

Rapport d'expertise

**Demande relative à l'établissement
des tarifs d'électricité
pour l'année tarifaire 2006-2007**

Régie de l'énergie - Dossier R-3579-2005

**Préparé par Jacques C.P. Bellemare, ing., mba
pour
l'Union des consommateurs (UC)**

Novembre 2005

1. Introduction

1.1 Présentation de Jacques C.P. Bellemare, ing., mba

Jacques C.P. Bellemare est un ingénieur gradué de Polytechnique en 1961. De plus, il est détenteur d'une maîtrise en administration des affaires (mba) de l'Université Laval de Québec depuis 1973. Son expérience professionnelle a principalement été acquise dans le secteur des télécommunications, un secteur largement réglementé, où il a œuvré durant plus de 15 ans sur les questions de réglementation touchant les entreprises de services d'utilité publique.

L'expérience pertinente que Monsieur Bellemare met à contribution dans le cadre précis de la présente cause devant la Régie de l'énergie a été acquise au fil de plusieurs années de travail concret réalisé au Québec dans les secteurs privé et public.

Dans le secteur privé

En téléphonie chez Bell Canada, en câblodistribution chez Cablevision Nationale (avant et au moment de l'acquisition par le Groupe Vidéotron), en consultation socio-économique chez Raymond, Chabot, Martin, Paré, et en réglementation chez Téléglobe Canada après sa privatisation.

Dans l'administration centrale chez Bell Canada, entre 1973 et 1978, il a occupé diverses positions de cadre intermédiaire dont les responsabilités couvraient, entre autres, la préparation et le cheminement des dossiers de réglementation devant le CRTC. En 1971 et 1972, dans le cadre de ses études de mba, il a participé à la démarche initiale du CRTC pour établir les termes de références de son enquête sur l'établissement des coûts des services en matière de télécommunications canadiennes.

Enfin, chez Téléglobe Canada de 1989 à 1993 où, entre autres, il a dirigé l'équipe responsable, dans sa phase ultime, de la préparation et du déroulement de la première cause majeure défendue devant le CRTC par cette société privée alors récemment privatisée et réglementée. Il s'agissait d'une cause générique sur le mode de réglementation de Téléglobe Canada dans laquelle tous les aspects du fonctionnement de l'entreprise ont été examinés par le CRTC et de nombreux intervenants.

Dans le secteur public

Monsieur Bellemare a été régisseur à la Régie des services publics du Québec de 1982 à 1988. La RSPQ était l'organisme prédécesseur de la Régie des télécommunications du Québec qui réglementait alors les compagnies de téléphonie encore sous juridiction québécoise, notamment Québec-Téléphone et Télébec (filiale de Bell Canada).

Durant son séjour à la RSPQ, il a participé à de nombreuses causes dans lesquelles ont été soulevées plusieurs des questions présentes et pertinentes dans la présente instance devant la Régie de l'énergie.

Implication personnelle dans le dossier énergétique québécois

De 1982 à 1988, Jacques C.P. Bellemare se familiarise avec les implications de la réglementation dans le secteur énergétique nord-américain en raison de sa participation aux activités de NARUC et de CAMPUT, les associations américaines et canadiennes de régulateurs d'entreprises de services d'utilité publique.

Jacques C.P. Bellemare est président et principal conseiller de Socio-Techno-Écono-Mix Consultants Inc. (STEM Consultants Inc.), une firme qui vise, entre autres, à mettre en valeur l'expertise personnelle de son président en matière de réglementation et d'analyses socio-économiques.

Monsieur Bellemare a participé comme expert dans plusieurs causes devant la Régie de l'énergie pour des dossiers d'Hydro-Québec et de la Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM). Sa compétence comme témoin expert a aussi été reconnu par la Cour supérieure du Québec dans une cause impliquant Hydro-Québec et le gouvernement du Québec (No. 500-05-048736-995).

1.2 Le mandat d'expertise

Afin de répondre à ses préoccupations quant à la pertinence et la justesse des propositions concrètes du Distributeur impliquant l'application de principes réglementaires, de l'aider à prendre position sur les sujets concernés, et d'apporter un éclairage suffisant à la Régie sur ces sujets, l'Union des consommateurs (l'UC) confie à Jacques C.P. Bellemare un mandat d'expertise selon les lignes directrices suivantes :

- Analyser la preuve soumise sur les diverses propositions du Distributeur de la catégorie « Principes réglementaires », plus spécifiquement celles couvertes par les pièces HQD-4, documents 4 et 5 portant respectivement sur le « Mécanisme de nivellement des revenus de transport et de distribution pour aléas climatiques » et sur le « Mécanisme d'étalement des tarifs » ;
- Identifier les principes réglementaires sous-jacents à chacune de ces propositions et en préciser les enjeux économiques et sociaux dans la perspective des consommateurs résidentiels représentés par l'UC ;
- Préciser les avantages et les inconvénients des diverses propositions et exprimer son opinion quant à leurs mérites respectifs ;
- Formuler des recommandations quant à la pertinence d'autoriser la mise en œuvre des différentes propositions.

2. La stratégie tarifaire de l'instance R-3579-2005

Dans sa preuve Hydro-Québec Distribution précise comme suit la stratégie tarifaire qu'elle propose pour l'année tarifaire 2006-2007 :

« 2.2 Stratégie tarifaire

L'écart entre les revenus sur la base des tarifs actuels et les revenus requis découlant du coût de service est de l'ordre de 463 M\$ en 2006, équivalent à une hausse de 5,34 % de l'ensemble des tarifs d'électricité sans compter les augmentations anticipées des coûts du service de transport.

Compte tenu de l'ampleur de cet écart et aussi pour transmettre à la clientèle le signal de prix approprié, il est essentiel d'amorcer le processus de récupération des revenus requis additionnels. Par ailleurs, Hydro-Québec Distribution souhaite mitiger l'impact de la hausse sur la facture des clients sans pour autant se priver des rendements auxquels elle a droit. Elle est également préoccupée par l'impact du report d'un montant trop important sur l'équité entre les différentes générations de consommateur.

Une stratégie à deux volets est donc proposée à la Régie de l'énergie :

- 1. une hausse uniforme des tarifs d'électricité de 3 % applicable à partir du 1^{er} avril 2006 ;*
- 2. la mise en place d'un compte d'étalement tarifaire, portant intérêt, dans lequel se cumuleront les écarts entre les revenus requis additionnels et les revenus résultant de la hausse de 3 %. Pour 2006, le montant porté à ce compte sera de 203 M\$ (excluant les coûts de transport qui seront traités en 2007).*

Une hausse uniforme de 3 % des tarifs d'électricité préserve l'interfinancement en faveur de la clientèle résidentielle. Par ailleurs, cette hausse traduit l'ampleur des enjeux financiers. Il est important que les consommateurs d'électricité reçoivent un signal de prix le plus près possible des coûts afin d'induire les bons comportements.

La hausse proposée de 3 % permet de récupérer dès 2006, 56 % des revenus requis additionnels. Le Distributeur envisage appliquer des hausses tarifaires de 3 % jusqu'à ce que la totalité des revenus additionnels requis soit absorbée. Dans ce contexte et selon le scénario actuel, Hydro-Québec Distribution évalue être en mesure de récupérer la totalité de ses coûts sur une période de huit ans.

La mise en place d'un compte d'étalement tarifaire permettra au Distributeur de récupérer l'intégralité de ses coûts et de répondre à la réalité particulière de 2006 et 2007 où l'on prévoit d'importants écarts entre nos coûts et les revenus perçus de la clientèle alors que par la suite, selon le scénario actuel, ces écarts s'atténuent. »

HQD-1, Doc.1, pp10-11

3. La proposition de « Mécanisme d'étalement des tarifs » (MET)

3.1 La nature de la proposition du Distributeur

La proposition du Distributeur quant au « Mécanisme d'étalement des tarifs » est résumée dans les quelques extraits suivants de sa preuve :

« 2 OBJECTIFS

Par la mise en place d'un compte d'étalement tarifaire, le Distributeur vise :

- *L'imposition de hausses tarifaires modérées;*
- *La récupération de l'intégralité des revenus additionnels requis sans subir de préjudice;*
- *L'obtention d'un traitement réglementaire comparable à celui de plusieurs entreprises de services publics au Canada et aux Etats-Unis qui ont soumis à leurs organismes de réglementation des principes similaires. »*

HQD-4, doc 5, p. 9

« 4 PRINCIPE PROPOSÉ

Le mécanisme proposé par le Distributeur comprend la création d'un compte d'étalement tarifaire dans lequel seraient versés les écarts entre les revenus additionnels requis et les revenus des ventes générés par un niveau de hausse des tarifs assurant une continuité.

La récupération des revenus additionnels se ferait au rythme des hausses tarifaires successives jusqu'à son extinction.

Actuellement, le Distributeur estime à huit ans la période de récupération du compte tout en étant conscient que cette période de récupération est liée à différents éléments hors de son contrôle, dont notamment la croissance de la demande et les prix de marché qui ont un impact direct sur les coûts d'approvisionnement, ainsi que les décisions de la Régie relatives au tarif de transport pour la charge locale et à la politique financière.

Dans cette optique, Hydro-Québec Distribution envisage d'appliquer des hausses tarifaires de 3% jusqu'à ce que la totalité des revenus additionnels requis soit absorbée. Évidemment, une proposition tarifaire sera soumise à la Régie à chaque année. »

HQD-4, doc 5, p. 11

« 5 MODALITÉS DU COMPTE

Certaines modalités de ce compte d'étalement méritent d'être soulignées.

- *En tout premier lieu, il importe d'insister sur le fait que le compte proposé ne se substitue pas aux comptes de frais reportés déjà approuvés par la Régie. De l'avis du Distributeur, il est important de maintenir les principes et modalités des autres comptes déjà en place afin d'assurer leur pérennité.*
- *Les écarts entre les revenus générés par la hausse proposée et le revenu additionnel requis d'une année seraient portés en bloc dans le compte, sans distinction quant à leur nature. Par définition, il serait complètement arbitraire d'apparier ces écarts à des composantes spécifiques de coût. Le compte résulte d'une différence, traitée à la marge des comptes de frais reportés spécifiques autorisés, existants et demandés.*
- *Les écarts se cumuleraient d'année en année dans un compte de frais reportés à inscrire dans la base de tarification. Ce faisant, le compte portera intérêt aux taux de rendement sur la base de tarification assurant au Distributeur la pleine rémunération autorisée par la Régie.*
- *Les hausses successives assureront un effacement du solde du compte jusqu'à ce qu'il tombe à zéro.*
- *L'imputation par catégorie de consommateurs des coûts portés au compte (sans nature spécifique) se fera, comme dans le cas du compte de frais reportés dans le tarif BT, au prorata du coût de service par catégorie de consommateurs.»*

HQD-4, doc 5, pp. 11-12

3.2 Les principes réglementaires sous-jacents

Le « mécanisme d'étalement tarifaire » proposé par le Distributeur dans la présente instance soulève des questions importantes touchant à l'application de plusieurs principes réglementaires fondamentaux, entre autres :

- le lissage des hausses tarifaires dans le temps ;
- le caractère raisonnable d'une hausse des tarifs dans une année tarifaire spécifique ;
- la rémunération liée à un compte de frais reportés (CFR).

3.2.1 Le lissage des hausses tarifaires dans le temps

Lisser : (selon le Petit Robert)

Éliminer les fluctuations rapides (d'un phénomène) pour ne retenir que l'évolution moyenne. Lisser une courbe.

Lissage : (selon le Petit Larousse illustré)

STAT : Procédé d'ajustement des valeurs observées visant à leur substituer des valeurs représentables par une courbe continue et sans points anguleux.

En principe, le lissage dans le temps de hausses tarifaires dont la variabilité est prévisible peut d'abord apparaître comme une démarche rationnelle et désirable pour une entreprise de service public essentiel comme Hydro-Québec, assujettie à la régulation socio-économique de la Régie de l'énergie.

Dans un cadre de pratique réglementaire saine et rigoureuse, il faut toutefois bien en circonscrire l'ampleur, la durée et la méthodologie appliquée pour en assurer une mise en place équitable à la fois pour l'entreprise et ses clients.

À cet égard, quelques commentaires nous apparaissent pertinents.

Par exemple, il existe une grande différence entre a) lisser à un niveau de 3% les impacts de hausses tarifaires qui pourraient osciller annuellement entre 1% et 5% sur un horizon prévisionnel de 5 ans et b) l'étalement uniforme sur un horizon de 10 ans d'une progression envisagée de 30 % du niveau général des tarifs à l'aide de hausses annuelles de 3%.

Bien que le résultat net au cours des 5 premières années soit le même, une augmentation annuelle de 3% des tarifs, il s'agit cependant de deux situations bien différentes au plan des décisions et des implications réglementaires:

- Dans le premier cas, il s'agit bien d'un processus de lissage tarifaire de court ou moyen terme, avec le lissage de hausses annuelles qui auraient autrement oscillé autour d'une valeur moyenne prévisible de 3% sur un horizon prévisionnel de planification opérationnelle quinquennale.
- Dans le second cas, nous serions plutôt en présence d'une situation de mise en place d'une stratégie de croissance tarifaire à long terme dans un contexte de cheminement prévisible dont le caractère raisonnable aurait déjà été établi préalablement.

Dans les deux cas, le résultat se traduit par un lissage tarifaire effectif au niveau annuel de 3% sur l'horizon quinquennal immédiat. Toutefois, les implications et les conséquences réglementaires sont loin d'être les mêmes dans le cadre du régime de réglementation applicable au Distributeur.

En effet, l'horizon quinquennal constitue un cadre normal de planification de court et moyen terme. Toute planification au-delà de cet horizon relève de la stratégie de moyen et long terme.

Dans le contexte d'une planification de lissage sur un horizon prévisionnel de 8 à 10 ans, le mécanisme d'étalement des tarifs qui est proposé par le Distributeur se situe davantage dans le cadre d'une politique d'évolution et d'étalement des tarifs à long terme que d'un processus de strict lissage tarifaire. À cet égard, il faut noter que le Distributeur désigne lui-même le mécanisme proposé comme un « *Mécanisme d'étalement des tarifs* » ... « *dont l'objectif est de lisser les impacts des hausses tarifaires auprès de la clientèle tout en lui permettant de récupérer l'intégralité de son coût de service* » (HQD-4, doc.5, p.5, l. 2 à 4).

Enfin, avant de déterminer s'il y a lieu d'autoriser le lissage et l'étalement de la récupération des revenus requis sur une décennie, il faut d'abord que la légitimité de l'objet même de l'étalement soit clairement établie en répondant à la question suivante : En l'absence de la mise en place du MET proposé, une hausse tarifaire supérieure à 3% pour 2006 est-elle pleinement justifiée ?

Le lissage tarifaire sur longue période ne doit pas avoir pour but essentiel de permettre le recouvrement en différé de revenus additionnels requis imputables à des années antérieures qui n'auraient pu être récupéré en premier lieu par des hausses tarifaires qui n'auraient pas d'abord été jugées justes et raisonnables en absence de lissage.

3.2.2 Le caractère raisonnable du niveau des hausses tarifaires

L'évolution des montants inscrits dans le MET au cours de la période 2006-2014 est illustrée au Tableau 1 ci-après. Nous pouvons constater que le solde du MET devrait déjà atteindre la somme de 1 088 M\$ à la fin de 2007 avec l'ajout de 823 M\$ en revenus reportés versés et de 53 M\$ au seul titre des intérêts pour cette seule année.

Revenus add'l requis M\$	Hausses de Tarifs requises %	Année témoin	Solde début M\$	Revenus reportés versés M\$	Intérêts M\$	Solde début M\$	
463	5,3	2006	0	203	8	211	
1092	12,2	2007	211	823	53	1088	
542	5,8	2008	1088	261	106	1456	
443	4,6	2009	1456	154	134	1743	
299	0	2010	1743	-1	153	1895	
66	-2,4	2011	1895	-245	156	1805	
-204	-5,9	2012	1805	-528	136	1413	
-455	-7,1	2013	1413	-790	91	713	
-699	-6,4	2014	713	-745	31	0	
				-868	868		

Source : HQD-14, Document 1, page 32 de 63

La hausse tarifaire qui serait nécessaire en 2007 pour récupérer les revenus requis additionnels de 1 092 M\$ est estimée à 12,2% sur la base d'une hausse de 3% appliquée préalablement en 2006. À défaut de la mise en place du MET, une hausse de l'ordre de 10% en 2007 suivrait plutôt une hausse de 5,3% en 2006 pour assurer la pleine récupération des revenus requis additionnels.

La demande d'étalement tarifaire du Distributeur est assimilable à une demande d'autorisation de progression tarifaire annuelle de 3% pour l'horizon 2006-2014 ou jusqu'à épuisement du compte d'étalement. Les revenus additionnels requis estimés pour toutes les années d'existence du MET présument de l'atteinte du plein rendement autorisé au Distributeur sur sa base de tarification.

Les versements des montants de revenus reportés de 203 M\$ pour 2006 et de 823 M\$ pour 2007 dans le compte d'étalement présument donc du caractère juste et raisonnable des hausses de tarifs de 5,3% en 2006 et de 12,2% en 2007.

De plus, l'analyse du Tableau 1 révèle que des hausses tarifaires annuelles consécutives de l'ordre de 3% sur la période 2006-2010 devraient permettre au Distributeur d'atteindre en 2010 un niveau de tarification suffisant pour récupérer la totalité de ses revenus additionnels requis au cours des années suivantes 2011-2014 sans hausses subséquentes des tarifs pendant cette période. En effet, selon la proposition de MET, les hausses tarifaires de 3% qui sont prévues pour la période 2011-2014 (2 308 M\$) ne serviraient qu'à assurer le recouvrement des revenus requis reportés de la période antérieure 2006-2010 (1 441 M\$) en plus de la somme des intérêts portés au compte d'étalement pendant la durée totale de la période 2006-2014 (868 M\$).

Au surplus, une stratégie de gel des tarifs pour la période 2011-2014 au niveau qui serait atteint en 2010, suite à des hausses de l'ordre de 3% dans la période 2006-2010 et sans création de MET, apparaît comme une option réglementaire alternative. En effet, une telle stratégie permettrait au Distributeur de récupérer de toute façon une somme sensiblement équivalente aux revenus additionnels requis qui n'auraient pas été perçus dans la période antérieure 2006-2010 et qui auraient été autrement versés dans le compte d'étalement tarifaire, portant intérêt, tel que le propose le Distributeur.

L'enjeu socio-économique et réglementaire principal du MET proposé par le Distributeur dans la présente cause résulte essentiellement du fait qu'il est peu probable que des hausses tarifaires cumulatives de l'ordre de 25% pour la période 2006-2009 soient acceptables et compatibles avec la capacité de payer des clients québécois en absence de lissage de long terme.

Dans le contexte où le Distributeur demande une décision d'orientation tarifaire de long terme impliquant le versement de montants importants de revenus reportés et d'intérêts, la Régie doit donc déterminer au préalable quel est le niveau de hausse tarifaire juste et raisonnable pour l'année 2006. Le caractère raisonnable de toute hausse tarifaire applicable à l'année 2006 en l'absence de la mise en place du MET proposé devient donc une question fondamentale.

3.2.3 L'encadrement de la responsabilité réglementaire

La responsabilité réglementaire de la Régie dans cette cause doit être examinée dans la perspective de la détermination du caractère raisonnable de toute hausse des tarifs excédant 3%, le niveau stratégique des hausses envisagées par le Distributeur pour la prochaine décennie, et plus spécifiquement, le caractère raisonnable d'une hausse tarifaire de 5,34%, en absence de la mise en place du MET proposé par le Distributeur.

L'exercice de cette responsabilité réglementaire est une question à la fois complexe et délicate puisqu'elle est intimement liée à un autre volet de l'exercice de cette même responsabilité : celle du droit invoqué par le Distributeur de réaliser son plein rendement autorisé sur sa base de tarification, de façon immédiate ou reportée. Mais cette question est aussi incontournable en raison de l'impact financier important sur les consommateurs d'électricité du Québec.

Le cadre de l'exercice de cette responsabilité se retrouve dans la *Loi sur la Régie de l'énergie* (LRE), notamment aux articles 5, 32, 49, et 52.1.

Les paragraphes 6° et 7° du premier alinéa de l'article 49 de la LRE précise un aspect important de la responsabilité de la Régie :

« 49. Lorsqu'elle **fixe ou modifie** un tarif [...] **la Régie doit notamment** :

1° [...]

2° [...]

6° **tenir compte des coûts de service, des risques différents inhérents à chaque catégorie de consommateurs et, [....] ;**

7° **s'assurer que les tarifs et autres conditions applicables à la prestation du service sont justes et raisonnables ;**

8° [...]; »

« 52.1

Dans tout tarif qu'elle fixe ou modifie, applicable par le distributeur d'électricité à un consommateur ou une catégorie de consommateurs, la Régie tient compte des coûts de fourniture d'électricité et des frais découlant du tarif de transport supportés par le distributeur d'électricité, des revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité 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.

[.....] »

L'article 5 de la LRE précise « *L'encadrement général de l'exercice de la compétence de la Régie* » en ces termes :

« 5. Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, **la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs.** Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif. »

L'article 32 de la LRE traite ainsi de la détermination du taux de rendement du Distributeur :

« *La Régie peut de sa propre initiative ou à la demande d'une personne intéressée* :

1° **déterminer le taux de rendement du distributeur d'électricité ;**

2° **déterminer la méthode d'allocation du coût de service applicable ... au distributeur d'électricité ... ;**

3° **énoncer des principes généraux pour la détermination et l'application des tarifs qu'elle fixe ;**

3.1° **déterminer, pour le distributeur d'électricité les méthodes comptables et financières qui [lui] sont applicables ; »**

3.2.4 L'exercice de la responsabilité réglementaire : des hausses tarifaires justes et raisonnables

La détermination du taux de rendement du Distributeur (en vertu du paragraphe 1 de l'article 32), et l'obligation pour la Régie de « *s'assurer que les tarifs et autres conditions applicables à la prestation du service sont justes et raisonnables* » (en vertu du paragraphe 7 du 1^{er} alinéa de l'article 49), sont deux volets distincts de la responsabilité réglementaire que la Régie doit exercer simultanément dans toute cause tarifaire. La présente instance n'échappe pas à cette règle.

En raison de la demande d'autorisation du MET dans la présente instance, l'exercice simultané de ces deux aspects de la responsabilité réglementaire soulève la question fondamentale de la nature et de l'encadrement du droit invoqué par le Distributeur de réaliser, à tout prix, immédiatement ou en différé, la pleine valeur du taux de rendement que la Régie aurait elle-même déjà déterminé aux fins d'estimation des revenus requis d'une année témoin.

Dans un certain contexte d'évolution du niveau général des tarifs, il se pourrait fort bien que le rejet d'une (ou de plusieurs) hausse tarifaire dont l'ampleur ne serait pas jugée juste et raisonnable rende impossible la récupération de la totalité des revenus requis et l'atteinte du rendement maximal autorisé pour le Distributeur.

Par exemple, il est parfaitement plausible que deux hausses successives de 5,34% en 2006 et de plus de 10% en 2007 ne constituent pas un cadre d'évolution tarifaire juste et raisonnable pour les clients du Distributeur. Si la Régie en arrivait à une telle conclusion et précisait que des hausses tarifaires de l'ordre de 3% constituent plutôt le cadre de hausses justes et raisonnables pour cette période, il est alors évident que le Distributeur ne serait plus en mesure de réaliser ou d'atteindre son rendement maximal autorisé dans la même période.

Dans la présente cause, la Régie doit donc préciser si une hausse tarifaire de plus de 3%, même de 5,3%, est juste et raisonnable pour les clients du Distributeur en 2006.

Si la Régie devait établir le niveau de la hausse tarifaire **juste et raisonnable** pour 2006 à 3% ou moins, il y aurait lieu de considérer le rejet de la proposition du Distributeur de mettre en place un compte d'étalement tarifaire (CET) pour y inscrire tout versement de revenus reportés de 2006 en vue d'un recouvrement futur en 2010 ou plus tard. Une partie des revenus additionnels requis ne serait pas recouvrée dans l'année témoin tarifaire 2006 et le Distributeur ne réaliserait pas son rendement maximal autorisé et ceci sans préjudice car, à notre avis, une hausse juste et raisonnable est un préalable incontournable à la légitimité de tout recouvrement différé.

3.2.5 La rémunération du compte d'étalement tarifaire (CET)

Dans la description des modalités du compte d'étalement tarifaire contenues à la pièce HQD-4, doc.5, le Distributeur précise ce qui suit :

- *Les écarts entre les revenus générés par la hausse proposée et le revenu additionnel requis d'une année seraient portés en bloc dans le compte, sans distinction quant à leur nature. Par définition, il serait complètement arbitraire d'apparier ces écarts à des composantes spécifiques de coût. Le compte résulte d'une différence, traitée à la marge des comptes de frais reportés spécifiques autorisés, existants et demandés.*
- *Les écarts se cumuleraient d'année en année dans un compte de frais reportés à inscrire dans la base de tarification. Ce faisant, le compte portera intérêt aux taux de rendement sur la base de tarification assurant au Distributeur la pleine rémunération autorisée par la Régie.*

(notre emphase)

La décision d'inclure les revenus reportés versés dans le CET dans la base de tarification du Distributeur est une implication réglementaire majeure et un enjeu financier important pour les consommateurs dans la présente cause.

En effet, selon les données produites en preuve et illustrées au Tableau 1, les frais d'intérêts aux taux de rendement sur la base de tarification sont estimés à 868 M\$ sur l'horizon d'extinction du CET de 2006 à 2014. Cette somme représente un coût considérable en relation avec le montant global de 1 441 M\$ de revenus reportés versés dans le CET au cours des 4 premières années d'existence du CET (2006-2009).

Le Distributeur précise notamment ce qui suit dans sa réponse à la question 19.2 de la DDR no. 1 de l'Union des consommateurs :

« Sur une base 'stand alone', ce qui correspond au cadre réglementaire actuel, le Distributeur sera en mesure, selon le scénario prévu, de défrayer toutes ses dépenses d'exploitation pour 2006 mais son rendement espéré chutera à 51 M\$, soit un montant inférieur de 203 M\$ à celui demandé et compatible avec la LRÉ. »

HQD-14, Doc. 11, p.25/111

À notre avis, la nature des montants de revenus reportés versés dans le CET ne justifie pas que ce compte de revenus reportés soit inscrit dans la base de tarification avec rémunération conséquente. En effet, les écarts entre les revenus générés et le revenu additionnel requis qui seraient portés en bloc dans le CET se traduisent en réduction du rendement espéré du Distributeur dans l'année de leur versement au compte et ne semblent pas avoir d'effet sur sa capacité de défrayer toutes ses dépenses. Selon notre compréhension du fonctionnement du CET, les montants inscrits dans le CET n'exigeraient pas de sortie de fonds de la part du Distributeur et s'apparenteraient davantage à une forme de compte à recevoir plutôt qu'à des dépenses d'immobilisations spécifiques.

Si la mise en place du CET tel que le propose le Distributeur dans la présente cause était autorisée, son exclusion de la base de tarification constituerait selon nous le traitement réglementaire approprié. Toutefois, les montants inscrits au compte durant plusieurs années pourraient être retiré à leur valeur en dollars courants, donc à une valeur corrigée pour tenir compte de l'inflation subie pour la durée de présence dans le CET.

4. Le compte de nivellement des revenus pour les aléas climatiques

La mise en place d'un compte de nivellement des revenus pour aléas climatiques nous apparaît conforme à l'application d'une saine gestion réglementaire dans le cas d'une entreprise comme le Distributeur et nous croyons qu'il est opportun que la Régie en autorise la mise en place.

Toutefois, nous croyons nécessaire de formuler certains commentaires quant au traitement comptable proposé pour les montants qui transiteront dans ce compte. À ce sujet, le Distributeur mentionne ce qui suit dans sa preuve :

« Aussi, le Distributeur propose de compiler les écarts dus aux aléas climatiques en volume et en revenus à l'intérieur d'un compte de nivellement des revenus. Ces écarts se calculeront mensuellement et seront alors portés dans un compte de nivellement où ils seront compilés sur une base annuelle et porteront intérêt au taux de rendement appliqué à la base de tarification. Ce compte se déversera dans un deuxième compte figurant dans la base de tarification au début de la deuxième année témoin suivant celle visée par les écarts. En raison de sa nature, le solde de ce deuxième compte devrait naturellement s'effacer au fil des années, sans nécessiter son amortissement. » HQD-4, Doc.4, pp 24-25

« Si en matière de coût, le Distributeur n'encourt aucun coût additionnel de transport et de distribution suite à une variation imprévue des volumes causée par des aléas climatiques, en matière de revenus, il n'en va pas de même. » HQD-4, Doc.4, p 17, l 1-3

Puisqu'il s'agit essentiellement d'un compte de nivellement des revenus sans impact sur les coûts assumés par le Distributeur, nous sommes d'avis que le compte de nivellement des revenus pour aléas climatiques devrait être traité hors base de tarification et sans rémunération, mais avec ajustement de la valeur du solde annuel pour tenir compte de l'inflation. Ce genre de traitement est similaire à celui que nous proposons pour le compte d'étalement tarifaire.

5. Le traitement des comptes de frais reportés

La pièce HQD-4, Document 7, contient la preuve du Distributeur quant au traitement de ses divers comptes de frais reportés qu'il voudrait voir autoriser par la Régie. À cet effet, il mentionne ce qui suit :

*« Les comptes de frais reportés représentent **des actifs** constitués par le report de coûts encourus qui seront constatés aux charges dans le cours d'exercices financiers subséquents. [...] Aux fins du calcul du revenu requis, lorsqu'un compte de frais reportés est inclus dans la base de tarification, il porte rendement au taux moyen du coût*

en capital autorisé par la Régie, jusqu'à l'imputation aux charges des sommes qu'il contient, par voie d'amortissement. Les comptes de frais reportés qui ne sont pas inclus dans la base de tarification portent intérêt au même taux du coût en capital autorisé par la Régie, jusqu'au moment de leur inclusion aux charges. »

« Dans la section 3, le Distributeur demande, justification à l'appui, d'inclure dans la base de tarification ses comptes de frais reportés actuellement hors base. »

HQD-4, Doc. 7, p.3

Et le Distributeur justifie sa demande en ces termes dans la section 3 de HQD-4 , doc. 7 :

*« Le Distributeur souhaite aborder la **justification** à l'effet de la présente demande en rappelant ce qui distingue le fonctionnement des comptes de frais reportés inclus dans la base de tarification du fonctionnement des comptes hors base. »*

HQD-4, Doc. 7, p.8

*« Considérant les sommes qui **viendront vraisemblablement grossir les comptes de frais reportés (en nombre et en dollars) dans les années à venir**, et compte tenu aussi de l'étalement probable sur plusieurs périodes de frais reportés qui en principe devraient être pris en compte intégralement dans l'année témoin subséquente (ou dans la deuxième année subséquente), la problématique énoncée au paragraphe précédent risque de s'amplifier. En outre, le Distributeur se trouve pénalisé par les mesures d'étalement des coûts qu'il propose afin de maintenir les tarifs à un niveau relativement modéré. »*

HQD-4, Doc. 7, p.9

*« Considérant la pénalité encourue par le Distributeur relativement aux délais de récupération de ses coûts de service, le Distributeur **demande à ce que l'ensemble de ses comptes de frais reportés soient inclus dans la base de tarification afin que le coût de financement des coûts reportés puisse être pris en compte dans les tarifs**. Cette proposition contribuera par le fait même à faciliter la gestion de la capitalisation des intérêts pour les comptes en continu, alors que des coûts capitalisables et des coûts non capitalisables (en processus d'amortissement) se côtoient. »*

HQD-4, Doc. 7, p.10

Dans les sections précédentes, nous avons analysé les propositions du Distributeur pour la mise en place des comptes d'étalement des tarifs (CET) et de nivellement des revenus pour les aléas climatiques et nous en sommes venus à la conclusion que leur exclusion de la base de tarification et de la rémunération conséquente au taux de rendement autorisé serait le traitement réglementaire le plus adéquat.

Compte tenu de nos conclusions, nous estimons opportun d'exprimer de sérieuses réserves quant à la demande du Distributeur d'inclure, de façon généralisée, systématique et sans considération pour la nature des coûts concernés, l'ensemble des comptes de frais reportés dans sa base de tarification avec pleine rémunération au taux de rendement autorisé par la Régie.

En effet, plusieurs des comptes de frais reportés déjà autorisés par la Régie sont et devraient continuer d'être traité hors base. Certains de ces comptes couvrent des éléments de coûts émanant des activités d'approvisionnement en électricité ou de transfert du coût du service de transport.

La preuve du Distributeur pour justifier l'inclusion de tous les comptes dans la base de tarification ne nous apparaît pas probante. Le Distributeur justifie sa proposition par la grosseur ou l'ampleur de montants impliqués et par les délais de recouvrement de ses coûts qui lui apparaissent trop longs dans certains cas. Par ailleurs, la nature exacte des pénalités encourues par le Distributeur, au-delà de la perte de la rémunération reliée à l'inclusion, n'est pas clairement établie.

À notre avis, l'inclusion ou l'exclusion de la base de tarification d'un compte de frais reportés dépend davantage de la nature des frais concernés que de leur ampleur ou du délai de recouvrement.

Le Distributeur considère que « *les comptes de frais reportés représentent des actifs constitués par le report de coûts encourus qui seront constatés aux charges dans le cours d'exercices financiers subséquents* ». En ce qui concerne les éléments de l'actif qui seraient propres au Distributeur pour mériter l'inclusion dans la base de tarification, il faut rappeler que celui-ci ne dispose pas d'états financiers complets, y inclus un bilan, qui permette d'être très catégorique à cet égard à défaut d'une preuve comptable adéquate à cette fin spécifique. Une telle preuve ne semble pas présente dans la présente cause.

En conséquence, nous estimons que toute décision réglementaire sur cette question à ce moment-ci est prématurée sur la base de la preuve produite.

6. Conclusions et recommandations

Notre analyse de la preuve soumise par le Distributeur relativement à la mise en place d'un mécanisme d'étalement des tarifs (MET) assorti d'un compte d'étalement tarifaire (CET) nous amène à la conclusion que le Distributeur recherche avant tout à faire entériner par la Régie une stratégie de hausses tarifaires annuelles minimales de 3% au cours de la prochaine décennie.

Cette stratégie aurait comme conséquence d'offrir à ses clients un lissage dans la croissance du niveau général des tarifs d'électricité au Québec. Toutefois, la réalisation de l'objectif de lissage tarifaire exige la mise en place d'un processus de recouvrement en mode différé de revenus requis reportés pour assurer le plein rendement financier imputable au Distributeur.

Nous estimons que le mécanisme proposé n'apparaît pas équitable pour les clients dans la mesure où les hausses tarifaires qui seraient nécessaires pour atteindre les rendements financiers requis dans les premières années ne seraient pas justes et raisonnables. Comme il est peu probable que des hausses de tarifs cumulatives de plus de 25% pour les quatre prochaines années soient jugées justes et raisonnables par les clients du Distributeur, le recouvrement différé des manques à gagner de rendement n'apparaît pas justifié au-delà du niveau de revenus générés par les hausses tarifaires estimées justes et raisonnables dans les circonstances actuelles.

De façon subsidiaire, s'il y avait la mise en place du CET proposé, ce compte devrait être traité hors base avec, au maximum, ajustement pour recouvrement en dollars courants le cas échéant.

Nous recommandons également un traitement hors base de tarification pour le compte de nivellement des revenus pour les aléas climatiques.

Quant à la demande de traitement de l'ensemble des comptes de frais reportés existants du Distributeur, nous estimons que cette demande est prématurée compte tenu de la preuve au dossier.
