



ACEF de Québec
570, rue du Roi
Québec G1K 2X2
Tél : (418) 522-1568
Fax : 522-7023
acefque@mediom.qc.ca

PLAIDOIRIE DE L'ACEF DE QUÉBEC DANS LA CAUSE

R-3549-2004 phase 2,

SUR LES TARIFS ET CONDITIONS DE TRANSPORT 2005 D'H.Q.

29/11/05

1) Précisions concernant le mandat de protection des consommateurs dévoué à la Régie de l'énergie

Suite aux questions du régisseur, M. Richard Carrier, lors de la présentation de notre preuve en audience, le 22/11/05, nous aimerions apporter certaines précisions à ce sujet ¹ :

La LRÉ vise d'abord à fournir les moyens à la Régie de contrôler adéquatement les activités du transporteur et du distributeur d'électricité, qui agissent en situation de monopole, afin de s'assurer que les conditions de service et les tarifs soient justes et raisonnables :

A. 31 et 32 sur les pouvoirs de la Régie en matière de tarification, surveillance des opérations etc., A. 35 (pouvoir enquête détaillé à la section II du chapitre III) A.36 sur le financement des activités de la Régie, A. 48 à 50 sur l'établissement des tarifs.

¹ N.S. du 22/11/05, p. 172 et 173 : À la page 3, dans l'avant-dernier paragraphe, vous mentionnez que :
... en matière de réseau public et d'infrastructure commune, que le partage des coûts communs ne peut se faire uniquement sous l'angle de la causalité des coûts et de l'efficacité économique et que la dimension de l'équité et la défense des intérêts des consommateurs... doivent être pris en compte. Pouvez-vous expliquer la teneur de votre proposition, ou de votre position à cet égard-là?

Q. [120] Puis en ce qui concerne la défense des intérêts d'un groupe de consommateurs par rapport à d'autres, pour la Régie, est-ce que vous voyez que la Régie devrait prendre un parti pris pour un groupe plutôt que d'autres, ou ne pas, simplement ne pas l'oublier, je ne sais pas, juste préciser votre...

Le droit exclusif de distribution (Chap. IV, section I) est soumis à des obligations décrites à la section II du chap. IV (dont l'A. 76 sur l'obligation de servir), de même pour le transporteur d'électricité (A. 73 sur l'autorisation requise pour les investissements et la modification de l'utilisation du réseau ou l'interruption des opérations, A. 73.1 sur les normes de fiabilité et exigences techniques du réseau de transport, A. 75 sur le rapport annuel).

Le traitement des plaintes est aussi encadré par la LRÉ afin de protéger les consommateurs soit au chapitre VII.

Face aux pouvoirs confiés à la Régie de l'énergie, la Régie a de toute évidence des responsabilités en regard de la protection des droits et intérêts des consommateurs et c'est dans ce cadre qu'elle doit assurer, par l'article 5, la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur et du distributeur d'électricité et la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel et au plan collectif.

La Régie doit nommément pallier au déséquilibre des forces en jeu, considérant qu'un monopole de service dispose de ressources que les consommateurs pris individuellement ou collectivement ne disposent pas (connaissance de l'offre-demande, ressources techniques et financières supérieures pour le monopole etc.), de plus considérant que les clientèles d'affaires disposent de moyens plus imposants afin de défendre leurs intérêts relativement aux consommateurs ou aux groupes de consommateurs.

En ce sens l'ACEF de Québec considère, que la Régie doit même privilégier la protection des consommateurs, à la causalité des coûts ou à l'efficacité économique pure et simple, lorsque celle-ci est menacée ou qu'il y a abus réel ou potentiel de la part d'Hydro-Québec.

2) Situation actuelle du réseau de transport québécois

La Régie doit s'assurer que les revenus de transport sont équitablement répartis et stables, tout comme elle doit s'assurer d'un financement adéquat et stable des investissements requis (lorsque jugés utiles et prudents). Il semble ainsi reconnu qu'une tarification sur la base de la congestion, nuit au financement des investissements nouveaux comme l'a reconnu HQT et M. Orans (N.S. du 16/11/05 p. 159-164).

On ne peut toutefois considérer l'évolution des revenus de point à point depuis 2001 (le revenu du point à point LT est passé de 291 M\$ en 2001 à 30 M\$ en 2004 et 2005) comme assurant un juste équilibre entre le fardeau de la charge locale et celui assumé par les services de point à point, contrairement à ce que laisse entendre HQT et son président M. Fillion (HQT-8 doc. 1 p. 4, 14/11/05). Il faut trouver des mécanismes pour assurer une contribution plus stable et juste des services de point à point.

3) L'allocation du coût de transport entre la charge locale et les services de point à point

Nous avons montré qu'historiquement chez H.Q. le réseau de transport haute-tension était associé aux barrages hydroélectrique pour ce qui est de la conception et de l'allocation des coûts. Une répartition des coûts sur la base du FU ou d'une division de l'année en 3 périodes (base, intermédiaire et pointe) permettait d'ailleurs, selon les données d'H.Q., d'alléger le fardeau de la clientèle résidentielle, et de la charge locale relativement aux exportations.

Donc le réseau électrique québécois a d'abord fait appel à une évaluation technico-économique afin de minimiser le coût global de transport et de production, contrairement à ce que laissait entendre HQT afin de défendre sa proposition (HQT-6 doc. 2 Q. 7.f.i). Le coût de transport de l'électricité plus élevé au Québec résulte du choix de développer des barrages hydroélectriques éloignés des grands centres de consommation, dont le coût revenait moins cher que la production par des centrales thermiques. Les consommateurs résidentiels et la charge locale ne doivent pas être pénalisés en appliquant des règles d'allocation de coût de transport (plus faible) conçues pour des réseaux à base de production thermique.

Le "Cost of procedure" de l'APPA ² et le "Electric Utility Cost Allocation Manuel" du NARUC ³, qui sont des références toujours pertinentes en matière d'allocation de coûts d'électricité, reconnaissent que l'allocation des coûts de transport peut se faire en conformité avec l'allocation des coûts de production, en tenant compte à la fois de la puissance et de l'énergie.

M. Filion en réponse à une de nos questions en audience a reconnu cette réalité de conception intégrée du réseau électrique québécois :

(N.S. du 14/11/05 p. 47-50) Question de l'ACEF " à mon sens, il y avait quand même une optimisation intégrée de la production et du transport; on a essayé de minimiser l'ensemble des coûts afin d'arriver à un coût, un tarif le plus bas possible au Québec, finalement. Est-ce que ma compréhension est bonne ou si, vraiment, il y a eu une évaluation des coûts de transport vraiment séparée de la production?"

Réponse de M. Filion : "Bien, écoutez, je pense que l'évolution du réseau électrique du Québec et d'Hydro-Québec s'est faite en fonction de l'hydroélectricité. Et l'hydroélectricité, elle, elle se développe où les ressources sont situées. Alors, et là, ce n'est pas marginal, c'est quatre-vingt-quinze pour cent

² "page IX-7, In recent years, it has been recognized that a base portion of transmission plant serves the average demand requirements of customers. On this basis, transmission plant can be assigned to both demand and energy in accordance with the classification of production plant to demand and energy.

³ page 75 " In general customers are allocated a portion of the fully distributed (embedded) cost of the transmission system on a similar basis to the way production costs are allocated. The reason of this is that the transmission system is essentially considered to be an extension of the production system, where the planning and operation of one is inexorably link to the other. Thus the mayor factors that drive production costs, it is argued, tend to drive transmission costs as well."

(95 %), de la capacité installée est hydroélectrique. Donc à partir du moment où ça a été le choix qui a été fait pour satisfaire les besoins du Québec, bien, à ce moment-là, les réseaux de transport pour le raccorder, pour intégrer ce réseau-là, lui, il constitue un tout... par exemple, on avait, au Québec, un réseau de transport où il y a vingt-cinq pour cent (25 %) de la production qui est hydroélectrique qui est très éloignée, avec un transport, bon, qui coûte cher, versus une autre production qui occupe soixante-quinze pour cent (75 %) de la capacité, comme le nucléaire.. Mais là, ce n'est pas la situation du Québec. La situation du Québec, c'est qu'on est quatre-vingt-quinze pour cent (95 %) hydroélectrique. Et la grande majorité des installations hydroélectriques sont loin de la charge, doivent être ramenées dans la charge, et pour en assurer la stabilité, il faut nécessairement que le réseau de transport soit géré comme un tout, Il faut qu'il soit géré comme un tout et c'est la raison pour laquelle nous avons, sur les réseaux, des limites de stabilité, des limites de stabilité qui sont en fonction de ce grand tout-là et qui définissent exactement les limites de transfert de production qu'on peut faire, par exemple, de Churchill-Manic versus Baie James. Alors on ne peut pas séparer ça. Et c'est comme ça que ça a été conçu... développé.”

Nous maintenons fermement que la prise en compte :

- a) de la conception intégrée du réseau de transport et des centrales hydroélectriques éloignées;
- b) de la nature des coûts de transport (coûts fixes importants et économie d'échelle, faisant en sorte que la relation entre puissance et coûts de transport n'est pas linéaire, d'où la méthode 1-CP qui alloue le coût de transport au prorata de la puissance de pointe, ne respecte pas rigoureusement le critère de causalité des coûts) et du fait que la puissance n'est pas directement associée aux coûts fixes et n'a pas à servir d'allocation unique des coûts fixes;
- c) de la vraie valeur économique du réseau de transport, qui n'est pas nulle en dehors de la pointe, contrairement à ce qu'indique la méthode 1-CP, considérant que la valeur du réseau de transport existe tant et aussi longtemps que de l'énergie est requise par les clients (valeur à la demande);
- d) de la capacité réelle du réseau qui varie selon la température (la capacité du réseau, entre l'été et l'hiver, varie entre 10% selon HQT (HQT-6 doc. 2, p. 35) et 30% selon nous), faisant en sorte que l'application stricte des test standards de la FERC est incorrecte. La détermination de la capacité réelle du réseau selon la T° devrait d'ailleurs faire l'objet d'une évaluation rigoureuse indépendante selon nous;
- e) de la complémentarité entre la charge locale et les exportations (2 500 MW de plus en été) et de l'utilisation plus grande de capacité pour les fins d'entretien et d'amélioration du réseau durant la période d'été (de 7 000 à 9 000 MW de plus),

militent en faveur d'une méthode d'allocation plus équitable et mieux adaptée aux caractéristiques de notre réseau électrique et de notre économie, qui doit être selon nous la

méthode 12-CP, si la Régie maintient sa position quant au rôle de la puissance comme allocateur des coûts de transport, ou une méthode basée sur le FU ou encore un méthode qui découpe en 3 périodes l'usage et les coûts du réseau.

Nous considérons aussi que les coûts associés au contrôle du réseau et à son entretien (plus important en période hors pointe), ainsi que les coûts associés aux raccordements des centrales (qui devraient selon nous inclure les lignes haute tension) y incluant le raccordement de Churchill Falls, devraient se faire selon la méthode 12-CP, ou en tenant compte de l'énergie (FU) afin de mieux refléter la nature des coûts (dont l'interdépendance avec les centrales hydroélectriques) et les services qui sont offerts en continu tout le long de l'année.

De par l'A. 31 de la LRÉ, la Régie a la compétence exclusive pour fixer les tarifs de transport et elle a par l'A. 32 la compétence pour déterminer la méthode d'allocation du coût de service en transport, car la Régie doit s'assurer que les tarifs de transport sont justes et raisonnables (A. 49.7°) et tiennent compte des coûts de service et risques différents inhérents à chaque catégorie de consommateurs (A. 49.6°).

De par l'A. 5 la Régie doit s'assurer d'un traitement équitable des diverses clientèles d'où l'importance de bien répartir les coûts en fonction de critères aussi objectifs que possible, mais en gardant à l'esprit que l'allocation des coûts communs, en absence de règle théorique d'allocation optimale, est d'abord un art qui doit aussi faire appel au critère d'équité, en ce sens l'énergie appelée permet de tenir compte de l'usage final et continu, l'année durant, du réseau de transport, par les diverses clientèles.

Rappelons que les barrages et centrales hydroélectriques constituent dans la réalité des coûts fixes importants ce qui n'empêche pas l'allocation des coûts de production en tenant compte de l'énergie et du FU.

Les risques inhérents aux services de point à point (notamment en regard de la stabilité des revenus et du retour sur les investissements) nous apparaissent plus élevés que pour la charge locale et la Régie doit s'assurer que les tarifs et conditions de services tiennent compte de ce risque plus élevé afin de ne pas faire supporter indûment le risque des services de point à point sur le dos de la charge locale. Clairement la LRÉ établit (A. 49.6°) que les tarifs sont établis en fonction des coûts et risques propres à chaque clientèle, d'où la charge locale n'a pas à supporter les coûts ou les risques spécifiques aux services de point à point.

4) La structure des tarifs :

Les tarifs doivent permettre de recouvrer les coûts propres à chaque clientèle ou chaque type de service. L'allocation des coûts du réseau de transport réalisée par HQT nous indique que le point à point long terme devrait assumer des coûts de 105,8M\$ et la charge locale de 2 485,2

M\$, pour un coût total de transport en 2005 de 2 591 M\$ (HQT-3 doc. 1 p. 31).

Par contre l'application d'un même tarif annuel au point à point long terme (avec des réservations de 405 MW), qu'à la charge locale, ne génère que 30 M\$ de revenus de la part du point à point LT. De la sorte le gros des revenus de point à point de CT est utilisé pour réduire le fardeau du point à point LT, en sorte que la charge locale ne profite presque pas de la commercialisation des services de point à point de court terme devant servir à optimiser l'utilisation du réseau au profit de la charge locale.

- (HQT-3 doc. 1, p. 30) "le Transporteur ne prend pas en compte, dans le cadre de la répartition du coût de son service, les clients du service de point à point à court terme. En effet, bien qu'utilisant le réseau de transport, leurs besoins n'interviennent pas dans la planification et la conception du réseau puisque ces clients ne sont généralement pas présents à la pointe, à moins qu'il reste de la capacité non utilisée par les services de transport à long terme, que le Transporteur peut commercialiser en vue d'optimiser l'utilisation du réseau."

(HQT-4, Doc. 1, p. 22) HQT tente de nous prouver qu'elle respecte l'esprit de l'article 49 de la Loi qui établit un lien entre la répartition du coût du service et la fixation d'un tarif, en stipulant que lorsque la Régie fixe ou modifie un tarif, elle doit notamment : « [...] tenir compte des coûts de service, des risques différents inhérents à chaque catégorie de consommateurs [...] »

* Comme nous l'avons indiqué dans notre preuve en chef du 10 octobre 2005 (p. 8), le traitement arbitraire appliqué aux revenus de point à point de court terme profite surtout au point à point long terme, ce qui nous amène à conclure que l'appariement coûts et tarifs /revenus n'est en fait pas respecté pour les services de point à point de long terme et ce en contravention de l'esprit et du texte de la LRÉ (A. 49 6° et 7°).

Allouant le surcoût de la ligne à courant continu "RMCC" au pt à pt LT, on obtient un coût à allouer au pt à pt de long terme de **120,4 M\$** (au lieu de 105,8 M\$) vs **2 470,6 M\$** à la charge locale.

Nous demandons donc à la Régie, si elle maintenait la méthode 1-CP, de retenir comme revenu requis de la charge locale la somme de **2 396,2 M\$** ($2\,470,6 \times (1-78 / 2\,591)$) au lieu de 2 485,2 M\$ et pour le pt à pt LT la somme de **116,8 M\$** ($120,4 \times (1-78 / 2\,591)$) au lieu de 30 M\$.

Les clients du pt à pt LT devraient assumer ce montant de 116,8 M\$, sinon H.Q. et son actionnaire qui bénéficient des exportations, devraient assumer l'écart entre le 30 M\$ et le 116,8 M\$.

Une allocation 12-CP (sauf pour les interconnexions) donnerait un coût pour le pt à pt LT de **129,6 M\$** vs **2 461,4 M\$** pour la charge locale. Net des revenus de pt à pt CT la charge locale devrait assumer un coût de transport en 2005 de **2 387,3 M\$** vs **125,7 M\$** pour le pt à pt LT.

En ce qui a trait aux tarifs de CT nous pensons que la méthode appalachienne devrait être utilisée pour différencier les tarifs fermes et non fermes ou encore les tarifs en pointe et hors pointe (selon la pointe propre à notre réseau québécois), en ce qui a trait aux tarifs journalier et horaire. En ce qui a trait aux tarifs mensuel et hebdomadaire, nous pensons que la prise en compte du facteur d'utilisation plus faible pour le tarif annuel, avec les autres caractéristiques des services en terme de garantie de service et de renouvellement, justifierait des tarifs qui reviennent à un coût supérieur au tarif annuel, dans l'ordre de 10 à 20%, afin de ne pas décourager le recours aux réservations annuelles (Voir preuve Philip Raphals, 22/11/05, p. 11).

Concernant la tarification des services complémentaires nous considérons que pour la charge locale la référence au prix moyen d'importation est inadéquate considérant que les services sont offerts par HQP dans une situation de monopole (HQT-6 doc. 1 R. 22) à même l'électricité patrimoniale (voir réponse du représentant d'HQT à nos questions sur le sujet : (N.S. du 16/11/05 p. 146-150) : en ce sens la Régie doit superviser et autoriser la détermination des tarifs des services complémentaires offerts par HQP à HQD pour l'électricité postpatrimoniale, afin de protéger adéquatement les clientèles de la charge locale (en accord avec les A. 5, 31 (compétence exclusive de la Régie sur la fixation des tarifs) , 49 (détermination des tarifs, justes et raisonnables), et 74.1 et 74.2 sur la procédure d'appel d'offre et d'octroi).

5) La politique de rabais

La politique de rabais sur les tarifs de point à point court terme doit être établie et appliquée dans le respect de la LRÉ : les rabais offerts sur les services de point à point doivent respecter l'exigence d'uniformité territoriale (qui ne fait pas de distinction entre les tarifs applicables à la charge locale et les tarifs associés aux services de point à point) et l'exigence de traitement équitable (A. 5) et de tarifs justes et raisonnables (A. 49) en évitant de pénaliser la charge locale. En ce sens la charge locale ne doit pas supporter les risques ou les pertes liés à une telle politique de rabais.

Nous avons soumis dans notre preuve que la politique de rabais présenté par HQT à la demande de la Régie, ne respecte pas les paramètres énoncés dans la décision D-2002-95 (uniformité territoriale donc rabais non différenciés selon les chemins, rabais non basés sur les écarts de prix entre juridictions). Il faut aussi selon nous établir des prix minima qui assurent une contribution raisonnable aux coûts communs du réseau : les prix minima ne devraient pas être inférieurs à 50% du tarif régulier pour respecter ce critère.

La formule proposée par HQT pour fixer le niveau de rabais est fonction des écarts de prix entre juridictions, ce qui équivaut selon nous à une forme de subventionnement des exportations, dans la mesure où le gros des services de point à point d'HQT servent à exporter notre électricité. Les exportations doivent être rentables sans qu'on ait à réduire les tarifs de

point à point, sans quoi la charge locale se trouve à financer en partie les exportations, ce qui est inéquitable et économiquement inefficace.

De plus la non considération des coûts propres à HQP, pour décider du niveau de rabais applicable sur les transits de sortie (Wheelout), présente un risque élevé de transactions opportunistes à l'avantage d'HQP et au détriment de la charge locale, contrevenant aux A. 5 (équité de traitement) et 49 de la LRÉ (tarifs basés sur les coûts et risques propres à chaque service).

Nous demandons que le critère pour décider du bien fondé des rabais soit la maximisation des revenus de transport et non l'optimisation du réseau de transport, car sans contrepartie de revenu économique, il n'y a pas d'avantage à optimiser le transit de transport pour lui-même.

Sans preuve que les revenus de point à point sont maximisés, et que les coûts d'implantation et d'application de la politique de rabais sont rencontrés et dépassés, nous pensons qu'il n'y a pas lieu d'appliquer une politique de rabais, sinon c'est HQT qui en tant que plus gros client d'HQT en serait le principal gagnant (grâce à ses capacités de stockage et sa possibilité de bénéficier de l'arbitrage des prix) au détriment de la charge locale (telle est d'ailleurs l'opinion de M. Filion en audience, N.S. du 14/11/05 p. 43-44, p. 65-66 et p. 109-110).

Une structure tarifaire mieux adaptée (ferme non ferme ou pointe hors-pointe) serait selon nous, en absence de preuve contraire, une alternative préférable à une politique de rabais.

6) Le règlement sur le transport

De par l'obligation faite au distributeur de desservir la charge locale (LRÉ : A. 72, 73, 76) et l'obligation du transporteur d'électricité d'assurer le respect des normes de fiabilité du réseau de transport (A. 73.1), HQT a l'obligation de servir les clients de la charge locale.

De plus l'A. 22 de la Loi sur Hydro-Québec indique : La Société a pour objets de fournir de l'énergie... La Société doit notamment assurer l'approvisionnement en électricité patrimoniale tel qu'établi par la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01).

Alors que l'A. 22.1 indique clairement :

Pour la réalisation de ses objets, la Société prévoit notamment les besoins du Québec en énergie et les moyens de les satisfaire dans le cadre des politiques énergétiques que le gouvernement peut, par ailleurs, établir.

H.Q. dans son ensemble a donc l'obligation légale de satisfaire aux besoins en énergie (électrique) du Québec, en ce sens HQT a obligation de desservir la charge locale et ses clients. C'est pourquoi nous demandons que la mention de "l'obligation de servir les clients de la charge locale" soit conservée dans le règlement sur les Tarifs et conditions de transport à la définition 1.9. Contrairement à la prétention d'HQT cette mention est importante et pertinente afin de bien situer et cadrer le rôle d'HQT ainsi que la juste priorité qu'elle doit accorder à la charge locale. Il ne faut pas oublier qu'HQT n'est pas une entité légale autonome mais bien une division à part entière d'H.Q. et que la Loi sur H.Q. et la Loi sur la Régie d'énergie visent

en premier lieu H.Q. dans son ensemble et dans son statut légal de société d'état et d'entreprise de service public, qui doit être au service de la population du Québec.

Afin d'assurer le respect de l'obligation légale de servir nous pensons que les priorités de service et de renouvellement de service, de coupure de service et de réservation des interconnexions doivent être établies de manière compatible avec l'obligation de servir. Concernant l'usage des interconnexions nous croyons que la priorité no. 1 doit être accordée à la charge locale qui utilise les interconnexions en mode importation pour satisfaire les besoins de la charge locale, à même les réservations de long terme assignées à la charge locale, peu importe que les ressources soient désignées ou non, car en bout de ligne l'énergie est transférée au Québec pour les fins de la charge locale, qu'H.Q., dans ses fonctions de distribution et de transport, a obligation de servir.

* Services complémentaires : il faut inscrire clairement dans le règlement, tel que demandé par la Régie dans D-2002-95 (p. 331), que les services complémentaires pour la charge locale étaient et sont encore fournis par HQT en ce qui a trait à l'électricité patrimoniale, à même le tarif patrimonial, donc sans coût additionnel. De même il faut indiquer que le distributeur a le choix d'obtenir les services complémentaires pour le postpatrimonial d'HQT si cela donne un meilleur rapport qualité/prix, à l'avantage de la charge locale.

Nous demandons enfin que la Régie s'assure que les contributions des services de point à point permettent de récupérer le juste remboursement des investissements assumés par HQT afin de servir les clients du pt à pt mais aussi les revenus réguliers de transport attendus des services de pt à pt afin qu'en accord avec l'A. 49.6° de la LRÉ, les clientèles de la charge locale n'aient pas à assumer les coûts de services et les risques propres aux services de pt à pt. Enfin nous demandons l'application de la fermeture réglementaire, au transporteur comme au distributeur, fermeture jugée légale par la Régie dans sa décision D-2002-95 (p. 369).

En conclusion : nous considérons que la Régie doit s'assurer d'un traitement équitable de la charge locale en faisant assumer par les clients des services de point à point leur juste part des coûts et des investissements en transport. De même la Régie doit adopter une méthode d'allocation des coûts de transport qui respecte à la fois le critère de causalité des coûts, notamment en matière de coûts spécifiques et en reconnaissance des spécificités du réseau électrique québécois (dominance de l'hydroélectricité avec des barrages éloignés, économies d'échelle, coûts fixes importants) et le critère d'équité, considérant qu'il n'y a pas de méthode d'allocation optimale et univoque en ce qui a trait aux coûts communs du réseau.

Richard Dagenais, pour l'ACEF de Québec.