

**RÉGIE DE L'ÉNERGIE**

**DOSSIER R-3610-2006**

**Demande du Distributeur  
relative à l'établissement des tarifs d'électricité  
pour l'année tarifaire 2007-2008**

**PLAIDOIRIE DE  
L'UNION DES CONSOMMATEURS**

**14 décembre 2006**

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3610-2006
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
Date: 14 DÉC. 2006
Pièces n°: NON

COTÉE

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3610-2006
PIÈCE NO: CB.14-UC
Date: 14/12/2006

## INTRODUCTION

Au cours de la présente argumentation, l'Union des consommateurs (UC) abordera les sujets suivants :

- la stratégie tarifaire du Distributeur, le compte de pass-on des coûts d'approvisionnement postpatrimoniaux et le compte de pass-on des coûts de transport;
- la méthode de répartition des coûts postpatrimoniaux comprenant un rappel des décisions antérieures et les principaux enjeux reliés au choix de ladite méthode suivi d'une note sur les pouvoirs de la Régie et les décrets gouvernementaux concernant la détermination des volumes de l'électricité patrimoniale;
- la répartition de la facture de transport et enfin, l'interfinancement.

En guise de conclusion, UC présente un sommaire de ses recommandations à la Régie à l'issue du présent dossier.

## STRATEGIE TARIFAIRE

### *La proposition de HQD*

Dans la présente cause, HQD demande à la Régie de l'autoriser à hausser les tarifs intégrés de l'électricité vendue aux consommateurs québécois de 2,8 % en moyenne pour l'année tarifaire débutant le 1<sup>er</sup> avril 2007.

Au plan des besoins, cette hausse serait rendue nécessaire en raison d'une augmentation du coût global du service intégré de HQD qui atteindrait 10 215 M\$ pour l'année témoin 2007, en hausse de 165 M\$ par rapport au niveau de 10 050 M\$ qui était prévu pour l'année 2006 dans la cause tarifaire de l'an dernier R-3579-2005. (Voir pièce C-13.12 déposée par UC à l'audience)

Au plan des moyens, compte tenu d'une provision réglementaire de 141,4 M\$ à combler pour l'année 2006 à même les revenus de 2007, la hausse de 165 M\$ du coût global de service de HQD se traduit par une hausse correspondante de 255,6 M\$ du niveau global des revenus requis pour l'année témoin 2007 par rapport au niveau de revenus qui seraient normalement générés par les tarifs d'électricité présentement en vigueur.

C'est ce manque à gagner potentiel de 255,6 M\$ qui nécessite une hausse de 2,8 % du montant de 9 127,6 M\$ de revenus potentiels, prévus aux tarifs actuels 2006, pour les ventes d'électricité en 2007 qui sont sensibles aux hausses tarifaires, donc excluant une somme de 819,8 M\$ pour la tarification des contrats spéciaux en 2007.

Toutefois, l'atteinte du niveau de 10 215 M\$ par HQD pour son coût de service global en 2007 est conditionnelle à la satisfaction de deux conditions préalables majeures qui font aussi l'objet de demandes spécifiques d'approbation de la Régie dans la présente cause, notamment :

1. Une modification permanente des règles de disposition du CFR de pass-on des coûts d'approvisionnement postpatrimoniaux qui se traduirait par une imputation dans les revenus requis de l'année témoin 2007 d'un solde créditeur de 182 M\$ prévu pour ce compte au 31 décembre 2006 (4 mois réels, 8 mois prévisionnels) lors du dépôt de la requête.

Selon les règles en vigueur, ce solde devait être versé à l'avantage des consommateurs dans l'année témoin 2008.

2. Le report, et l'étalement sur un maximum de trois ans débutant en 2008, du recouvrement du solde de 340 M\$ (plus intérêts) des coûts de transport rétroactifs récemment autorisés par la Régie pour les années 2005 et 2006, mais qui n'ont pas encore été récupérés dans les revenus requis du Distributeur.

Selon les règles en vigueur, comme mentionné dans sa preuve<sup>1</sup>, HQD aurait dû intégrer un tel recouvrement de frais de transport dans son coût de service de l'année témoin 2007.

### ***La position de l'Union des consommateurs***

Si la Régie ne devait pas autoriser l'application de ces deux mesures proposées par HQD, la hausse tarifaire requise pour l'année 2007 serait de l'ordre de 8,6 %<sup>2</sup>.

Selon UC, une hausse de cette importance apparaît difficilement acceptable pour les consommateurs québécois, spécialement dans la foulée de la hausse de 5,3 % appliquée en 2006.

La conjoncture socio-économique actuelle amène donc UC à considérer favorablement l'application de mesures exceptionnelles visant à atténuer l'impact négatif de hausses importantes deux années successives, dans la perspective de hausses tarifaires potentielles plus stables et raisonnables à moyen terme.

À cet égard, les consommateurs actuels d'électricité du Québec ont un dilemme :

- Accepter de payer plus cher maintenant et assumer des hausses moindres plus tard,

<sup>1</sup> HQD-1, doc. 1 p. 9 et HQD-4, doc. 3, pp. 4 et ss.

<sup>2</sup> NS, 29 novembre 2006, vol. 1, p. 103.

- Payer moins cher maintenant avec des hausses plus importantes plus tard.

UC comprend bien que dans une perspective de continuité et de stabilité d'évolution tarifaire, le concept de l'étalement du recouvrement des coûts puisse apparaître comme une option attrayante pour toutes les catégories de consommateurs.

C'est donc dans un contexte général qu'elle perçoit essentiellement comme ponctuel et conjoncturel que UC appuie la mise en place de certaines mesures réglementaires dont le caractère exceptionnel doit être bien compris, défini et circonscrit, notamment :

1. Les coûts rétroactifs du transport de 2005 et 2006 : 340 M\$

UC recommande à la Régie d'accepter la proposition de HQD d'étaler le recouvrement du solde de 340 M\$, couvrant les hausses rétroactives des frais de transport d'électricité pour les années 2005 et 2006, sur un maximum des trois ans débutant avec l'année témoin 2008.

Sur cet enjeu particulier, il faut souligner que HQD, dans sa preuve, se dit « *d'avis qu'une règle d'exception est également de mise pour l'intégration de ces montants afin d'éviter aux consommateurs d'électricité du Québec une forte fluctuation des tarifs* ».

2. Le solde créditeur du CFR de pass-on des approvisionnements postpatrimoniaux

À ce sujet, UC ne croit pas que le Distributeur ait démontré de façon probante qu'il soit vraiment nécessaire de modifier de façon permanente les règles de disposition du compte couramment en vigueur pour atteindre des objectifs valables de stabilisation tarifaire à moyen et long terme.

UC est plutôt d'avis qu'il y a lieu que la Régie autorise HQD à inclure dans le calcul des revenus requis de l'année témoin 2007, de façon ponctuelle et exceptionnelle, le solde créditeur de 182 M\$ prévu en fin d'année 2006 dans le CFR de pass-on selon les prévisions (4-8) présentées avec la requête originale, le tout sans modification aux modalités permanentes de disposition du CFR.

Si le solde créditeur réel devait éventuellement dépasser la prévision (4-8) de 182 M\$ et atteindre les niveaux de 250 M\$ ou 300 M\$ comme mentionné en preuve par les témoins de HQD, la différence serait essentiellement destinée à atténuer l'ampleur de la hausse tarifaire applicable à la prochaine année témoin 2008 selon les modalités de disposition du CFR couramment en vigueur et sans modifications de celles-ci dans la présente cause.

Par ailleurs, UC estime que le Distributeur a suffisamment démontré le bien fondé de calculer les écarts afférents au CFR sur les achats d'électricité postpatrimoniaux sur une

base annuelle et non sur une base mensuelle. UC recommande donc à la Régie d'approuver la demande de HQD à cet effet.

## RÉPARTITION DES COÛTS DE L'APPROVISIONNEMENT POSTPATRIMONIAL

La méthode de répartition des coûts de l'approvisionnement postpatrimonial fait l'objet d'un débat nourri depuis déjà trois ans. Le débat sur la méthode à retenir s'est d'ailleurs précisé au fil des causes tarifaires du Distributeur. L'objectif quant au choix d'une méthode de répartition est demeuré toutefois le même soit de déterminer, parmi différentes méthodes, laquelle reflètera le mieux la réalité des approvisionnements en vue d'assurer une allocation rigoureuse entre les catégories de consommateurs basée sur les coûts encourus pour les desservir.

La discussion porte sur la répartition des coûts tel qu'encourus (année témoin projetée) et non pas sur la tarification qui, elle, doit traiter des sujets tels l'intégration d'un « signal de prix » à long terme, de l'interfinancement et de la protection des consommateurs.

Selon la Régie, il est important, dans un premier temps, de souligner la distinction entre les étapes de l'allocation des coûts et de la fixation des tarifs. (D-2002-95, p. 210)

Cette distinction des exercices de répartition des coûts et de fixation des tarifs est particulièrement importante lorsqu'on considère plus loin la pertinence du « signal de coût de puissance ».

Pour la présente cause, l'Union des consommateurs comprend que la Régie avait l'intention, selon les indications que cette dernière a fournies dans sa décision procédurale D-2006-136<sup>3</sup>, de clore le débat en tranchant sur l'une ou l'autre des deux méthodes de répartition des coûts à retenir pour l'électricité postpatrimoniale.

Puisque la discussion porte essentiellement sur le choix d'une méthode de répartition des coûts, rappelons succinctement les éléments pertinents retenus par la Régie lors des deux derniers dossiers portant sur cet enjeu important pour les consommateurs.

### ***Conclusions au dossier R-3541-2004***

Dans sa décision D-2005-34, la Régie indique :

---

<sup>3</sup> « La Régie est plutôt rendue à l'étape des choix finaux en matière de répartition des coûts de fourniture et de transport. De plus, tel que mentionné dans la décision D-2006-34, la Régie désire circonscrire le débat à un choix entre une méthode horaire adaptée pour tenir compte du décret et la méthode du facteur d'utilisation » (p. 6, sous la rubrique FCEI/ASSQ).

- que « la Loi permet le recours à des méthodes de répartition différentes pour des blocs d'approvisionnements différents » (p. 130);
- que « le critère de causalité doit primer sur le critère de simplicité » (p. 131); et
- qu'afin d'assurer un meilleur signal de prix, la méthode retenue doit traduire le plus fidèlement possible « les liens de causalité entre les coûts de fourniture et les clients pour lesquels ces coûts sont encourus » (p. 131).

La Régie précise de plus « qu'une méthode de répartition qui traite distinctement les blocs patrimonial et postpatrimonial ne remet pas en question l'uniformité tarifaire et n'entraîne pas de discrimination entre les nouveaux et les anciens clients » (p. 132).

Partant, la Régie considère donc la possibilité de retenir une méthode de traitement à la marge pour les approvisionnements postpatrimoniaux comme le soumettait l'Union des consommateurs ainsi que d'autres intervenants.

La Régie demande davantage d'information quant aux méthodes de traitement à la marge et ordonne la mise sur pied d'un comité technique ayant la tâche d'explorer « les différentes avenues possibles » et de réaliser « une analyse des avantages et des inconvénients des approches alternatives » (p. 133).

### ***Conclusions au dossier R-3579-2005***

Lors du dossier suivant, soit le dossier R-3579-2005, la Régie indique dans sa décision (D-2006-34, p. 64) que :

Le principe de causalité s'applique lors de l'établissement de méthodes de répartition des coûts entre les différentes catégories de consommateurs, tandis que le principe de l'interfinancement s'apprécie particulièrement lorsque la Régie évalue le degré de respect de la balise de l'interfinancement [...].

(Nous soulignons)

La Régie ajoute de plus qu'il faut d'abord établir précisément les coûts attribuables à chacune des catégories de consommateurs et que si la méthode de répartition des coûts est imprécise, le ratio d'interfinancement le sera tout autant (D-2006-34, p. 64).

La Régie réitère par ailleurs les principes qu'elle avait retenus lors de la décision précédente (D-2006-34, p. 66) et indique que « [...] des méthodes de répartition différentes pour l'électricité patrimoniale et postpatrimoniale peuvent être toutes deux conformes à la Loi dans la mesure où ces méthodes tiennent compte des caractéristiques de consommation et des taux de pertes de chacune des catégories de consommateurs et du décret 759-2005. »

Conséquemment, rien ne permet de conclure que la méthode horaire n'est pas conforme à l'interprétation de la Loi faite par la Régie dans la décision D-2006-34.

Quant à la méthode horaire, le Distributeur la considère comme la plus adéquate parmi les méthodes de traitement à la marge et la Régie relève les avantages de cette dernière (D-2006-34, p. 67).

Selon la Régie (D-2006-34, p. 67), la méthode horaire :

- « satisfait en principe aux exigences énoncées dans la décision D-2005-34 »;
- « reflète les stratégies d'approvisionnement du Distributeur »;
- permet « un appariement entre les différents produits du plan d'approvisionnement et les caractéristiques de consommation de chacune des catégories de consommateurs »; et
- malgré sa complexité, l'exercice de répartition des coûts est néanmoins possible.

Dans la même décision D-2006-34 (p. 67), la Régie identifie quatre enjeux sur lesquels un examen plus approfondi doit porter, soit :

1. l'établissement des profils de consommation postpatrimoniale et leur évolution anticipée;
2. l'établissement des coûts horaires à partir des caractéristiques des contrats résultant d'appels d'offres;
3. le reflet des liens de causalité des coûts;
4. ainsi que le traitement envisagé des contraintes liées à la confidentialité des données reliées à ces contrats.

Ces enjeux furent traités en comité technique. Le comité a produit un rapport<sup>4</sup> présentant de façon détaillée les enjeux identifiés par la Régie ainsi que les avis différents des intervenants et du Distributeur.

---

<sup>4</sup> HQD-11, doc. 2.

## ***Enjeux au dossier R-3610-2006***

### ***Importance d'une méthode de répartition distincte pour l'électricité postpatrimoniale***

Pour UC, l'un des principaux motifs qui milite en faveur d'une méthode de répartition des coûts distincte entre l'électricité patrimoniale et l'électricité postpatrimoniale est à l'effet que les coûts de cette dernière sont pratiquement trois (3) fois plus élevés que les coûts de la première.

La Régie reconnaît d'ailleurs les enjeux que sous-tendent un tel écart de prix entre les deux sources d'approvisionnement. Dans sa décision D-2006-34 (p. 64), la Régie rappelle qu'étant donnée que les ventes supplémentaires des prochaines années seront approvisionnées par de l'électricité postpatrimoniale et que les coûts associés croîtront rapidement, il est important que la méthode de répartition retenue capte le plus fidèlement possible les liens de causalité entre les coûts de fourniture et les clients pour lesquels ces coûts sont encourus<sup>5</sup>.

### ***Importance de maintenir le sens du « bloc patrimonial »***

Comme elle l'a plaidé amplement dans la cause R-3541-2004, pour l'Union des consommateurs, le « bloc patrimonial » est un avoir fixé dans le temps qui a une valeur pécuniaire donnée. Si ce bloc patrimonial 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.

### ***Établissement et évolution des profils de consommation***

L'établissement et l'évolution des profils de consommation de la clientèle du Distributeur est le premier point d'éclaircissement identifié par la Régie dans sa dernière décision.

Le Distributeur soutient que les profils de l'électricité patrimoniale et de l'électricité postpatrimoniale sont semblables<sup>6</sup>, suggérant ainsi que de retenir la méthode du facteur d'utilisation pour les deux types d'approvisionnements n'est pas problématique.

Il apparaît important de rappeler que la Régie indiquait dans sa décision D-2005-34 (p. 132) que « le profil de consommation global du Distributeur pourrait, au fil du temps, différer significativement des spécificités et caractéristiques propres du produit patrimonial établies au décret 1277-2001 ».

En effet, le Distributeur et les experts Harper et Co Pham ont témoigné en ce sens.

<sup>5</sup> La Régie faisait un constat semblable dans sa décision précédente (D-2005-34, p. 131-132).

<sup>6</sup> HQD-18, doc. 4, p. 2 et HQD-11, doc. 1, pp. 9-11.

L'expert William Harper indique que :

[...] the fact that: a) the post-Heritage Pool supply curve can differ from the total System supply curve and b) the load shape for Post-Heritage Pool use by customer class can differ from the total system load shape by customer class does not invalidate the hourly allocation method. Indeed, if anything, these differences call into question the appropriateness of using a global load factor method based on system-wide load factors by customer class.<sup>7</sup>

(Nous soulignons)

Bien que le Distributeur indique que les profils de l'électricité patrimoniale et de l'électricité postpatrimoniale sont semblables, nous retenons des témoignages du panel 4 le passage suivant :

C'est pour ça que je disais que le profil postpatrimonial versus le profil patrimonial sont semblables comme tels. Les croissances sont toujours, bon an, mal an, à peu près la même chose. La seule différence qu'on va retrouver notamment, c'est que pour des clients qui sont au tarif L, les clients de grande puissance, lorsqu'il va y avoir croissance, ça va arriver par bloc. Et quand il va y avoir décroissance, ça va arriver par bloc. Alors qu'à l'opposé, pour le domestique, ça va venir graduellement, soit la croissance, soit la décroissance.<sup>8</sup>

(Nous soulignons)

Ce qui revient essentiellement à la problématique identifiée et traitée par l'expert Co Pham<sup>9</sup> quant à la croissance des volumes des différentes catégories de consommateurs ainsi que le profil de consommation de ces dernières tout au long de l'année.

### ***Établissement des coûts horaires à partir des caractéristiques des contrats résultant d'appels d'offres***

En ce qui concerne le deuxième point identifié par la Régie portant sur l'établissement des coûts horaires à partir des caractéristiques des contrats résultant d'appels d'offres, le sujet fut abordé par le comité technique et le Distributeur a présenté les résultats des coûts horaires de l'électricité postpatrimoniale par catégories de consommateurs<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> C-9.15, Evidence of William Harper, p. 17.

<sup>8</sup> NS, 4 décembre 2006, vol. 4, p. 153.

<sup>9</sup> C-13.3, aux pages 9 à 11.

<sup>10</sup> HQD-11, doc. 1, p. 15.

Nous pouvons conclure que l'établissement des coûts horaires ne constitue pas un problème pour le Distributeur et qu'il a établi ces résultats à partir des caractéristiques des contrats et non pas sur des hypothèses.

Le problème le plus aigu concerne plutôt les liens de causalité des coûts de puissance. Cette problématique est reliée au troisième point identifié par la Régie.

### ***Reflet des liens de causalité des coûts et signal de coût de puissance***

La Régie, le Distributeur et les intervenants en général ont toujours démontré un intérêt particulier quant à la question du « signal de prix » dans les tarifs. Pour UC, afin de donner le « bon signal de prix dans les tarifs », il faut posséder au préalable des « bons coûts » de puissance et d'énergie, évalués selon des standards rigoureux reconnus par l'industrie électrique. Ainsi, dans le dossier actuel, la problématique se situe plus particulièrement au niveau de l'identification de la composante puissance dans le coût des approvisionnements postpatrimoniaux, étant donné l'argument du Distributeur à cet égard<sup>11</sup>.

Est-ce que la méthode du facteur d'utilisation donne des coûts relativement précis de puissance et d'énergie de l'électricité postpatrimoniale ?

L'expert Co Pham a clairement indiqué, à la fois dans son rapport et dans sa présentation devant la Régie<sup>12</sup>, que la méthode du facteur d'utilisation est approximative, qu'elle donne des résultats imprécis et qu'elle n'indique en rien l'ampleur des coûts de puissance et d'énergie.

L'expert Knecht quant à lui, malgré son opinion dans le présent dossier, a déjà exprimé par le passé des réserves quant à la capacité de la méthode du facteur d'utilisation de bien traduire la causalité des coûts<sup>13</sup>.

Contrairement à la méthode du facteur d'utilisation, l'expert Co Pham a indiqué à une question de la Régie que la méthode horaire traduit « naturellement » le signal de coût de puissance lorsqu'appliquée correctement (NS, vol. 7, pp. 180-182). Cette affirmation n'a pas été contredite par le Distributeur.

---

<sup>11</sup> HQD-11, doc. 1, p. 7.

<sup>12</sup> Voir page 16 du Rapport (C-13.3), page 4 de la Présentation (C-13.13), ainsi que NS, 7 décembre 2006, vol. 7, aux pages 166 et ss.

<sup>13</sup> Pièce C-3.4, p. 2, lignes 17-19 : « While I (and other parties) submitted evidence in that proceeding (R-3477-2001) that the load factor methodology was inconsistent with cost causation and the historical practices of other Canadian utilities [...] ».

### ***Contraintes reliées à la confidentialité des données reliées aux contrats***

Quant au quatrième et dernier enjeu identifié par la Régie quant à la confidentialité des données des contrats, nous retenons qu'il s'agit d'un problème qui peut être relativement facilement surmonté. UC est d'avis que le Distributeur a accès à toutes les données pour appliquer la méthode horaire et au besoin, il pourrait soumettre les données confidentielles à la Régie, tout en s'assurant que le public ait accès à des résultats basés sur des données fiables. Par ailleurs, notons que le Distributeur a exprimé que la question de la confidentialité des données ne constitue pas véritablement un enjeu<sup>14</sup>.

### ***Conclusions sur la méthode de répartition des coûts***

UC considère qu'il n'y a pas d'obstacles à l'adoption d'une méthode de répartition des coûts des approvisionnements postpatrimoniaux selon la méthode horaire.

Le Distributeur fait le constat que la méthode horaire « ne répond pas aux attentes et à l'ensemble des éléments fondamentaux » identifiés dans sa présentation<sup>15</sup>, alors que la considération fondamentale dans le choix d'une méthode de répartition des coûts est la causalité des coûts. À cet égard, c'est la méthode du facteur d'utilisation qui ne répond pas à ce critère fondamental reconnu par la Régie.

#### **Compte tenu**

- de la variabilité de la croissance de la demande et du profil de consommation en électricité des différentes catégories de consommateurs;
- des différences importantes entre les produits permettant de répondre à cette croissance selon l'origine et le moment de la demande;
- et de l'importance des coûts des approvisionnements postpatrimoniaux justifiant un traitement distinct des deux types d'approvisionnements;

UC recommande à la Régie de rejeter la méthode du facteur d'utilisation proposée par le Distributeur et de retenir la méthode horaire comme premier choix et la méthode B.I.P. comme deuxième choix.

---

<sup>14</sup> HQD-16, doc. 1, p. 112.

<sup>15</sup> HQD-18, doc. 4, p. 4.

## POUVOIRS RÉGLEMENTAIRES DE LA RÉGIE & DÉCRETS GOUVERNEMENTAUX

Nous soumettons également à la Régie une autre problématique liée à l'approche ou la méthode de répartition des coûts proposée par le Distributeur en ce qui a trait à la détermination des volumes de l'électricité patrimoniale.

Nous savons que la méthode du Distributeur répartit les volumes patrimoniaux et postpatrimoniaux par catégories de consommateurs au prorata des volumes totaux. Nous savons également que, jusqu'à maintenant, le gouvernement a produit trois (3) décrets portant sur le coût unitaire de l'électricité patrimoniale et que ces décrets indiquent des volumes par catégories de consommateurs « à titre indicatif et pour information » mais qu'ils sont les mêmes que ceux calculés par le Distributeur.

À cet effet, un témoin du Distributeur, Monsieur Marcel Côté, indiquera que :

Ce faisant, le gouvernement détermine implicitement les volumes postpatrimoniaux. Il y en a eu, jusqu'à présent, trois décrets depuis 2005. Il y a là une indication claire des intentions du gouvernement. Les volumes qui y sont indiqués et qui ont servi à répartir le coût de deux sous soixante-dix-neuf (2,79¢) ne peut pas être ignoré<sup>16</sup>.

Ce même témoin précisera, suite à une question d'UC, que :

Ce n'est pas Hydro-Québec qui définit les volumes de consommation par catégorie de consommateurs pour l'électricité patrimoniale, c'est le gouvernement qui décide de la façon qu'il va établir le coût, qui implicitement présuppose un volume. La méthode que le gouvernement a appliquée jusqu'à aujourd'hui, c'est d'établir ça en fonction des ventes totales du Distributeur<sup>17</sup>.

L'expert Co Pham soulève quant à lui que :

[...] l'approche proposée par le Distributeur pourrait se révéler problématique quant aux décisions du gouvernement en ce qui concerne l'électricité patrimoniale pour les années subséquentes à 2007. Selon nous, le fait que le gouvernement ait adopté la répartition des volumes d'électricité patrimoniale par catégorie de consommateurs selon la méthodologie d'Hydro-Québec Distribution ne signifie pas nécessairement qu'il en sera de même dans l'avenir.

[...]

Le choix d'une méthode de répartition des coûts de l'électricité postpatrimoniale pour 2007 et pour les années subséquentes

<sup>16</sup> NS, 4 décembre 2006, vol. 4, pp. 18-19.

<sup>17</sup> NS, 4 décembre 2006, vol. 4, p. 148.

devrait se faire selon le principe de causalité des coûts et selon le décret en vigueur portant sur le coût unitaire de l'électricité patrimoniale, sans présumer que le volume maximal de l'électricité patrimoniale sera réparti par catégorie de consommateurs au prorata de leurs consommations totales prévues comme le propose le Distributeur<sup>18</sup>.

(Nous soulignons)

Retenir la méthode « purement arithmétique » proposée par Hydro-Québec reviendrait à rendre dépendante la Régie du décret portant sur l'établissement du coût unitaire de l'électricité patrimoniale pour la détermination des coûts qu'elle est chargée d'apprécier dans la détermination des tarifs.

Pour l'Union des consommateurs, la problématique soulevée par l'expert est bien réelle et l'impact à plus long terme de l'approche du Distributeur de calculer les ventes patrimoniales au prorata des ventes totales serait important. UC propose que la Régie fixe les volumes de consommation de l'électricité patrimoniale pour 2007 conformément à ses pouvoirs à cet égard<sup>19</sup>, sans acquiescer à la thèse du Distributeur pour les années subséquentes à 2007.

## RÉPARTITION DE LA FACTURE DE TRANSPORT

La répartition de la facture de transport du Distributeur aux différentes catégories de consommateurs a été discutée à certaines reprises ces dernières années devant la Régie. La Régie a voulu attendre les études détaillées du Transporteur sur la causalité des coûts avant de se prononcer de façon définitive sur le sujet. Dans sa décision D-2006-66, la Régie a statué sur trois (3) facteurs expliquant la cause des coûts de transport d'Hydro Québec. Ces facteurs sont :

1. la puissance à la pointe;
2. les dépenses en fiabilité;
3. la localisation des centrales de production.

La méthode de répartition des coûts de la Régie tient compte de ces 3 facteurs et n'utilise pas uniquement la pointe coïncidente, comme dans la méthode du 1-PC préconisée par le Distributeur.

---

<sup>18</sup> C-13.3, pp. 14-15.

<sup>19</sup> D-2006-34, p. 65.

UC recommande que la même méthode de répartition soit retenue par la Régie pour répartir la facture de transport du Distributeur entre les catégories de consommateurs, compte tenu que :

1. on ne peut pas expliquer différemment des « causes » de la construction et de l'utilisation de divers éléments du réseau dans le cas du Transporteur et dans celui du Distributeur;
2. 95% des coûts du Transporteur sont couverts par le Distributeur;
3. il ne s'agit pas ici de calculer les tarifs ou la facture de transport de chacune des catégories de consommateurs, mais plutôt de déterminer leurs coûts de transport de la façon la plus précise possible en vue d'établir des tarifs intégrés, regroupant à la fois les composantes approvisionnement, transport, distribution et services à la clientèle.

## INTERFINANCEMENT

L'interfinancement n'est pas un concept facile à manipuler et ses nombreuses implications dans la Loi ne font que compliquer les choses. D'une certaine manière, UC comprend donc que la Régie sente la nécessité de réinterpréter, à la lumière du contexte actuel, la décision de la Régie statuant sur la portée de ce concept. Toutefois, UC croit que l'interprétation déjà donnée par la Régie dans la décision D-2003-93 devrait être maintenue.

Selon notre compréhension, la question de la Régie réfère à une problématique qui pourrait survenir à moyen terme et non à la détermination des tarifs de l'année 2007<sup>20</sup>.

Il s'agit ici d'interpréter l'intention du Législateur. En ce sens, la Stratégie énergétique (2006) du gouvernement, survenant des années après l'adoption de la Loi 116, n'est d'aucun secours. C'est l'esprit de la Loi ainsi que le libellé de l'article 52.1 LRE auxquels la Régie doit s'attarder.

A cet égard, rappelons que le but de la disposition de l'article 52.1 de la Loi est de préserver l'avantage tarifaire conféré aux consommateurs résidentiels. Le Distributeur ne nie pas cet objectif du Législateur et l'indique dans sa preuve:

En juin 2000, afin de préserver l'avantage tarifaire conféré à la clientèle résidentielle, le législateur a tenu à modifier la Loi sur la Régie de l'énergie (ci-après la «Loi») par l'ajout de l'article 52.1 dont le 4e alinéa s'énonce ainsi : [...]<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Note de la Régie: Éléments devant être traités en plaidoirie (12 décembre 2006).

<sup>21</sup> HQD-12, doc. 1, p. 7.

(Nous soulignons)

Cet avantage est un des principaux acquis de la clientèle résidentielle accordé par la Loi. Atténuer l'interfinancement, c'est donc aller à l'encontre de l'intention du Législateur.

Quant aux préoccupations de la Régie et aux objectifs contradictoires qu'elle pourrait être amenée à poursuivre, ceux-ci doivent être appréciés en fonction non seulement du libellé de l'article 52.1 mais également des autres dispositions de la Loi et, encore une fois, de l'intention du Législateur.

Ainsi, la modification des tarifs afin de donner le bon signal de prix doit céder le pas devant la volonté du Législateur de ne pas atténuer l'interfinancement. Devant le choix que doit effectuer la Régie, celle-ci doit privilégier la conservation d'un principe enchâssé dans la Loi, plutôt qu'un principe qui ne l'est pas.

La répartition des coûts quant à elle peut et doit se faire sans aucune référence à l'interfinancement. D'ailleurs, la Régie a déjà reconnu que l'interfinancement intervient au niveau de la tarification et non au niveau de la répartition des coûts. De plus, il est utile de rappeler la définition de l'interfinancement proposé par le Distributeur dans la cause R-3492-2002<sup>22</sup> :

La définition que propose le **Distributeur** de l'interfinancement est la suivante :

*« La notion d'interfinancement est plus souvent désignée par l'expression «subventions croisées ». L'interfinancement consiste à pratiquer des tarifs plus élevés que les coûts incluant rendement sur une ou plusieurs classes de consommateurs afin de financer des tarifs plus bas que les coûts pour une ou plusieurs autres classes de consommateurs. En ce qui concerne les tarifs d'Hydro-Québec, ceux-ci démontrent un interfinancement favorable aux clients résidentiels. »<sup>338</sup>*

<sup>338</sup> Pièce HQD-3, document 4, page 5.

(Nous soulignons)

En ayant une telle répartition des coûts, la Régie peut conformément à la Loi, fixer le niveau des tarifs en tenant compte de tous les coûts : sa seule contrainte, ne pas atténuer l'interfinancement.

Une des interprétations possibles de l'expression « afin d'atténuer l'interfinancement » évoquée est à l'effet que l'article 52.1 LRE permet de modifier les

<sup>22</sup> D-2003-93, p. 169.

tarifs et d'atténuer l'interfinancement, pourvu que le but poursuivi ne soit pas de modifier volontairement l'interfinancement. Si incidemment, l'interfinancement est atténué, nul n'en serait délibérément responsable.

Selon nous, cette interprétation ne tient pas la route. Interpréter la Loi ainsi reviendrait à priver la disposition de son sens et signifierait que le Législateur a parlé pour rien dire. Le libellé et l'intention du Législateur sont clairs et vont de pair. À ce sujet, la Régie a indiqué à juste titre dans sa décision D-2003-93 (p. 181) :

La Régie en vient donc à interpréter le quatrième alinéa de l'article 52.1 de façon à y voir une intention du législateur de vouloir imposer à la Régie une limitation dans l'exercice de ses pouvoirs énoncés dans les autres dispositions de la Loi. Toutefois, il faut comprendre que l'interfinancement est un concept dont la réalité se modifie continuellement en fonction de l'évolution des volumes consommés par chaque catégorie tarifaire ainsi que des coûts qui y sont associés. Il faut donc interpréter cette disposition de façon à maintenir la fluidité de la réalité tout en respectant les principes généralement reconnus en matière de fixation des tarifs.

(Nous soulignons)

Et plus loin (p. 182) la Régie poursuit ainsi:

Au niveau de l'intention du législateur, les balises doivent représenter l'idée du maintien de l'interfinancement énoncée par le ministre lors des modifications de la Loi. La Régie est d'avis que ce maintien s'inscrit à l'intérieur du pacte social. La Régie doit maintenir dans le temps ces balises en les appliquant selon le contexte et au mérite des modifications demandées. Ainsi, des modifications importantes de l'environnement technologique (par exemple, si les voitures électriques devenaient la norme) pourraient conduire à des variations significatives dans les profils de consommation et les coûts des catégories tarifaires et ce faisant, imposer à la Régie une révision de l'application de ces balises. Mais, en règle générale, le niveau d'interfinancement qui, par nature se modifie quotidiennement, doit se maintenir, au fil des ans, autour des balises ci-dessous énoncées pour respecter la volonté du législateur.

(Nous soulignons)

Ni les intervenants, ni le Distributeur n'a porté la décision de la Régie en révision interne ou en révision judiciaire. L'interprétation donnée en 2003 était correcte. C'est la seule interprétation qui respecte l'esprit et la lettre de la Loi. De plus, bien qu'elle complique la tâche de la Régie, cette dernière ne peut passer outre les implications de l'interfinancement dans la fixation des tarifs sans outrepasser les pouvoirs que lui confère la Loi.

À la lecture de la décision D-2003-93, on constate que la Régie a eu le bénéfice de plaidoiries étoffées sur l'interprétation à donner à l'article 52.1 de la Loi y compris aux mots « afin de ». Pour les raisons mentionnées précédemment, UC considère que la modification de l'interprétation du 4<sup>ième</sup> paragraphe de l'article 52.1 n'est pas requise. Elle estime au contraire que l'interprétation proposée par le Distributeur porterait atteinte au pacte social reconnu par la Régie dans la décision précitée.

Pour toutes ces raisons, UC croit que l'interprétation de l'article 52.1 LRE telle que détaillée dans la décision D-2003-93 de la Régie non seulement peut être maintenue dans le contexte actuel, mais doit légalement l'être afin d'assurer le respect de la Loi sur la Régie de l'énergie.

## RECOMMANDATIONS

L'Union des consommateurs recommande à la Régie de :

1. **Accepter**, sur une base exceptionnelle, la proposition de HQD d'étaler le recouvrement du solde de 340 M\$, couvrant les hausses rétroactives des frais de transport d'électricité pour les années 2005 et 2006, sur un maximum des trois ans débutant avec l'année témoin 2008.
2. **Rejeter** la proposition du Distributeur de modifier de façon permanente les règles de disposition du compte du CFR de pass-on des approvisionnements post-patrimoniaux couramment en vigueur.
3. **Autoriser** HQD à inclure dans le calcul des revenus requis de l'année témoin 2007, de façon ponctuelle et exceptionnelle, le solde créditeur de 182 M\$ prévu en fin d'année 2006 dans le CFR de pass-on selon les prévisions (4-8) présentées avec la requête originale, le tout sans modification aux modalités permanentes de disposition du CFR.
4. **Approuver** la demande de HQD à l'effet de calculer les écarts afférents au CFR sur les achats d'électricité postpatrimoniale sur une base annuelle et non sur une base mensuelle.
5. **Rejeter** la méthode du facteur d'utilisation proposée par le Distributeur comme méthode de répartition des coûts de l'électricité postpatrimoniale.
6. **Retenir** la méthode horaire comme premier choix et la méthode B.I.P. comme deuxième choix de méthode de répartition des coûts de l'électricité postpatrimoniale.
7. **Fixer** les volumes de consommation de l'électricité patrimoniale pour 2007 conformément à ses pouvoirs à cet égard, sans acquiescer à la thèse du Distributeur pour les années subséquentes à 2007.
8. **Retenir** la méthode de répartition des coûts de transport choisie par la Régie dans le dossier R-3549-2004, phase II (D-2006-66) pour répartir la facture de transport du Distributeur entre les catégories de consommateurs.
9. **Maintenir** l'interprétation actuelle de l'article 52.1 LRE détaillée dans la décision D-2003-93 de la Régie.

**LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS**