



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

ARGUMENTAIRE DE L'ACEF DE QUÉBEC CONCERNANT LA REQUÊTE EN RÉVISION,
(R-3567-2005) FORMULÉE PAR H.Q., DE LA DÉCISION D-2005-34
20 Juin 2005

Retour sur le justificatif d'H.Q. :

H.Q. invoque deux vices de fond qui justifieraient la révision de la décision D-2005-34 dans l'audience R-3541-2004 (tarifs de distribution 2005-2006 d'H.Q.).

i) le refus de reconnaître l'application intégrale de transfert des coûts d'approvisionnements postpatrimoniaux (pass on) et les modalités d'application du compte de frais reportés et ce, prétendument en contravention à l'A. 52.2 de la LRÉ (pp 48-50, D-2005-34);
H.Q. considère que le principe de pass on permet de refléter les coûts réels d'approvisionnements postpatrimoniaux sans pertes ni profits, en conformité avec l'A. 52,2 de la LRÉ et qu'elle fait face à des risques importants liés aux aléas du climat et de la demande, alors qu'H.Q. a l'obligation de servir (A. 76, 1er alinéa de la LRÉ).

Selon H.Q. la Régie reconnaît (p. 48, D-2005-34) que le principe de pass on est largement appliqué par plusieurs distributeurs dont SCGM au Québec, et qu'H.Q. fait face à des risques asymétriques significatifs, hors de son contrôle, de l'ordre de 92 M\$ pour une demande excédentaire correspondant à un aléa climatique d'un écart-type (1,9 TWh) (soit la différence entre le coût des approvisionnements postpatrimoniaux non prévus et la portion des revenus additionnels perçus au titre de la fourniture, en moyenne 2,77¢/kWh, D-2005-34, p. 39, tableau 2). À ce risque s'ajoute selon H.Q. les impacts liés aux variations de prix de marché et de taux de change sur l'ensemble des coûts d'approvisionnements postpatrimoniaux d'H.QD.

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3567-2005
DÉPOSÉE EN AUDIENCE par ACEF de Québec
Date: 20 juin 2005
Pièces n°: NON COTÉE

Arguments invoqués par H.Q. pour prouver que la Régie dans sa justification de décision (D-2005-34 p. 49) erre en droit et faits sur la question du pass on partiel :

1) HQD n'a pas de contrôle significatif sur les aléas climatiques et les aléas de la demande, les prix de marché et le taux de change justifiant le pass-on.

2) L'analyse de risque liée aux composantes transport et distribution n'est pas pertinente à l'analyse du pass-on sur les coûts d'approvisionnement conformément au principe de la séparation fonctionnelle et la méthodologie de fixation des tarifs établie à l'A. 52.1 de la LRÉ. L'analyse de ce risque pourra se faire lors de la disposition du compte de frais reportés ou dans le cadre d'un dossier ultérieur, d'où la Régie ne peut refuser d'appliquer intégralement les dispositions de la Loi.

3) Le cadre réglementaire applicable en matière d'approvisionnement et la discrétion que peut exercer la Régie sur la disposition du compte de frais, constituent des incitatifs favorisant une saine gestion des approvisionnements. Malgré cela le distributeur n'a aucune obligation de présenter des mécanismes incitatifs, car il est réglementé sur la base du coût de service.

4) Le pass on partiel accordé par la Régie ne permet pas de refléter les coûts réels des contrats d'approvisionnements postpatrimoniaux conclus par HQD pour satisfaire les besoins des marchés québécois, et de ce fait ne respecte pas la méthodologie prescrite à l'A. 52.2.

ii) le refus de reconnaître comme juste et raisonnable le coût d'approvisionnement du tarif BT pour décembre 2004, en se fondant sur la preuve du dossier R-3492-2002, phase 2, qui n'a jamais été versée au dossier R-3541-2004 et en omettant la preuve effectivement versée au dossier (pp 100-101, D-2005-34).

Selon H.Q. la Régie a reconnu (D-2004-47 dossier R-3492-2002 phase 2)

pour la période du 1/12/03 au 30/11/04 un coût d'approvisionnement de 6¢/kWh au lieu du prix négocié avec HQP (7,3¢). La Régie dans D-2004-170 acceptait la demande d'abrogation du tarif BT et demandait (p. 18) à HQD de faire reconnaître à nouveau les coûts d'approvisionnement de cette clientèle après le 30/11/ 2004.

Arguments invoqués par HQD sur la question du tarif de fourniture du BT :

5) Selon H.Q. dans R-3541-2004 HQD demandait la reconnaissance d'un coût d'approvisionnement de 7,3¢/kWh pour déc. 2004 et 7,5¢/kWh pour 2005, s'appuyant sur les contrats d'appel d'offres de court terme d'HQD qui serviront à approvisionner le tarif de gestion BT.

6) Selon H.Q. la Régie affirme (D-2005-04, p. 101) qu'elle ne peut qu'évaluer le coût sur la même base qu'elle l'a fait dans le précédent dossier R-3492-02 alors que la preuve de ce dossier n'a pas été déposée au soutien du dossier R-3541-2004. Ce faisant la Régie ignore la preuve versée au présent dossier et ignore le contexte factuel différent considérant qu'elle a approuvé entre les 2 dossiers tarifaires l'abrogation du tarif BT.

Argumentation de l'ACEF de Québec :

A) Concernant l'application partielle de transfert des coûts d'approvisionnements postpatrimoniaux (pass on) :

1) Argument 1 (p. 2) d'HQD sur l'absence de contrôle significatif face aux aléas.

a) D'une part HQD peut sans avoir un contrôle significatif sur ces paramètres avoir un certain niveau de contrôle, ne serait-ce que par la planification et la gestion des appels d'offres et des diverses sources d'approvisionnement; de plus par le biais d'HQP le distributeur peut disposer d'outils pour contrer les effets aléatoires des prix de court terme et du taux de change (stockage, achat-revente...) : le refus d'HQD de ne pas utiliser directement ces instruments ne doit pas se faire au détriment des clientèles québécoises. De même des outils comme la bi-énergie, utilisés de manière proactive et intelligente permet de réduire les impacts des variations climatiques. Aussi les aléas climatiques tendent à s'annihiler sur un certain nombre d'années : l'asymétrie du risque peut être réduite par la vente des surplus, lors des hivers plus chauds, sur les marchés d'exportation par exemple.

Enfin nous considérons qu'H.Q. lorsqu'elle prévoit et planifie l'évolution de la demande, doit être imputable face à la qualité de ses prévisions et face au choix d'outils pour s'ajuster aux variations de la demande afin de minimiser les coûts d'approvisionnement sur une base de long terme (HQD est responsable des programmes d'efficacité énergétique, des programmes d'électricité interruptible et de bi-énergie, des appels d'offres et de la planification de l'ensemble des approvisionnements, incluant la gestion optimale du bloc patrimonial). Il faut donc relativiser l'énoncé à l'effet qu'HQD a très peu de contrôle face aux aléas, aux prix et taux de change.

Par définition un élément aléatoire est imprévisible, mais on peut en contrôler les effets par une planification adaptée à la nature des éléments aléatoires. Donc même si HQD n'avait pas directement de prise sur les aléas climatiques et les aléas de la demande elle a un contrôle sur le panier des sources d'approvisionnement et leurs coûts et sur la planification des diverses sources d'approvisionnement dans une perspective de développement durable et de planification intégrée des ressources ¹.

b) La Régie (D-2005-34 p. 40-41) a discuté des risques auxquels faisaient face HQD et des moyens de gérer ces risques :

“certains contrats d'approvisionnement permettent à HQD de réduire les quantités achetées à 36 heures d'avis, cela permet de faire face à 74% des scénarios de faible demande à un an

¹ Par ex. tant que le coût de ne pas consommer l'énergie postpatrimoniale est supérieur au coût de l'énergie patrimoniale, HQD pourrait dans l'intérêt de ses clientèles exporter une portion du bloc patrimonial, correspondant à l'énergie prévue (au scénario moyen) qui n'est pas consommée, en payant HQP pour le service de courtage mais en gardant pour HQD les profits de l'opération. De la sorte les années où la demande sera moins forte que prévue les revenus d'HQD seront accrus afin de compenser pour les années de demande plus forte que prévue où les coûts d'approvisionnement seront plus élevés, réduisant d'autant l'asymétrie du risque.

d'avis. Pour des baisses plus importantes de la demande HQD pourrait négocier des ententes sur une base ferme avec ses fournisseurs pour qu'ils écoulent l'énergie excédentaire...Il n'est pas dans les plans du Distributeur de devenir un acteur sur les marchés de court terme en effectuant des transactions d'achats et de reventes ou en entreposant les surplus chez le Producteur. Au-delà de ce type d'ententes, le Distributeur pourrait ultimement réduire les quantités d'achat d'électricité patrimoniale."

La Régie indiquait aussi dans sa décision (p. 46) que l'évaluation de risque effectuée par FCEI/ASSQ indique qu'une demande imprévue de 5 TWh implique un risque financier de 125 M\$ (lorsque les coûts de transport et de distribution sont fixes) soit moins de la moitié du rendement prévu d'HQD pour 2005 de 274 M\$."

Enfin la Régie (p. 47 à 49) cherchait dans sa décision à connaître l'impact de la création d'un compte de pass on (qui équivaut (p. 49) à transférer à sa clientèle la totalité du risque lié aux coûts d'approvisionnements postpatrimoniaux) sur le risque d'affaires du distributeur et sur son taux de rendement octroyé; tout comme elle indiquait manquer d'informations sur les incitatifs qui favorisent une meilleure gestion des approvisionnements.

c) L'analyse de risque intégral (dans un dossier ultérieur ou lors de la disposition du compte de frais reportés) suggérée dans la demande en révision est nouveau dans le dossier et implique une fermeture réglementaire complète, alors qu'H.Q. ne demandait dans la cause R-3541-2004 qu'une fermeture partielle sur les coûts d'approvisionnements postpatrimoniaux.

2) Arguments 2 à 4 d'HQD (p. 2) :

Nous ne sommes pas d'accord avec ces arguments d'H.Q. (non pertinence des risques liés au transport et à la distribution pour analyser le pass-on sur les coûts d'approvisionnement, non obligation du distributeur de présenter des mécanismes incitatifs, le pass on partiel ne reflète pas les coûts réels d'approvisionnements postpatrimoniaux ni ne respecte la méthodologie prescrite à l'A. 52.2) car :

a) les tarifs d'HQD sont des tarifs intégrés et non dégroupés (A. 52.1 de la LRÉ) comme on peut le retrouver dans le secteur gazier par exemple ou dans le secteur électrique de certaines juridictions. Par contre SCGM est soumis à une fermeture réglementaire complète, contrairement à HQD.

Il s'en suit que la Régie doit regarder l'impact de l'intégralité des coûts et revenus sur la rentabilité d'HQD, et n'a pas à traiter par bloc les divers coûts sans prendre en considération l'impact des diverses composantes de coûts sur la rentabilité globale d'HQD.

b) HQD est réglementée sur la base des coûts et du rendement (pas juste des coûts selon A.

31, 32, 49 et 52,1 via le revenu requis d'HQD) et en ce sens le traitement isolé, dans un compte de frais reportés isolé, des coûts d'approvisionnements postpatrimoniaux, est inadéquat et ne garantit pas un traitement juste et équitable des clientèles d'HQD (A. 5 de la LRÉ), ni l'établissement de tarifs justes et raisonnables (A. 48 7°) .

Selon HQD un compte de frais reportés pour les approvisionnements postpatrimoniaux équivaut à la fermeture réglementaire des coûts d'approvisionnement (D-2005-34 p. 45).

Mais il s'agit d'une fermeture incomplète qui masque la réalité des autres coûts d'HQD, car à court terme les coûts de transport et de distribution sont en bonne part fixes, en sorte qu'une hausse de la demande imprévue des clientèles déjà en place provoque très peu de hausse des coûts de transport et de distribution comme l'indiquait la FCEI dont les arguments ont été repris dans la décision de la Régie (D-2005-34 p. 46-47).

De la sorte l'impact sur la rentabilité d'HQD d'une hausse imprévue de la demande de x TWh serait plutôt = { Tarif moyen - Prix approvisionnement postpatrimonial } * x
et non de { Prix appro. patrimonial - Prix appro. postpatrimonial } * x
comme le laisse entendre la proposition d'H.Q..

C'est pourquoi nous demandons toujours une fermeture réglementaire complète où l'ensemble des coûts et revenus seront pris en compte pour évaluer la rentabilité globale d'H.Q. et non une fermeture réglementaire partielle qui ne ferait qu'avantager HQD et qui est inacceptable pour les clientèles d'HQD.

Tel qu'indiqué ci-haut il ne faut pas juste analyser l'impact sur les coûts d'approvisionnement mais regarder l'impact sur la rentabilité globale d'H.Q. en accord avec l'esprit et la lettre de la LRÉ (A. 5 (équilibre des intérêts et développement durable), A. 31 (établissement de tarifs justes), A. 32 (établissement du taux de rendement et des méthodes d'allocation de coûts), A. 48 et 49 sur la fixation des tarifs, incluant des mécanismes pour inciter à une plus grande productivité et satisfaction de la clientèle, A. 51 (via l'A. 52.3) sur les taux et conditions acceptables assurant un rendement raisonnable sur la base de tarification) et A. 52.3 sur la détermination du revenu requis d'HQD.

Donc la Régie ne doit pas juste regarder l'impact sur les coûts d'approvisionnement d'une hausse de la demande mais regarder aussi l'impact de la hausse de la demande sur les revenus et la rentabilité d'H.Q..

Ne faire qu'une fermeture réglementaire sur les coûts d'approvisionnements ne respecte pas l'esprit et le texte de la LRÉ en regard de l'établissement de tarifs justes et raisonnables et de la détermination d'un taux de rendement raisonnable sur la base de la tarification. Pour s'assurer que les approvisionnements sont transférés dans les tarifs sans profit de la part d'HQD il faut donc prendre en considération l'impact de la hausse de la demande sur l'ensemble des coûts et des revenus d'HQD.

L'A. 52.1 indique bien que la Régie, lorsqu'elle fixe les tarifs de distribution d'électricité, tient compte de tous les coûts (ceux de fourniture d'électricité (définis à l'A. 52.2), de transport et de distribution (revenu requis).

Ce "tient compte" laisse à la Régie une marge de manoeuvre pour traiter les coûts d'approvisionnements avec l'ensemble des coûts d'HQD et en tenant compte de la rentabilité globale d'HQD.

Enfin l'A. 48 de la LRÉ donne une marge de discrétion à la Régie dans la fixation des tarifs et contrairement à ce qu'indique HQD la Régie doit notamment favoriser (A. 49 4°) des mesures ou des mécanismes incitatifs afin d'améliorer la performance d'HQD et la satisfaction des besoins de la clientèle (incluant le besoin du meilleur rapport qualité/prix et des tarifs justes et raisonnables).

Ainsi la Régie n'a pas à attendre qu'HQD propose des mécanismes incitatifs mais doit au contraire s'assurer de leur mise en place de manière proactive.

Il est erroné, en présence de tarifs intégrés et de coûts de transport et de distribution relativement fixes à court terme, de dire que le pass on automatique des coûts imprévus d'approvisionnement postpatrimonial permet de refléter les coûts réels d'approvisionnement sans perte ni profit, en ce sens la proposition originale d'H.Q. est inacceptable pour les consommateurs et la Régie de l'énergie a raison d'exiger un contrôle plus serré de ces coûts.

La Régie a de bon droit décidé d'accorder une protection partielle face aux coûts d'approvisionnements postpatrimoniaux imprévus considérant la LRÉ (articles cités) et considérant (D-2005-34 , p. 49) que le risque d'affaires et rendement d'HQD pouvaient être affectés par le pass on automatique des coûts d'approvisionnements postpatrimoniaux, et qu'HQD devait assumer une part des risques liés aux coûts d'approvisionnements postpatrimoniaux et être incitée à minimiser ces coûts d'approvisionnements.

La Régie demandait d'ailleurs pour le prochain dossier tarifaire (p. 50) "des mécanismes de nivellement des revenus de transport et de distribution découlant des écarts entre les ventes réelles et les ventes projetées. Cet examen devra également mettre en lumière comment un compte de *pass-on* pour la fourniture permet de maintenir, pour le Distributeur, un incitatif à minimiser ses coûts d'approvisionnement". Cela respecte entièrement sa juridiction et ses responsabilités.

Nous croyons enfin que la LRÉ requiert une fermeture réglementaire complète du fait que les tarifs doivent être basés sur les coûts réels des contrats d'approvisionnements postpatrimoniaux (A. 52.2) ainsi que sur les revenus requis du distributeur (A. 52.1).

B) Concernant le coût d'approvisionnement pour desservir les clients du tarif BT :

Un prix de 7,3¢/kWh avant perte au lieu de 6¢ impliquerait un déficit accru porté au compte de frais reportés du BT de : $(7,3 - 6) * (1 + 7,8\%) * 141 \text{ GWh} = 1,975 \text{ M\$}$.

Ce déficit est dû au fait que le revenu unitaire du tarif BT n'est que de 3,47¢/kWh.

On sait que le déficit cumulé du BT (150,1 M\$ prévu pour la fin 2005) sera assumé par l'ensemble de la clientèle à partir de 2006.

H.Q. parle de contexte factuel en ne retenant que les éléments de ce contexte qui font son affaire : mais il faut se rappeler que :

a) le bloc patrimonial ne sera dépassé qu'à partir de 2005 si la tendance de la demande se maintient, et donc la référence que fait H.Q. aux contrats d'importation signés pour 2005, ne peuvent directement s'appliquer et constituer une référence valable pour 2004. Selon la preuve soumise par HQD le volume patrimonial (166,4 TWh, après ajustement pour la réduction du taux de perte, HQD-8 doc. 2 p. 4, dans R-3541-2004) ne devait pas être dépassée en 2004. Donc HQP a pu fournir toute la demande intérieure et une bonne partie de la demande associée au BT, à partir du volume patrimonial, donc à coût raisonnable.

b) HQD reconnaît fournir les clients du BT en décembre 2004 toujours sur la base de l'entente d'août 2003 avec HQP, prix négocié par HQD avec la division soeur HQP, toujours sans que l'on ne connaisse le détail des moyens de production impliqués ni les vrais coûts sous-jacents pour HQP. Dans la mesure où c'est effectivement HQP qui fournit l'énergie consommée par les clients du BT, sur la base du contrat de 2003, la référence aux prix d'importation négociés par HQD pour 2005 n'est pas pertinente et le raisonnement de la Régie dans la décision (D-2004-47 dossier R-3492-2002 phase 2) à l'effet qu'un prix avant perte de 6¢ au lieu de 7,3¢ lui apparaît juste et raisonnable, demeurent valides et bien fondés selon nous.

HQD aurait dû prouver pourquoi le prix de 6¢ n'était pas juste et raisonnable pour la fourniture par HQP de l'énergie consommée par les clients du BT, au lieu de référer au prix d'importation par HQD pour 2005 qui ne s'applique pas en décembre 2004.

c) On sait aussi que le producteur, grâce à ses capacités de stockage, bénéficie de prix à l'importation plus faibles que les prix à l'exportation. De la sorte H.Q. ne peut selon nous justifier un prix plus élevé que 6¢/kWh pour fournir les clients du BT en décembre 2004.

d) Enfin la décision D-2004-47 et les justifications alors fournies par la Régie tiennent toujours quant à nous : HQD avait le fardeau de prouver que le tarif de 7,3¢/kWh négocié avec HQP devenait juste et raisonnable pour décembre 2004, considérant les points soulevés par la Régie dans sa décision D-2004-47 qui demeurent toujours pertinents (fournisseur unique, balisage insatisfaisant et non effacement en pointe de la demande des clients du BT).

Conclusion et recommandations :

À notre avis, contrairement aux dires d'HQD, la décision D-2005-34 de la Régie de l'énergie ne comporte aucun vice de fond sur les éléments cités, au contraire elle s'inscrit parfaitement dans les paramètres de la Loi qui la dirige.

En effet la LRÉ indique que la Régie a juridiction exclusive (A. 31) sur la fixation des tarifs d'HQD, que les tarifs intégrés d'HQD doivent être établis sur la base de la totalité des coûts (A. 52.1) et cela en considérant le revenu requis et le taux de rendement d'HQD (A. 49, 52,1 et 52,3). De la sorte la Régie de l'énergie ne peut traiter en vase clos les coûts d'approvisionnements postpatrimoniaux et négliger de considérer l'impact sur les revenus et le rendement d'HQD d'une hausse imprévue de la demande, quand vient le temps de disposer des coûts d'approvisionnements imprévus, considérant entre autres la responsabilité et l'imputabilité d'HQD face à la gestion des approvisionnements et l'évolution des coûts (A. 5 et 49 4° et 7°) et considérant l'exigence de chercher un équilibre dans les intérêts des clientèles et d'HQD (A. 5).

Donc nous demandons à la Régie de rejeter la demande en révision d'HQD et de considérer dans le futur une fermeture réglementaire complète afin d'évaluer l'impact sur la rentabilité globale d'HQD d'une hausse imprévue de la demande.

De même nous considérons bien-fondé la décision de la Régie de maintenir le tarif de fourniture du BT à 6¢/kWh évitant ainsi de creuser d'avantage le manque à gagner sur le BT, alors que le coût réel d'approvisionnement ne nous apparaît pas, dans les faits, dépasser le 6¢/kWh accepté par la Régie.

Les décisions passées de la Régie font partie de la jurisprudence : de bon droit la Régie ou les intervenants peuvent y référer, ainsi qu'aux justifications sous-jacentes. Une décision de la Régie constitue un précédent juridique que l'on peut utiliser sans avoir à ramener la preuve externe au présent dossier. De plus lorsqu'une preuve est absente ou non pertinente la Régie peut et doit maintenir ses décisions antérieures afin de traiter une question préalablement traitée.