,24 % se traduit par une exigence de revenus requis de 273,9 M\$ pour l'année 2005 alors qu'une croissance des revenus requis entre les années 2004 et 2005 du même ordre (274,3 M\$) serait nécessaire pour que le Distributeur puisse atteindre les taux de rendement maximum autorisés par la Régie pour chacune de ces deux années 2004 et 2005.

À ce sujet, nous faisons nôtres les propos de M. Jacques Bellemare tirés d'un document annexé au présent mémoire :

Dans le contexte d'une entreprise juridiquement intégrée telle qu'Hydro-Québec dont les décisions d'investissements et le financement des dépenses en immobilisations sont réalisés et gérés de façon totalement intégrée, la question de l'imputation du bénéfice net entre les divers éléments de l'actif immobilisé demeure une question fondamentale de très grande importance.

*Cette question est très importante parce que dans le contexte réglementaire actuel et compte tenu des exigences de rendement financier global accru (dividendes) formulées pour Hydro-Québec par son actionnaire mandataire (le ministre des finances du Québec) le **caractère "déficitaire" du secteur Distribution sert de principal motif pour justifier l'ampleur et l'urgence des hausses demandées pour***

les tarifs "intégrés" de l'électricité vendue par Hydro-Québec aux consommateurs du Québec.

(...)

La conséquence immédiate d'une telle démarche est l'attribution de façon systématique de tout « manque à gagner » ou « Perte nette » au seul secteur de la Distribution, la rentabilité présumée des autres secteurs étant incluse « a priori » ou « par définition » dans les Charges présumées qui seraient assumées par le Distributeur en vertu du « Pass-on » direct des coûts.

En définitive, en fonction de la méthodologie d'Hydro-Québec, un seul secteur lié à la fourniture intégrée d'électricité, la Distribution, peut effectivement se retrouver dans une situation déficitaire présumée, et ceci peu importe le degré réel de rentabilité globale de l'entreprise intégrée Hydro-Québec.

Le 12 novembre dernier, Hydro-Québec, l'entreprise intégrée, annonçait un bénéfice net de 314 millions de dollars pour le troisième trimestre de 2004. Aussi, pour les neuf premiers mois de 2004, Hydro-Québec annonce un bénéfice net de 1 789 millions de dollars. C'est 317 millions de dollars de plus que l'an dernier.

Pour la même période de 9 mois se terminant le 30 septembre 2004, le Bénéfice net du Distributeur s'établit à 88 M\$ comparativement à une Perte nette de 188 M\$ pour la même période en 2003, une amélioration globale dans sa rentabilité de 276 M\$. Ainsi au cours des 9 premiers mois de l'année courante 2004, le Distributeur serait passé d'une situation de déficit présumé à une situation de rendement réel présumé, et ceci en raison notamment des ajustements tarifaires qui ont, quant à eux, généré un peu plus de 220 M\$ au cours de la période. Ici le terme « présumé » indique que la mesure du rendement/perte du Distributeur résulte de l'application d'une méthode d'imputation comptable de type séquentielle.

Ainsi, compte tenu du contexte global de croissance de rentabilité dans lequel elle s'insère, l'Union des consommateurs estime injustifiée une troisième hausse de tarifs en moins de 16 mois. Cette augmentation s'avère également injustifiée selon nous en fonction d'autres paramètres d'évaluation réglementaire tel qu'explicité dans les pages qui suivent.

Dans les sections suivantes du mémoire, l'Union des consommateurs énonce les résultats de ses analyses et formule ses recommandations à la Régie dans le traitement de la présente cause. L'Union des consommateurs traite notamment des enjeux de l'électricité patrimoniale et des enjeux comptables et financiers relativement au traitement proposé du manque à gagner du Distributeur.

Les enjeux de l'électricité post-patrimoniale : allouer les vrais coûts à chaque catégorie de consommateurs

Le rapport d'expertise préparé par M. Co Pham, que nous endossons, fait ressortir plusieurs enjeux majeurs qui réitèrent tous l'importance cruciale de prévoir une méthode d'allocation des coûts qui respecte rigoureusement le principe de la causalité des coûts.

Le Distributeur demande à la Régie d'approuver une méthode d'allocation des coûts globale, qui s'applique à la fois pour l'électricité patrimoniale et post patrimoniale. En plus de faire fi des principes de base en matière réglementaire, cette demande nous semble contraire à la loi tel que plus amplement décrit ci-après.

Hydro propose donc à la Régie une méthode d'allocation des coûts qui rétrécira d'année en année la part des consommateurs résidentiels dans l'électricité patrimoniale

Le rapport de M. Pham mentionne que le principe de causalité des coûts constitue la règle de base lorsqu'on alloue les coûts entre les catégories de consommateurs. Il s'agit donc de déterminer le plus précisément possible ce qu'il en coûte pour desservir chacune des catégories tarifaires.

Selon notre compréhension de la LRE, une fois la limite de 165 TWh du bloc patrimonial atteinte, c'est le gouvernement qui fixe les coûts spécifiques de l'électricité patrimoniale à chacune des catégories de consommateurs (*Loi sur la Régie de l'énergie*, article 52.2, deuxième alinéa, sous-alinéa 2° iii). La méthode globale proposée par le Distributeur confond quant à elle les blocs d'approvisionnement patrimonial et post-patrimonial dans son allocation des coûts aux différentes catégories de consommateurs contrairement à ce que prescrit l'article 52.2 LRE. En effet, cet article indique que le Distributeur n'est pas autorisé à modifier l'allocation des coûts ou à en proposer la modification à la Régie une fois le volume de consommation patrimoniale atteint.

Plus spécifiquement, les tableaux 1 (HQD-3, document 2, page 5) et 9A (HQD-12, document 4, page 15) nous indiquent que les clientèles domestiques et agricoles verront leur consommation diminuer de 470 GWh entre 2004 et 2005 : on leur attribue pourtant un volume de consommation post-patrimoniale

de 701 GWh. Il en est de même pour les clients de petite et moyenne puissance, dont la consommation diminuera de 138 GWh entre 2004 et 2005 et qui se font néanmoins attribuer 495 GWh de consommation post-patrimoniale. Enfin, les grands industriels voient leur consommation augmenter de 4980 GWh entre 2004 et 2005 alors qu'on ne leur fera payer, avec la méthode globale utilisée par le Distributeur, que pour 640 GWh d'électricité post-patrimoniale.

Rappelons que le coût de fourniture de l'électricité post-patrimoniale est estimé à 8,06¢/kWh (HQD-12, document 4, page 15), soit presque trois fois plus que celui de l'électricité patrimoniale.

Ainsi, les consommateurs résidentiels et agricole, de même que les petites et moyennes entreprises auront des consommations moins élevées en 2005 qu'en 2004 : ils ne sont donc pas à l'origine de la nécessité de s'approvisionner en électricité post-patrimoniale en 2005.

Dans ce cas, pourquoi leur attribuer des volumes d'électricité post-patrimoniale payés trois fois plus cher ?

Les calculs de M. Pham révèlent que la méthode de calculs proposée par Hydro-Québec alloue 44 millions de dollars de trop au secteur domestique (voir tableau 5.2 de son rapport d'expertise, p.15).

L'Union des consommateurs est très préoccupée par cette sur-allocation. Pour arriver à ce résultat, le Distributeur a choisi une façon de calculer qui a eu pour conséquence de diminuer la part d'électricité patrimoniale des clients domestiques et de leur attribuer le volume ainsi prélevé au coût post-patrimonial.

Cette façon de faire va à l'encontre des règles de base en matière de tarification et va à l'encontre des intérêts des consommateurs résidentiels captifs. Compte tenu du coût très bas de l'électricité patrimoniale acquis au fil des années grâce à la contribution des consommateurs résidentiels, la Régie doit veiller à ce que la répartition du coût de l'électricité patrimoniale se fasse de façon juste et équitable entre les catégories de consommateurs.

En regard des remarques que nous venons de faire suite à la lecture du rapport d'expertise de M. Pham, nous enjoignons la Régie de ne pas accepter la méthode globale proposée par le Distributeur qui nous semble poser de graves problèmes au plan de l'équité tarifaire en modifiant indirectement, pour 2005 et les années subséquentes, les parts de chaque catégorie de consommateurs dans l'électricité patrimoniale.

M. Pham a bien expliqué la distinction entre allocation des coûts et fixation des tarifs : avec une pareille méthode d'allocation des coûts, qui attribue pour 44 millions de dollars de consommation injustifiée aux consommateurs résidentiels, il apparaît évident que l'exercice subséquent de fixation des tarifs est joué d'avance.

L'Union des consommateurs reprend donc, à son compte, les recommandations de M. Pham :

- Que la Régie tienne compte, dans ses décisions tarifaires pour l'exercice 2005-2006, du fait que le Distributeur aurait alloué environ 44 millions de dollars de trop aux consommateurs domestiques pour l'année témoin projetée 2005;
- Que la Régie rejette la proposition du Distributeur d'utiliser la formule d'allocation globale basée sur le facteur d'utilisation du Distributeur pour répartir les coûts de l'électricité post patrimoniale;
- Que la Régie considère le traitement marginal dans son choix de méthode de répartition des coûts de l'électricité post patrimoniale.

Les enjeux comptables et financiers : le traitement proposé pour pallier au manque à gagner présumé

Les enjeux

Les principaux enjeux comptables et financiers établis par Hydro-Québec pour sa division Distribution dans la cause tarifaire 2005-2006 sont les suivants :

- Atteinte du taux de rendement financier « présumé » du Distributeur au niveau autorisé par la Régie dans le dossier précédent (R-3492-2002) ajusté pour la prime de risque;
- Approbation du principe de « Pass-on » intégral des coûts d'électricité post-patrimoniale avec ajustement sur le coût marginal plutôt que sur le coût moyen;
- Approbation d'un « Cavalier 12 mois » pour imputer les augmentations réparties sur l'année tarifaire 2005-2006 à l'année financière 2005 (53,8 M\$);
- Création d'une « Provision réglementaire » pour imputer à l'année financière 2005 les revenus additionnels de l'année tarifaire 2005-2006 perçus dans les trois premiers mois de 2006 (16,0 M\$);

- Approbation d'une « Provision réglementaire » pour imputer à l'année financière 2004 les impacts de l'application de la hausse de 1,41 % applicable à l'année tarifaire 2004-2005, au lieu de la hausse de 2,1 % demandée par HQD afin d'atteindre son rendement autorisé pour l'année financière 2004 (36,2 M\$).

Les recommandations

L'Union des consommateurs formule les recommandations suivantes à la Régie, pour le traitement des demandes du Distributeur :

- Rejeter la demande de hausse tarifaire du Distributeur et décréter un gel des tarifs intégrés d'électricité au Québec pour l'année tarifaire 2005-2006;
- Concernant le principe de transfert des coûts d'approvisionnement, demander au Distributeur de mettre en place le mécanisme comptable requis pour la mesure, au cours de la prochaine année tarifaire, « des écarts nets de coûts pour les volumes contractés suite à une procédure d'appels d'offres et des coûts nets pour les volumes non prévus et des impacts tarifaires en résultants » selon les modalités prévues dans le document HQD-5, document 3, de la présente cause.
- Rejeter toute demande de mettre en place un régime de « Cavalier 12 mois » pour l'année tarifaire 2005-2006;
- Rejeter la mise en place du traitement proposé pour pallier à tout manque à gagner découlant de la mise en application des tarifs au 1^{er} avril plutôt qu'au 1^{er} janvier 2005;
- Rejeter la demande de créer une provision réglementaire de 36,2 M\$ au 31 décembre 2004 pour permettre au Distributeur d'atteindre son taux de rendement autorisé pour l'année financière 2004.

Les analyses et motifs

L'analyse de l'ensemble des éléments comptables et financiers de la cause R-3541-2004 nous amène d'abord à prendre position sur la demande du Distributeur de créer une « provision réglementaire » de 36,2 M\$ au 31 décembre 2004, lui permettant ainsi de pouvoir atteindre son rendement maximum autorisé de 9,06 % pour son année financière 2004.

En effet, la décision d'approuver ou de rejeter une telle demande affecte directement l'ampleur des revenus requis et la hausse tarifaire en découlant pour l'année tarifaire suivante 2005-2006.

Pour l'année financière 2004 - Demande d'un « Cavalier 9 mois » rétroactif

Dans la présente cause visant des augmentations tarifaires pour l'année tarifaire 2005-2006, Hydro-Québec demande donc la création d'une « provision réglementaire de 36,2 M\$ au 31 décembre 2004 » pour permettre au Distributeur d'atteindre le rendement autorisé de 9,06 % pour l'année témoin et financière 2004.

Soulignons d'abord les réponses du Distributeur aux questions 10.3 à 10.6 de l'Union des consommateurs (HQD-14, document 9, p.14-15) :

Question 10.3:

Est-ce que la « provision réglementaire » de 36,2 M\$ se traduira par une augmentation directe du bénéfice net du Distributeur du même montant pour l'année 2004, compte tenu de l'établissement d'une structure de capital présumée de 65/35 ? Sinon, fournir la ventilation dette-capital propre.

Réponse :

La provision réglementaire de 36,2 M\$ est nécessaire à l'atteinte du rendement autorisé par la Régie mais cette question est indépendante de la structure de capital présumée du Distributeur.

Question 10.4 :

Est-ce que l'imputation de la « provision réglementaire » de 36,2 M\$ aurait le même effet que l'application d'un « cavalier 9 mois » pour l'année témoin et financière 2004 ? Veuillez expliquer.

Réponse :

Oui, les deux méthodes visent à atteindre à l'intérieur de l'année témoin 2004 le rendement autorisé par la Régie pour cette année, même si en terme de mode de récupération de ce rendement, les 2 méthodes diffèrent.

Ainsi la provision réglementaire de 36,2 M\$ correspond essentiellement à l'écart entre une hausse tarifaire de 2,1 % telle que proposée par le Distributeur dans le dossier R-3492-2002 après ajustement pour les coûts non reconnus

par la Régie, qui lui aurait permis d'atteindre son rendement autorisé, et la hausse de 1,4 % consentie par la Régie.

Question 10.5 :

Veillez confirmer que la hausse tarifaire de 1,41 % appliquée au 1^{er} avril 2004 ne permettait pas au Distributeur d'atteindre son taux maximum de rendement autorisé pour l'année 2004.

Réponse :

Hydro-Québec Distribution le confirme.

Question 10.6 :

Est-ce que la demande de créer une « provision réglementaire » de 36,2 M\$ pour 2004 aura pour effet de permettre au Distributeur de réaliser son taux maximum de rendement en 2004 ? Veuillez expliquer.

Réponse :

Oui, dans la mesure, évidemment, où toutes les hypothèses et les données relatives au calcul du revenu additionnel requis pour 2004 se matérialisent. Dans le cas où la provision ne serait pas acceptée par la Régie, un déficit de 36,2 M\$ en résulterait.

En regard des réponses du Distributeur, il apparaît évident pour l'Union des consommateurs que la demande de créer une « provision réglementaire » de 36,2 M\$ devant permettre au Distributeur d'atteindre son rendement autorisé pour l'année financière 2004 ne doit pas être reçue favorablement par la Régie dans la présente cause R-3541-2004 puisque celle-ci vise à fixer les tarifs pour l'année tarifaire 2005-2006 et non pas à réviser les données affectant l'année financière 2004 ce qui était l'objet précis de la cause antérieure R-3492-2002.

Selon l'Union des consommateurs, les décisions tarifaires de la Régie concernant l'année financière 2004 sont finales. Elles n'avaient pas de caractère temporaire ou provisoire. Il faut aussi se rappeler que, suite à un gel des tarifs de 5 ans, les Québécois en ont pris pour leur rhume avec le « dégel tarifaire » précipité des 1^{er} janvier et 1^{er} avril 2004 pour des augmentations générales de tarifs de 4,4 %.

De plus, le Distributeur reconnaît dans sa réponse 10.4 citée ci-devant que la demande de créer une « provision réglementaire » de 36,2 M\$ pour 2004 « *aurait le même effet que l'application d'un « cavalier 9 mois » pour l'année témoin et financière **2004*** » [nos caractères gras]. Or, la question pertinente quant à l'application du principe d'un « Cavalier 12 mois » se pose dans la

présente cause R-3541-2004 sur une base prospective pour l'année financière 2005 et toute décision à cet égard ne devrait pas avoir d'effet rétroactif pour une année tarifaire antérieure (2004) pour laquelle la Régie a déjà rendu ses décisions D-2003-47 et D-2004-93 de la cause R-3492-2002.

L'année tarifaire 2004-2005 et son année témoin et financière 2004 doivent donc passer à l'histoire de la réglementation de l'électricité au Québec.

L'Union des consommateurs recommande donc à la Régie de rejeter cette demande du Distributeur puisqu'elle ne relève pas de l'objet spécifique de la présente cause qui vise essentiellement l'année tarifaire 2005-2006. Si la Régie avait souhaité que le Distributeur atteigne la valeur ultime de son rendement autorisé dès l'année financière 2004, elle en aurait prévu la mise en place dans ses décisions antérieures.

Dans sa réponse à la Question 10.4 citée ci-devant, le Distributeur mentionne que « *Dans le cas où la provision ne serait acceptée par la Régie, un déficit de 36,2 M\$ en résulterait* ». Selon notre interprétation de la réponse, il s'agit ici, bien sûr, d'un déficit de rendement anticipé par rapport au rendement maximum autorisé par la Régie de 9,06 % ou 263,6 M\$ pour 2004 (données de l'année de base extraites de HQD-7, document 1, page 4).

En dépit du rejet de sa demande, le Distributeur pourrait donc encore anticiper réaliser un rendement de l'ordre de 227,4 M\$ ou 7,8 % en 2004. Ce serait encore le meilleur taux de rendement réalisé par le Distributeur depuis l'entrée en vigueur du nouveau régime hybride de réglementation instauré par la Loi 116 en juin 2000.

Avant de recommander le rejet de la demande du Distributeur, l'Union des consommateurs s'est aussi posé la question suivante : est-ce une obligation que le Distributeur réalise toujours le maximum de son rendement autorisé ?

Notre réponse à cette question est négative. Elle se fonde sur le constat des résultats réels du Distributeur au cours des dernières années où son rendement est passé d'une perte nette présumée de 398 M\$ en l'an 2002 à une perte nette de 105 M\$ en 2003, l'année 2004 étant la première où un rendement positif de 227,4 M\$ peut être anticipé même sans le recours à la provision réglementaire de 36,2 M\$ demandée. Une telle situation de rentabilité pour le Distributeur n'a pas créé de catastrophe financière ni pour lui-même ni pour Hydro-Québec, l'entreprise intégrée, dans la mesure où la rentabilité globale de cette dernière s'est avérée plus que satisfaisante et en croissance constante pendant cette période.

En conséquence, l'Union des consommateurs recommande :

- Rejeter la demande de créer une provision réglementaire de 36,2 M\$ au 31 décembre 2004 pour permettre au Distributeur d'atteindre son taux de rendement autorisé pour l'année financière 2004.

Pour l'année financière 2005 : demande d'un « Cavalier 12 mois »

C'est dans la pièce HQD-5 , document 2, que le Distributeur expose sa preuve concernant l'application d'un traitement « pour pallier au manque à gagner découlant de la mise en application des tarifs au 1^{er} avril plutôt qu'au 1^{er} janvier » de l'année financière 2005.

Le traitement proposé préconise l'application d'un cavalier tarifaire 12 mois sous la forme d'un pourcentage additionnel d'augmentation des tarifs qui viendrait se superposer au pourcentage d'augmentation déjà prévu pour assurer le recouvrement des revenus requis sur la période d'une année tarifaire (1^{er} avril au 31 mars) qui se trouve décalée de trois mois par rapport à l'année témoin (1^{er} janvier au 31 décembre).

La preuve définit ainsi l'application même d'un cavalier :

« L'application d'un cavalier consiste à joindre à la hausse tarifaire autrement calculée, une nouvelle composante, le « cavalier », de nature temporaire. Au terme de sa période d'application, le cavalier « tombe ». Le tarif ainsi libéré de cette composante, revient alors au niveau établi à partir du revenu requis pour l'année témoin. » (HQD-5, Document 2, p.11)

Le Distributeur mentionne aussi ce qui suit pour appuyer sa démarche de recouvrement du manque à gagner dont il présume essentiellement l'existence en fonction de sa propre interprétation du sens précis de l'année tarifaire :

*Dans la décision D-2004-47, la Régie attache la pénalité éventuelle découlant du décalage des années tarifaire et année témoin au calcul des revenus requis. À témoin, cet extrait tiré de la page 132 de la décision, : « Celui-ci devra cependant faire la démonstration que son revenu requis sur la période de l'année tarifaire serait significativement différent de celui évalué sur la période de l'année témoin »
[...]*

Aussi, Hydro-Québec Distribution soumet respectueusement à la Régie que la pénalité est liée à la date de mise en application des tarifs plutôt qu'au calcul du revenu requis sur 2 périodes de 12 mois différentes. Le manque à gagner lié à l'application des tarifs au 1^{er} avril plutôt qu'au 1^{er} janvier résulte en fait des modalités de récupération du revenu additionnel requis. En effet, en appliquant les nouveaux tarifs au 1^{er} avril plutôt qu'au 1^{er} janvier, le Distributeur ne récupère son revenu additionnel requis, durant son année témoin et financière, que pour les mois d'avril à décembre, créant ainsi un manque à gagner représentant la portion du revenu additionnel requis qui n'est pas récupérée pour les mois de janvier à mars. (HQD-5, Document 2 pp.7-8)

Dans la présente cause, l'Union des consommateurs, tout comme la Régie dans sa décision D-2004-47, attache la pénalité éventuelle découlant du décalage des années tarifaire et année témoin au calcul des revenus requis.

À cet égard, la preuve produite par le Distributeur dans la pièce HQD-5, document 2, ne nous apparaît pas répondre aux attentes de la Régie et ne démontre pas de façon probante que son revenu requis sur la période de l'année tarifaire 2005-2006 serait « significativement différent de celui évalué sur la période de l'année témoin » 2005.

L'Union des consommateurs ne partage pas l'opinion du Distributeur à l'effet qu'il possède un droit absolu au recouvrement de son revenu additionnel requis durant son année témoin et financière. Pour nous l'année du recouvrement légitime du revenu requis est et demeure l'année tarifaire du 1^{er} avril au 31 mars si celle-ci doit conserver un sens réglementaire réel et significatif.

D'ailleurs comme nous le mentionnons ci-devant, il n'est pas essentiel pour assurer un traitement équitable du Distributeur que celui-ci réalise obligatoirement et de façon systématique son rendement maximum autorisé dans chacune de ses années témoin et financière. Compte tenu de la décision méthodologique de la Régie d'adopter une année tarifaire légèrement décalée par rapport à l'année financière, il se peut que le Distributeur doive apprendre à vivre avec les conséquences pratiques inhérentes à une telle condition : une légère réduction de sa rentabilité mesurée chaque année dans ses états financiers réglementaires. Le régime réglementaire applicable au Distributeur n'est pas et ne doit pas devenir à tout prix un régime de « revenus garantis » à défaut de quoi il faudrait réviser à la baisse le taux de rendement maximum autorisé.

En conclusion de son analyse et de sa perception de la problématique réglementaire soulevée par la demande du Distributeur, l'Union des consommateurs recommande à la Régie :

- de rejeter la mise en place du traitement proposé pour pallier à tout manque à gagner découlant de la mise en application des tarifs au 1^{er} avril plutôt qu'au 1^{er} janvier 2005.

Pas de hausse des tarifs intégrés nécessaire pour l'année tarifaire 2005-2006

Selon les données présentées au tableau 2 de la pièce HQD-3, document 1, page 19, les revenus requis additionnels au 1^{er} avril 2005 seraient de l'ordre de 141,8 M\$ au lieu de 178,0 M\$ si l'ajustement de 36,2 M\$ pour provision réglementaire au 31 décembre 2004 ne devait pas être approuvé par la Régie comme l'Union des consommateurs le demande ci-devant.

Selon une estimation proportionnelle, la hausse des tarifs requise au 1^{er} avril 2005 pour 12 mois et sans cavalier serait alors réduite à 1,65 % au lieu de 2,7%. De même, l'ampleur du cavalier 12 mois serait réduite à 42,8 M\$ (au lieu de 53,8 M\$) ou à 0,50 % du total de la hausse demandée au lieu de 0,63 %. La hausse totale des tarifs avec le Cavalier 12 mois serait donc de 2,15 % au lieu de 2,7 % actuellement demandé. À notre avis, en demandant l'application d'un Cavalier 12 mois dans le contexte courant de l'évolution de sa rentabilité globale à laquelle participent intensément les consommateurs d'électricité du Québec, Hydro-Québec étire l'élastique des possibilités du régime réglementaire actuel.

Or, compte tenu que, sans cavalier, l'augmentation des revenus requis ne représente plus que 141,8 M\$ ou 1,65 % sur les revenus requis de 9 265,1 M\$ nécessaires pour que le Distributeur atteigne le maximum de son rendement autorisé dans l'année tarifaire 2005-2006, il apparaît non seulement plausible mais souhaitable de considérer l'option décisionnelle où la Régie rejette la demande de hausse des tarifs pour l'année tarifaire 2005-2006. En effet, dans la perspective où le coût des capitaux propres qui est nécessaire pour assurer un rendement maximum autorisé de 9,24 % pour l'année tarifaire 2005-2006 est de 263,8 M\$, une réduction de 141,8 M\$ dans ce montant laisserait encore au Distributeur un rendement réel potentiel de 122,0 M\$ ou 4,27 % pour cette année.

Notre analyse nous permet de conclure que la conséquence de geler les tarifs intégrés d'électricité au Québec pour la prochaine année ne serait pas de ramener le Distributeur à la non rentabilité, mais plutôt de réduire ses anticipations de taux de rendement sur ses capitaux propres de 9,24 % à 4,27 %, pour l'année tarifaire en cause, un rendement raisonnable dans les circonstances actuelles de l'évolution de la rentabilité globale d'Hydro-Québec et des hausses successives qu'ont connues les consommateurs en l'espace de quelques mois.

Aussi, dans ce contexte, la perspective d'atteindre un taux de rendement moindre que le maximum autorisé constitue un incitatif pour le Distributeur à réduire ses coûts et à augmenter son efficacité au bénéfice des consommateurs sans priver de revenus son actionnaire.

En conséquence de son analyse de la question l'Union des consommateurs estime qu'il est opportun et dans l'intérêt public de recommander à la Régie de l'énergie :

- de rejeter la demande de hausse des tarifs intégrés d'électricité et de les geler à leur niveau actuel pour l'année tarifaire 2005-2006

Le principe de transfert des coûts d'approvisionnement

L'Union des consommateurs reconnaît le « principe permettant au Distributeur de refléter les coûts d'approvisionnement en électricité au-delà du volume d'électricité patrimoniale sans perte ni profit dans le coût du service ».

Par contre, nous sommes d'avis qu'il vaut mieux surseoir à toute autorisation « de créer un compte de frais reportés dans lequel seraient versés l'ensemble des écarts nets d'approvisionnement » jusqu'à plus ample examen de cette question assorti des conséquences tarifaires réelles dans une future cause tarifaire.

À cette fin, l'Union des consommateurs recommande à la Régie :

- de demander au Distributeur de mettre en place le mécanisme comptable requis pour la mesure, au cours de la prochaine année tarifaire, « des écarts nets de coûts pour les volumes contractés suite à une procédure d'appels d'offres et des coûts nets pour les volumes non prévus et des impacts tarifaires en résultants » selon les modalités prévues dans le document HQD-5, document 3, de la présente cause.

La perte de performance du Distributeur dans sa desserte de la clientèle domestique : un justificatif à la hausse des tarifs ?

Dans sa preuve sur les indicateurs de son efficacité², Hydro-Québec Distribution a voulu répondre aux demandes formulées par la Régie de l'énergie, soit : d'une part, présenter et expliquer l'évolution de la performance pour chacun des indicateurs demandés par la Régie et, d'autre part, énoncer des pistes d'amélioration de la productivité et de l'efficacité du Distributeur avec les résultats attendus.

Hydro-Québec prétend dans sa preuve que l'efficacité globale du Distributeur ainsi que l'efficacité par processus se sont améliorées sur la période 2001-2005:

- *16 des 23 indicateurs se sont améliorés sur la période 2001 à 2005, présentant ainsi une décroissance annuelle moyenne;*
- *les 6 autres indicateurs ont connu une évolution légèrement défavorable sur la période 2001 à 2005. Cependant, dans tous les cas, la hausse observée est inférieure à celle de l'indice des prix à la consommation qui, sur la même période, a cru annuellement de 1,9%³.*

Nous remarquons cependant que sur toute la période étudiée, l'efficacité du Distributeur n'est pas soutenue. L'année de base et l'année témoin affichent en effet une perte d'efficacité pour, respectivement, 6 et 10 des 23 indicateurs. Par ailleurs, durant les années historiques, la performance du Distributeur n'est pas non plus très éclatante. La méthode d'évaluation de sa performance, incluant les données des années historiques, ne fait que cacher l'augmentation de ses coûts. Ce qui a pour conséquence de masquer la perte d'efficacité des années de base et témoin, qui entrent dans le calcul de plusieurs indicateurs d'efficacité.

En conséquence, l'Union des consommateurs soumet à la Régie la nécessité de surveiller l'évolution de l'efficacité du Distributeur d'année en année pour chacun des indicateurs utilisés, plutôt que de le faire par la moyenne calculée à partir de 2001. De plus, il appartient à la Régie de fixer des objectifs de performance à atteindre par le Distributeur à moyen et à long terme pour les 23 indicateurs choisis. Dans une de ses réponses aux demandes de renseignements des intervenants, ce dernier y semble disposé, pour le maintien de ses charges d'exploitation sur un horizon précis à tout le moins:

² HQD-4, document 1.

³ HQD-4, Document 1, page 14.

Le Distributeur mentionnait lors de la cause tarifaire 2004-2005, qu'il visait le maintien de ses charges d'exploitation au niveau prévu de 2003, soit à 971,4 M\$. Or, bien qu'il ne se soit pas engagé sur un horizon de temps précis, le Distributeur respecte cet engagement pour la cause tarifaire 2005-2006, en présentant pour l'année de base et l'année témoin des charges d'exploitation à des niveaux en deçà de la cible visée, soit 964 M\$ et 965,2 M\$ respectivement⁴.

L'idée d'un mécanisme incitatif permettant d'atteindre ces objectifs pourrait être soumise à l'étude dans le cadre du groupe de travail à mettre en place par le Distributeur.

L'Union des consommateurs est également préoccupée par le manque de transparence du Distributeur vis-à-vis de l'effort qu'il devrait faire pour améliorer de façon équitable son efficacité dans la prestation de service à ses différentes catégories de clientèle. L'Union des consommateurs n'a pas reçu une réponse satisfaisante à ce sujet dans sa demande de renseignement visant à éclairer la Régie sur le niveau d'efficacité du Distributeur dans sa prestation de service par catégorie de consommateurs⁵.

Nos calculs montrent, pour les quatre indicateurs d'efficacité testés (voir tableau), que le Distributeur est de plus en plus inefficace dans la prestation de service à la clientèle domestique pour l'année historique, l'année de base et l'année témoin projetée. Pour ces années, en effet, le coût total de distribution et du service à la clientèle par abonnement connaît un taux d'accroissement annuel moyen de 3,71%, nettement supérieur au taux de croissance de l'inflation. Comme l'intervenante n'a pas pu obtenir du Distributeur l'information concernant les intrants et les extrants pour les années historiques 2001 et 2002, elle n'est pas en mesure de calculer ces indicateurs d'efficacité selon la méthode utilisée par le Distributeur pour chacune des catégories de clientèle.

	Domestique				Petite et moyenne puissance				Grande puissance			
	2003	2004	2005	Taux d'accroissement annuel Moyen (%)	2003	2004	2005	Taux d'accroissement annuel Moyen (%)	2003	2004	2005	Taux d'accroissement annuel Moyen (%)
1- Coût total Distribution et Services à la clientèle (SALC) (¢) par kWh	1,64	1,71	1,72	2,35	0,83	0,83	0,85	1,54	0,08	0,08	0,08	0,19
5- Coût total Distribution et SALC (\$) par abonnement	292	308	314	3,71	1140	1175	1200	2,59	217928	214961	228346	2,36
10- Coût total du processus SALC (\$) par abonnement	107	113	115	3,65	480	476	486	0,63	126693	124016	135433	3,39
11- Coût total du processus SALC (¢) par kWh normalisé	0,60	0,62	0,63	2,29	0,35	0,34	0,35	-0,40	0,05	0,05	0,05	1,19

4 Réponse à la Question 6 de l'ACEF de Québec (HQD-14, document 2, page 7).

5 Voir la réponse à la question 6.1 de la demande de renseignement de l'Union des consommateurs (HQD-14, document 9, page 10).

Il ressort tout de même du tableau précédent que le Distributeur est beaucoup moins efficient dans ses prestations de service à la clientèle domestique captive qu'il ne l'est pour les autres catégories de clients. Cette situation soulève des préoccupations et des inquiétudes auprès des consommateurs domestiques que l'intervenante défend. Nous comprenons que les clients de petite, moyenne et grande puissance risquent de se tourner vers d'autres formes d'énergies si le Distributeur ne fait aucun effort pour réduire ses coûts de distribution et de SALC.

Par contre, les clients domestiques sont dans une situation toute autre : il apparaît que le Distributeur voit moins d'intérêt à consacrer des efforts pour réduire les coûts de service offerts à une clientèle de toute façon captive.

D'où l'obligation pour la Régie de l'énergie de s'assurer que le Distributeur traite de façon équitable les différents clients d'Hydro-Québec y compris en termes d'effort de réduction des coûts, particulièrement en régime actuel de régulation en *cost-plus*. L'Union des consommateurs est d'avis que des objectifs d'efficience par catégorie de consommateurs fixés par la Régie sur un horizon précis permettraient d'assurer un minimum d'équité dans l'allocation des vrais coûts de service entre les catégories de clients du Distributeur et éviterait de faire porter à une seule catégorie le blâme pour un manque d'efficience dû au peu d'efforts consacrés à une clientèle captive.

En conséquence de ces observations, l'Union des consommateurs voudrait éviter de voir se produire une situation où le Distributeur en viendrait à justifier une partie de la hausse de ses tarifs pour cause d'escalade des coûts de service imputables à la catégorie résidentielle.

Les effets d'une troisième hausse de tarifs sur les ménages à faibles revenus : l'électricité est un service essentiel

L'Union des consommateurs considère que l'électricité doit être traitée comme un service essentiel. En raison de notre climat rigoureux et du fait qu'une grande majorité des clients résidentiels se chauffent à l'électricité (un choix de société fait depuis le premier choc pétrolier), nous croyons donc que la réglementation se doit de protéger les intérêts de cette clientèle « captive » du monopole de fait d'Hydro-Québec.

En ce sens, nous réitérons l'importance de respecter le pacte social issu de la nationalisation en 1962 et qui garantit à la population québécoise des tarifs d'électricité uniformes, **stables** et parmi les plus bas en Amérique du Nord.

Il nous semble que ce pacte social est attaqué de toutes parts depuis quelques années et ce, à plusieurs niveaux.

Un de ces niveaux, celui des tarifs, nous permet de relire avec ironie ce que M. Brassard, alors ministre des Ressources naturelles, disait en conférence de presse suite à l'adoption du projet de loi 116 :

Ce que je dis aux citoyens, particulièrement aux clients résidentiels, c'est que ce que le gouvernement veut faire par cette loi, c'est de faire en sorte que sa facture d'électricité ne connaisse pas de hausse, mais qu'au contraire elle demeure stable et pour plusieurs années.

Et il ajoutait même :

Mais ce que je dis cependant, c'est qu'au-delà de 2004, il n'est pas impensable qu'on puisse envisager des baisses de tarif, ce n'est pas impensable.

En 2004, nous devons dans le présent dossier statuer sur une demande pour une troisième hausse de tarifs en 16 mois.

Les tarifs parmi les plus bas en Amérique du Nord

Un leitmotiv de la direction d'Hydro-Québec, largement repris par le gouvernement du Québec, consiste à répéter que nous avons déjà des tarifs extrêmement bas, comme si cela devait justifier un « rattrapage » des autres industries nord-américaines et compenser pour les hausses de tarifs répétées.

Les activités intégrées d'Hydro-Québec ont été financées par l'ensemble de la population québécoise depuis 1962 et en ce sens, si elle profite aujourd'hui de tarifs parmi les plus bas en Amérique du Nord, ce n'est que juste récompense et juste retour sur notre investissement.

Aussi, il importe de souligner que, contrairement à la croyance répandue, les Québécois sont ceux qui consacrent la plus grande proportion de leurs revenus aux dépenses de chauffage et d'éclairage, au Canada. En effet, l'ensemble des Canadiens consacre 3,8% de leur budget à la facture d'électricité, contre 3,9% pour les Québécois⁶ (Ontario : 3,6%, Alberta : 3,5%, Colombie-Britannique : 3,2%).

Ainsi, même si les tarifs d'électricité au Québec sont les moins élevés au Canada, après le Manitoba, nous sommes tout de même ceux qui y consacrent la plus grande part de notre budget, en raison de nos revenus moins élevés et nos impôts plus élevés que le reste des consommateurs canadiens.

⁶ Article de Stéphane Paquet «Les Québécois paient l'énergie plus cher», La Presse, 29 septembre 2003. Données de Statistique Canada.

Les ménages à modeste et faible revenus

La facture d'électricité est une dépense régressive, c'est-à-dire qu'elle affecte davantage les gens qui ont un revenu plus modeste.

Ainsi, si la moyenne des Québécois consacrait en 2003 (soit avant les deux hausses de 2004) 3,9% de ses revenus à la facture de chauffage et d'éclairage, il existe plusieurs cas de ménages à faible et modeste revenus y consacrant, eux, jusqu'à 15%.

Des exemples concrets et réels, tirés de consultations budgétaires réalisées dans nos ACEF membres présentes partout dans les régions du Québec :

1. Famille monoparentale avec 2 enfants, habitant un 6 1/2. La mère travaille à temps partiel pour un salaire net de 1 124 \$ par mois. Elle reçoit une allocation familiale de 200 \$ par mois, pour un revenu total mensuel de 1 324 \$. Cette famille consomme en moyenne près de 200 \$ d'électricité par mois : donc 15% de son budget total.
2. Famille monoparentale avec 4 enfants à charge sans pension alimentaire. Revenu d'emploi de 400 \$ par mois, plus une allocation familiale de 922 \$ par mois. Total des revenus : 1 322 \$. Facture moyenne mensuelle : 143 \$ (pour un 6 1/2). Proportion du budget consacrée à la facture d'électricité : 11%.
3. Famille biparentale vivant dans un 5 1/2 avec la grand-mère (donc 3 adultes) et 5 enfants. Revenus de la Sécurité du revenu : 796 \$ par mois (la grand-mère est parrainée donc aucun revenu gouvernemental), plus 980 \$ par mois en allocations familiales. Revenu total mensuel : 1 777 \$. Facture d'électricité : 164 \$ par mois. Ce qui signifie donc que cette famille de 8 personnes consacre 9% de son budget mensuel à la facture d'électricité.

Ces quelques exemples illustrent bien la précarité des ménages à faibles revenus dont les revenus ne suffisent pas à assumer les dépenses de base. Car la facture d'électricité est une dépense parmi d'autres, comme l'achat de nourriture, de médicaments, de fournitures scolaires, etc. Une augmentation de tarifs pour ces familles ne fait que dramatiser encore leur situation.

Hydro-Québec-Distribution répond, à la question 40.4 de l'Union des consommateurs (HQD-14, document 9, p. 46) que 41,8% des clients subiront une hausse de facture annuelle moyenne supérieure aux 30 \$ mentionnés lors de l'annonce de la nouvelle demande de hausse, le 30 septembre dernier. De ce nombre, nous venons de le voir, les ménages à faible et modeste revenus subiront une hausse beaucoup plus importante.

L'électricité est un service essentiel desservant une clientèle captive. On annonçait le 12 novembre dernier les effets néfastes des hausses des tarifs d'utilisation du transport en commun à Montréal : une perte de 2,7 millions de déplacements en 2003, suite à deux hausses des tarifs la même année. Des clients utilisant auparavant le transport en commun pour se rendre au travail ont ainsi décidé d'opter pour un autre moyen de transport.

La clientèle du transport en commun a donc un choix. Que peuvent faire les clients d'Hydro-Québec ? Si SCGM ou Gazifère ne dessert pas à proximité, ou si le client ne dispose pas des moyens nécessaires pour acquérir l'équipement nécessaire pour le chauffage au mazout, il est contraint de souffrir les hausses de tarifs.

Nous prions la Régie de prendre en considération ce fait.

Conclusion :

En résumé, l'Union des consommateurs recommande à la Régie :

- Que la Régie tienne compte, dans ses décisions tarifaires pour l'exercice 2005-2006, du fait que le Distributeur aurait alloué environ 44 millions de dollars de trop aux consommateurs domestiques pour l'année témoin projetée 2005;
- Que la Régie rejette la proposition du Distributeur d'utiliser la formule d'allocation globale basée sur le facteur d'utilisation du Distributeur pour répartir les coûts de l'électricité post patrimoniale;
- Que la Régie considère le traitement marginal dans son choix de méthode de répartition des coûts de l'électricité post patrimoniale.
- De rejeter la nouvelle hausse de tarifs demandée par Hydro-Québec Distribution et de geler les tarifs pour l'année tarifaire 2005-2006;
- De rejeter la demande de mettre en place un régime de « Cavalier 12 mois » ainsi que la mise en place de la « provision réglementaire » associée de 16,0 M\$ pour l'année 2005-2006;
- De rejeter la demande de créer une provision réglementaire de 36,2 M\$ au 31 décembre 2004 pour permettre au Distributeur d'atteindre son taux de rendement autorisé pour l'année financière 2004, une telle question ayant, à notre avis, déjà été réglée par les décisions tarifaires antérieures de la Régie quant à l'année financière 2004;

- De demander au Distributeur de mettre en place le mécanisme comptable requis pour la mesure, au cours de la prochaine année tarifaire, « des écarts nets de coûts pour les volumes contractés suite à une procédure d'appels d'offres et des coûts nets pour les volumes non prévus et des impacts tarifaires en résultants » selon les modalités prévues dans le document HQD-5, document 3, de la présente cause;
- De prendre en considération le peu d'efforts faits par le Distributeur pour améliorer sa performance avec la clientèle résidentielle dans sa décision sur la hausse tarifaire;
- De tenir compte de la situation des ménages à faibles revenus dans sa décision sur la hausse tarifaire.

- - -