

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

NO : R-3541-2004

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse

-et-

L'UNION DES CONSOMMATEURS
1000 rue Amherst, bureau 300
Montréal (Québec) H2L 3K5

Intervenante

**DEMANDE RELATIVE À L'ÉTABLISSEMENT DES TARIFS D'ÉLECTRICITÉ
POUR L'ANNÉE TARIFAIRE 2005-2006**

**PLAN D'ARGUMENTATION
DE L'UNION DES CONSOMMATEURS**

1.- HAUSSES TARIFAIRES DEMANDÉES

1.1 Introduction

L'Union des consommateurs considère que la hausse de tarif de 2,7% est injustifiée sur la base du dossier déposé en l'instance par Hydro-Québec dans ses activités de Distribution (HQD).

Pour parvenir à une telle conclusion, UC estime que la demande de hausse tarifaire de HQD doit être analysée en fonction de ses trois composantes principales :

- Une hausse de 0,42% ou 36,2 M\$ requise dans l'année tarifaire 2005-2006 pour assurer le recouvrement des revenus requis additionnels correspondant à l'application d'une Provision réglementaire de 36,2 M\$ au 31 décembre 2004 pour permettre au Distributeur d'atteindre son plein taux de rendement autorisé de 9,1 % au cours de son année financière 2004.
- Une hausse additionnelle de 0,63% ou 53,8 M\$ sous la forme d'un cavalier tarifaire de 12 mois requis pour permettre au Distributeur d'atteindre son plein rendement autorisé de 9,24% (tel que modifié dans la demande R-3451-2004) au cours de son année financière 2005 au lieu de l'année tarifaire 2005-2006.

- Une hausse de base de 1,65% ou 141,8 M\$ requise pour assurer le recouvrement des revenus requis par le Distributeur pour l'année tarifaire 2005-2006, y inclus l'atteinte d'un taux maximal de rendement révisé de 9,24 % sur sa propre base de tarification.

1.2 Analyse des trois composantes

a) La provision réglementaire de 36.2 M\$ pour l'année financière 2004

Dans la décision D-2004-47, aux pages 131 et 132, la Régie a décidé qu'il était important d'appliquer les tarifs sur la base d'une période complète de 12 mois répartis non pas sur l'année témoin et financière, mais sur l'année tarifaire. Toutefois, les revenus requis à la base de ces tarifs doivent être calculés sur une période de douze (12) mois répartis sur l'année témoin.

À la pièce HQD-5, Document 2, Hydro-Québec plaide que la volonté d'éviter la surfacturation a provoqué une sous-facturation pour 2004 justifiant un cavalier pour récupérer les 36.2 M\$ « manquants » pour 2004. En d'autres termes, Hydro-Québec tente d'atteindre rétroactivement son rendement maximal autorisé ce qui est contraire aux principes réglementaires généralement reconnus.

La rentabilité d'Hydro-Québec Distribution et l'analyse de son dossier en 2005 doivent être basées sur les hausses telles qu'accordées pour l'année tarifaire 2004-2005.

b) Le cavalier 12 mois pour l'année tarifaire 2005-2006

Alors qu'Hydro-Québec invoque une sous-facturation en 2004 pour éviter la sur-facturation en 2005, elle demande quand même de récupérer ce qu'elle appelle « un manque à gagner récurrent » (HQD-5, Document 2, page 6 de 15) pour 2005-2006. Le Distributeur dit entre autres (HQD-5, Document 2 page 10 de 15) :

Aussi, à moins d'apporter un correctif à cet effet, le Distributeur ne pourra jamais récupérer l'ensemble des coûts composant le revenu requis autorisé pour l'année témoin en cause et ne pourra réaliser le rendement autorisé par la Régie pour cette année témoin, qui, rappelons-le, correspond également à son année financière.

Hydro-Québec n'a pas démontré un écart significatif entre les revenus requis prévus dans l'année financière et ceux prévisibles pour l'année tarifaire contrairement à la décision D-2004-47 de la Régie (page 132).

c) La hausse de 1.65% pour l'année tarifaire 2005-2006

Pour déterminer s'il doit y avoir hausse tarifaire, la Régie doit se fier aux paramètres qui sont prévus à cet effet dans sa Loi, notamment et principalement aux articles 5, 49 et 52.1 en ce qui a trait au Distributeur.

La protection des consommateurs passe par un contrôle des coûts et par l'établissement d'un taux de rendement sur la base de tarification qui assure aux consommateurs la fixation de tarifs justes et raisonnables.

L'Union des consommateurs est préoccupée par l'octroi d'un taux de rendement qui se traduit de façon automatique dans le calcul des revenus requis et dans le niveau des tarifs fixés comme étant justes et raisonnables, sans autre forme d'incitation à diminuer les coûts ou à freiner l'augmentation des coûts. Cette crainte de l'Union des consommateurs est accentuée par son analyse de l'évolution des indicateurs de performance qui démontre une tendance à une diminution de l'efficacité du Distributeur (pièce UC-4, page 18).

Le Distributeur doit fournir les indicateurs de performances demandés par la Régie dans sa décision D-2004-47 (page 24) et démontrer une performance adéquate. Dans cette optique, l'Union des consommateurs suggère à la Régie de fixer des objectifs de performance à atteindre à moyen et long terme pour les 23 indicateurs choisis, par catégories de consommateurs, afin qu'HQD puisse

démontrer dans l'avenir la justesse et la raisonnableté de ses demandes de hausses tarifaires.

En l'absence d'un régime réglementaire incitatif spécifique pour HQD, une meilleure performance du Distributeur réglementé peut être assurée si le régulateur fixe des tarifs à un niveau qui ne permet pas d'atteindre automatiquement le maximum du taux de rendement autorisé pour l'année en cours, laissant ainsi une marge de rendement potentiel qui favorise une amélioration de la performance de Distributeur.

1.3 Conclusion sur la demande de hausse tarifaire de 2.7%

Pour assurer la cohérence et la continuité du processus réglementaire, la Régie doit maintenir sa décision de déterminer les revenus requis du Distributeur pour les 12 mois de l'année témoin et financière et de fixer les tarifs pour les 12 mois de l'année tarifaire et ainsi rejeter la demande de provision réglementaire et la demande d'application d'un cavalier 12 mois.

Concernant la hausse de base de 1.65%, il serait juste et raisonnable selon nous de ne pas l'accorder vu le manque de performance du Distributeur et les réelles possibilités de réduire ses coûts. Cette décision aurait pour conséquence de ne pas encourager le Distributeur à encourir des coûts qu'il pourrait éviter.

La proposition de gel des tarifs de l'UC est d'autant plus juste et raisonnable lorsque l'on considère les hausses récentes accordées au Distributeur.

2.- LA STRUCTURE TARIFAIRE

Le rapport de M. Pham a clairement démontré les lacunes du Distributeur, notamment en ce qui concerne sa méthodologie d'allocation des coûts entre les deux tranches du tarif D. Ces résultats font en sorte de nous porter à la prudence et d'inviter la Régie à inciter HQD à « refaire ses devoirs » sur la question de l'allocation des coûts entre la première et la deuxième tranche du tarif D. Cette étape est cruciale si nous voulons en arriver ensuite à décider de la structure tarifaire qui corresponde à l'intérêt public.

L'Union des consommateurs, loin de proposer (comme l'ont laissé entendre HQD et certains intervenants) une réduction à 16% de l'écart entre les deux tranches, suggère plutôt de revenir sur le sujet lorsque le Distributeur aura comblé les lacunes observées par notre expert et ce, en raison de l'importance de l'exercice d'allocation des coûts comme base à une discussion sur ce qui apparaîtra raisonnable comme modifications à la structure de nos tarifs.

3.- LA RÉPARTITION DES COÛTS : TRAITEMENT À LA MARGE *VERSUS* TRAITEMENT GLOBAL

3.1 Introduction

Dans le présent dossier, suite à des amorces de débats dans d'autres dossiers, la Régie devra décider de la méthode à choisir pour la répartition du coût de l'électricité patrimoniale : la méthode d'allocation du coût global proposée par Hydro-Québec et la méthode de traitement marginal proposée notamment par l'Union des consommateurs sur recommandation de l'expert Co Pham.

Il s'agit d'une question importante tant au niveau juridique qu'au niveau de l'application de certains principes réglementaires au contexte qui nous est propre. La question est également d'importance au niveau des impacts monétaires puisqu'une différence de 44 M\$ au désavantage des consommateurs domestiques est en jeu (rapport expert Co Pham, pièce UC-5, page 15).

3.2 Arguments d'Hydro-Québec en faveur du traitement global

Les arguments d'Hydro-Québec pour promouvoir la méthode du coût global et à l'encontre de la méthode du traitement marginal sont nombreux et de toutes natures. Nous désirons en commenter quelques-uns avant d'aborder la légalité de la méthode proposée par notre expert compte tenu des exigences et de l'esprit de la LRE.

a) Continuité avec le traitement de l'électricité patrimoniale

Hydro-Québec invoque tout d'abord la continuité avec le traitement de l'électricité patrimoniale pour justifier sa proposition d'utiliser la méthode du coût global, malgré le fait que la Loi stipule clairement que la Régie doit additionner le coût de fourniture de l'électricité patrimoniale et les coûts réels des contrats d'approvisionnement conclus par le Distributeur d'électricité (première phrase de l'article 52.2 LRE).

b) Le « phénomène premier arrivé premier servi »

Hydro-Québec invoque le phénomène du « premier arrivé premier servi » à l'encontre du traitement marginal. Pourtant, le concept d'électricité patrimoniale comporte en soi une certaine forme de confirmation de l'idée du « premier arrivé premier servi » par respect pour la contribution respective des catégories de consommateurs à l'acquisition de l'énergie patrimoniale.

Contrairement à ce qu'Hydro-Québec prétend, la méthode de traitement marginal assure l'uniformisation des tarifs par catégories de consommateurs conformément à l'article 52.1 alinéa 3 de la LRE.

c) Les contraintes de gestion des approvisionnements

Les contraintes de gestion de l'approvisionnement ne sont aucunement une raison valable pour ne pas allouer les coûts correctement. Si des contraintes dans la gestion apparaissent c'est dans les dossiers traitant du plan d'approvisionnement qu'il faut en évaluer l'ampleur et non au préalable par une méthode de répartition des coûts.

d) La simplicité

Compte tenu des enjeux, la simplicité d'une méthode ne nous semble pas un critère à retenir. Par ailleurs, il ne nous semble pas qu'une des méthodes soit plus simple ou plus compliquée que l'autre.

e) L'évolution des ventes et des caractéristiques de consommation des clientèles depuis 2000 et pour les années à venir

L'attribution d'un facteur d'utilisation plus ou moins constant n'est plus un paramètre qui reflète les causes des coûts des approvisionnements post-patrimoniaux (rapport de l'expert Co Pham, pièce UC-5, page 19, Tableau 5.4). Par l'utilisation du facteur d'utilisation indiqué par Hydro-Québec pour séparer les coûts en puissance et en énergie, les consommateurs se voient d'ailleurs allouer 13 M\$ de trop (rapport de l'expert Co Pham, pièce UC-5, page 21, Tableau 5.5).

f) La répartition proposée aux coûts moyens reflète la causalité des coûts, assure un traitement équitable et plus de stabilité.

La répartition en moyenne globale et au prorata favorise la non-transparence. C'est pourquoi l'Union des consommateurs propose que l'étape de l'allocation des coûts selon le principe de causalité soit d'abord et avant tout appliquée par un traitement marginal des coûts post-patrimoniaux.

La proposition d'Hydro-Québec, en plus de confondre les coûts entre les catégories de consommateurs, a pour effet de modifier le volume de l'électricité patrimoniale à chaque année au gré des demandes les plus fortes d'une catégorie de consommateurs et au profit de cette dernière.

Selon nous, la proposition du Distributeur va à l'encontre de la protection des consommateurs et de l'équité au plan individuel comme au plan collectif que la Régie a pour mission fondamentale d'assurer en vertu de l'article 5 de la Loi.

g) Chocs de répartition, chocs sur l'interfinancement et chocs structurels

Le Distributeur, en réponse à nos questions écrites et verbales, a également invoqué le besoin d'éviter des chocs de toutes natures : chocs sur la répartition des coûts, chocs sur l'interfinancement et même chocs structurels (HQD14, Document 9, pages 28 et 260 et ss. et TS du 8 décembre 2004, pages 160 et ss., et 278).

L'argument à l'effet qu'Hydro-Québec aurait toujours réparti ses coûts par la méthode du coût global (choc structurel) ne tient pas la route suite à l'analyse du changement de contexte réglementaire et énergétique des dernières années occasionné par la Loi 116. L'électricité patrimoniale n'existait pas au moment de la construction des grands barrages. Le passé ne peut être garant de l'avenir dans un moment de l'histoire où les coûts d'approvisionnement en électricité passent de 2,79 c/kwh à environ 8c/kwh.

3.3 Le traitement marginal et l'énergie patrimoniale

La méthode d'allocation des coûts par catégories de consommateurs soulève la question fondamentale qui revient à se demander si le volume d'électricité patrimoniale défini dans la Loi doit être fixé dans le temps par catégories de consommateurs, une fois le volume de l'électricité patrimoniale atteint.

La proposition d'Hydro-Québec a pour effet de revenir sans cesse sur le volume d'énergie patrimoniale en additionnant le coût de l'électricité patrimoniale défini par décret par catégories de consommateurs et le coût de l'énergie post-patrimoniale pour ensuite répartir les coûts globaux par catégories de consommateurs.

Par définition, le patrimoine est un avoir fixé dans le temps et qui a une valeur pécuniaire donnée. Si l'énergie patrimoniale doit avoir un sens du point de vue du consommateur, c'est bien celui de garantir un volume d'énergie patrimoniale à un coût qui reflète l'état des approvisionnements au moment où il est fixé.

3.4 La méthode à privilégier selon la LRE

En vertu de l'article 52.1 LRE, la Régie tient compte, dans l'établissement des tarifs applicables à une catégorie de consommateurs, des coûts de fourniture d'électricité et des frais découlant du service de transport supportés par le Distributeur, des revenus requis et, en y apportant les adaptations nécessaires, des paragraphes 6° à 10° du premier alinéa de l'article 49 et du deuxième alinéa de ce même article.

Les paragraphes 6° à 10° de l'article 49 sont aussi révélateurs de la méthodologie classique de répartition des coûts en fonction des catégories de consommateurs.

La deuxième phrase de l'article 52.2 LRE va dans le même sens que l'article 52.1 et que le 6^e paragraphe de l'article 49 : Les coûts sont alloués entre les catégories de consommateurs selon leurs caractéristiques de consommation soit leur facteur d'utilisation et leurs pertes d'électricité aux réseaux de transport et de distribution.

L'article 52.2 alinéa 2 LRE prévoit que, pour l'électricité patrimoniale, le volume doit être établi par l'addition des produits du volume de consommation patrimoniale de chaque catégorie de consommateurs par le coût alloué respectivement à ces consommateurs. Le deuxième paragraphe de cet alinéa précise que le volume annuel de consommation patrimonial correspond aux volumes de consommation des marchés québécois.

Cette analyse de la LRE démontre que l'application éventuelle de la méthode du coût marginal est tout à fait conforme à l'esprit de la Loi.

3.5 L'annexe 1 et le décret 1070-2004

Le décret 1070-2004, tout comme l'annexe 1 de la Loi adoptée en vertu de l'article 52.2 LRE, prévoit les coûts par catégories de consommateurs. Ces coûts varient vraisemblablement pour des raisons d'allocation des coûts entre les catégories de consommateurs.

Le décret 1070-2004 n'a pas de sens si les volumes ne sont pas fixés par catégories de consommateurs.

3.6 Conclusion sur la légalité du traitement marginal de l'électricité patrimoniale

La méthode du coût marginal, en plus d'être la façon rigoureuse de répartir les coûts en fonction de leur causalité, respecte l'économie de la loi: établir les tarifs en fonction des coûts réels par catégories de consommateurs tout en préservant l'énergie patrimoniale qui revient à chaque catégorie de consommateurs au moment de l'atteinte de la limite de 165 twh.

4.- CONCLUSIONS FINALES

En résumé, l'Union des consommateurs recommande :

- Que la Régie tienne compte, dans ses décisions tarifaires pour l'exercice 2005-2006, du fait que le Distributeur aurait alloué environ 44 M\$ 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.
- Que la Régie rejette la nouvelle hausse de tarifs demandée par Hydro-Québec Distribution et gèle les tarifs pour l'année tarifaire 2005-2006;

- Que la Régie rejette 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;
- Que la Régie rejette 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;
- Que la Régie sursoie à toute autorisation « de créer un compte de frais reportés dans lequel serait versé l'ensemble des écarts nets d'approvisionnement » jusqu'à plus ample examen de cette question en connaissance des conséquences tarifaires prévisibles dans une future cause tarifaire;
- Que la Régie demande 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 résultant » selon les modalités prévues dans le document HQD-5, document 3, de la présente cause;
- Que la Régie prenne 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;

- Que la Régie tienne compte de la situation des ménages à faibles revenus dans sa décision sur la hausse tarifaire.

LE TOUT, RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Montréal, le 6 janvier 2005.

RIVEST SCHMIDT
Procureurs de l'Union des consommateurs