

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

NO : R-3740-2010

**DEMANDE RELATIVE À L'ÉTABLISSEMENT
DES TARIFS D'ÉLECTRICITÉ POUR L'ANNÉE
TARIFAIRE 2011-2012**

HYDRO-QUÉBEC
(ci-après le «DISTRIBUTEUR»)

Demanderesse

et

**L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES
CONSOMMATEURS INDUSTRIELS
D'ÉLECTRICITÉ**
(ci-après « AQCIE »)

et

**LE CONSEIL DE L'INDUSTRIE FORESTIÈRE
DU QUÉBEC**
(ci-après « CIFQ »)

Intervenants

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3740-2010
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
Date: 17 décembre 2010
Pièces n°: C-4-18 AQCIE/CIFQ

ARGUMENTATION DE L'AQCIE ET DU CIFQ

L'AQCIE et le CIFQ ont adressé à la Régie, dans le présent dossier tarifaire, des recommandations portant sur quatre sujets :

- A) La problématique associée à la réforme du tarif M;
- B) La décision du Distributeur d'exclure des programmes du PGEÉ les clients bénéficiant de contrats spéciaux;
- C) La proposition du Distributeur de maintenir ses tarifs à leur niveau actuel en dépit de la réduction de son revenu requis; et
- D) La problématique associée au caractère imprévisible du coût de retraite.

A) La problématique associée à la réforme du tarif M

Je ne m'éterniserai pas sur le sujet, le Distributeur ayant reconnu la nécessité de revoir la question et d'analyser les avenues possibles visant à atténuer l'impact des hausses prévues pour revenir avec une proposition lors du prochain dossier tarifaire après avoir procédé aux consultations appropriées.

La seule demande que nous adressons à la Régie, dans ce contexte, c'est de requérir du Distributeur qu'il étende le champ de son analyse pour prendre en considération les questions soulevées par l'expert Knecht à la page 6 de son rapport du 22 octobre 2010 faisant partie de la preuve produite sous C-4-7.

B) La décision du Distributeur d'exclure des programmes du PGEÉ les clients bénéficiant de contrats spéciaux

Le Distributeur invoque trois motifs au soutien de sa décision inopinée d'exclure les détenteurs de contrats spéciaux des programmes du PGEÉ. M. André Boulanger les expose aux pages 37 à 39 des notes sténographiques du 7 décembre 2010.

1. Il indique d'abord, à la page 37, que lorsque les clients améliorent leur efficacité énergétique, ils ne réduisent pas leur consommation : ils en profitent pour produire davantage à partir de la même quantité d'énergie, de sorte qu'il n'y aurait pas véritablement d'économie d'énergie.

À cela l'autre M. Boulanger, le directeur général de l'AQCIE, répond avec raison aux pages 260 et 261 des notes sténographiques du 10 décembre 2010 que cette vision est un peu courte. En effet, plus l'efficacité énergétique augmente, plus la production peut augmenter avec une quantité constante d'énergie de sorte que le gain énergétique est réel et immédiat. Ultiment il se traduira par la possibilité de consentir aux clients des blocs d'énergie moins importants pour une même capacité de production, ce qui avantage tant les entreprises que l'ensemble de la société.

2. Hydro-Québec allègue ensuite (à la page 38 des notes sténographiques du 7 décembre 2010) que les clients ont un intérêt naturel à réaliser des mesures d'efficacité énergétique et qu'ils ont même une obligation de le faire aux termes des décrets du gouvernement, de sorte qu'ils les réaliseront, qu'il y ait ou non des programmes, si bien qu'ils feraient preuve d'opportunisme en profitant des programmes.

Pour ce qui est, d'abord, des exigences gouvernementales formulées par décret, l'AQCIE a répondu dans son mémoire, et réitéré, aux pages 252 et 253 des notes sténographiques du 10 décembre 2010, qu'un seul décret a, à ce jour, fait état de la nécessité de mettre en place des mesures d'économie d'énergie, ce qui n'est pas contesté par Hydro-Québec. Non seulement s'agit-il là d'un cas isolé mais au surplus le contrat ne prévoit aucunement que ces mesures devront se faire sans bénéficier des programmes du PGEÉ.

Hydro-Québec prétend voir dans ce décret la manifestation d'une intention gouvernementale de mettre fin à la participation d'Alcoa aux programmes du PGEÉ et « *le Distributeur, par souci d'équité et de cohérence, a choisi d'appliquer cette même règle à tous les clients détenteurs de contrats spéciaux* ». (HQD-13, doc. 4.2, p. 4 – réponses à la DDR no. 2 de l'AQCIE/CIFQ).

L'AQCIE répond (toujours aux pages 252 et 253 des notes sténographiques du 10 décembre 2010) n'avoir jamais reçu du gouvernement la moindre indication de cette présumée intention de mettre fin à une stratégie énergétique en place depuis des années qui a permis aux détenteurs de contrats spéciaux de participer à hauteur de 1 térawattheure aux économies d'énergie recherchées par le gouvernement.

M. Luc Boulanger, finalement, a pu préciser, d'abord aux pages 255 à 257 puis, en réponse à une question de la Régie, aux pages 275 et 276, en quoi Hydro-Québec a tort de conclure à l'opportunisme de la part de la clientèle. Celle-ci ne profite des programmes que dans la mesure où des initiatives sont trop coûteuses pour justifier leur réalisation sans aide. Les autres initiatives sont effectivement réalisées aux seuls frais des clients parce que ceux-ci y ont intérêt.

3. Finalement, Hydro-Québec invoque, à la page 39 des notes sténographiques du 7 décembre 2010, le fait que c'est le gouvernement qui se trouve à supporter le coût des programmes, dans le cas des contrats spéciaux, « *sans baisse prévisible* » de la consommation.

L'argument nous paraît redondant et ne serait justifié que si Hydro-Québec avait raison de dire qu'il n'y a pas de « *baisse prévisible* ». Or, à mon avis, l'AQCIE a invoqué, via les réponses de M. Luc Boulanger, des arguments tout à fait concluants en sens contraire.

Pour ces motifs je crois que la Régie devrait écarter la décision du Distributeur et donner suite favorablement à la suggestion de l'AQCIE de mettre en place un comité de travail AQCIE/Hydro-Québec ayant pour mandat de réexaminer l'ensemble de la problématique en cause.

C) **La proposition du Distributeur de maintenir ses tarifs à leur niveau actuel en dépit de la réduction de son revenu requis**

La position du Distributeur sur cette question a évolué.

Lors du dépôt de son dossier, le Distributeur présentait une demande d'amortissement exceptionnel du compte de nivellement de la température, invoquant un solde prévu au 31 décembre 2010 exceptionnellement élevé. Il ajoutait (HQD-8, doc. 7, p. 13) que « *cette demande doit également s'apprécier dans un contexte de maintien des tarifs existants* ».

En fait, cette dépense d'amortissement non conforme aux règles établies à l'égard de l'amortissement du compte de nivellement était nécessaire, du point de vue du Distributeur, pour éviter que son revenu requis ne justifie une réduction tarifaire. En effet, sans aucune variation tarifaire, le revenu prévu pour 2011 présenté par le Distributeur (HQD-1, doc. 1, p. 6) est parfaitement égal au revenu requis : 10 741 800 000 \$ lorsqu'on tient compte de la dépense spéciale d'amortissement.

Lors de la première journée d'audience, on a cependant assisté à un ajustement de la position du Distributeur. Celui-ci favorise plutôt, dorénavant, la mise en place de ce qu'il a appelé « *un compte ad hoc de maintien du signal de prix* », un objectif privilégié par le Distributeur de préférence à celui d'une baisse tarifaire « *même si une baisse en principe, sauf pour le signal de prix, c'est désirable pour tous, ça ferait l'affaire de tout le monde.* » (n.s. du 7 décembre 2010, p. 41). Monsieur Boulanger explique (p. 43) :

« *Et cette façon de faire ne toucherait pas au mécanisme en place avec le compte de nivellement de température et permettrait d'atteindre le même*

objectif de maintien, de maintenir les tarifs au même niveau. » (voir au même effet les explications additionnelles de M. Boulanger, à la page 106).

Du point de vue du Distributeur, le compte « *ad hoc* » maintenant proposé présente aussi d'autres avantages par comparaison avec l'amortissement additionnel du compte de nivellement : il permet d'inclure dans le revenu requis de l'année témoin n'importe quel montant nécessaire pour égaliser le revenu prévu, permettant ainsi d'éviter toute baisse tarifaire. Ainsi donc la Régie aura beau refuser ou réduire certaines des dépenses dont le Distributeur demande l'autorisation, elle aura beau augmenter le niveau de ses « *autres revenus* », par exemple au titre de ses frais d'administration (les intérêts et pénalités sur comptes en souffrance), il sera toujours possible d'augmenter artificiellement la dépense, comme l'illustre bien l'exemple proposé par monsieur Verret (à la page 107 des notes sténographiques du 7 décembre) : on prévoit pour le moment un ajustement à la baisse du taux de rendement lors de la mise à jour de janvier prochain, d'où, normalement, une baisse du revenu requis qu'on compensera cependant par une dépense plus élevée via le « *compte ad hoc de maintien du signal de prix* ».

Cette suggestion s'inscrit bien dans la stratégie privilégiée par le Distributeur depuis quelques années, laquelle a consisté jusqu'à maintenant à devancer artificiellement des dépenses en vue d'assurer une croissance prématurée des tarifs, particulièrement via le changement du traitement comptable des coûts nets liés aux sorties d'actifs (décision D-2009-016) et le remplacement de la méthode à intérêts composés par la méthode de l'amortissement linéaire (décision D-2010-020). Cette année le Distributeur cherche à empêcher la réduction des tarifs via le compte « *ad hoc* ».

Cette proposition du Distributeur ne nous paraît pas justifiée par les principes réglementaires applicables et, pour tout dire, elle nous paraît contrevenir aux termes de l'article 52.3 et du premier alinéa de l'article 51 de la *Loi sur la régie de l'énergie* qui se lisent comme suit :

« 52.3. Revenus requis. Les revenus requis pour assurer l'exploitation du réseau de distribution d'électricité sont établis en tenant compte des dispositions des paragraphes 1° à 10° du premier alinéa de l'article 49, du dernier alinéa de ce même article et des articles 50 et 51, compte tenu des adaptations nécessaires. [2000, c. 22, art. 15.] »

« 51. Restriction. Un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport ou de livraison de gaz naturel ne peut prévoir des taux plus élevés ou des conditions plus onéreuses qu'il n'est nécessaire pour permettre, notamment, de couvrir les coûts de capital et d'exploitation, de maintenir la stabilité du transporteur d'électricité ou d'un distributeur de gaz naturel et le développement normal d'un réseau de transport ou de distribution, ou d'assurer un rendement raisonnable sur sa base de tarification. »

Je vous soumets qu'il serait contraire à la loi de mettre en place un compte « *ad hoc* » qui serait précisément voué à permettre l'établissement de taux plus élevés que ceux qui sont nécessaires pour rencontrer les objectifs énumérés à l'article 51. La loi ne permet pas, à mon avis, de fixer des taux destinés à maintenir artificiellement « *le signal de prix* » ou à constituer des réserves visant à faire face à des dépenses éventuelles.

D) **La problématique associée au caractère imprévisible du coût de retraite**

Ce n'est pas la première fois que l'AQCIE et le CIFQ soulèvent cette problématique. Elles ont déjà demandé à la Régie de mettre en place un compte d'écart dont l'objectif serait d'éviter que soit le Distributeur ou le Transporteur, soit leurs clientèles ne subissent préjudice en raison des écarts qui ne peuvent manquer de survenir entre le coût de retraite estimé au début de l'année de base et celui qui est calculé deux ans plus tard, à l'expiration de l'année témoin.

Le Distributeur et le Transporteur s'étaient objectés à ces propositions, qui avaient finalement été rejetées par la Régie dans les deux cas.

Quant au Distributeur, la Régie s'était exprimée comme suit dans sa décision D-2009-016 du 6 mars 2009 (dossier R-3677-2008), à la page 56 :

« La Régie ne retient pas la proposition des intervenants. Les variations positives ou négatives des prévisions budgétaires du Distributeur relatives au coût de retraite font partie des aléas et risques du Distributeur. De plus, la création de ce compte de frais reportés ne respecte pas l'imputation des coûts aux bonnes générations de clients et entraînerait des coûts de financement ».

Quant au Transporteur, la Régie reproduisait l'année suivante le même texte relativement aux aléas et risques et ajoutait un argument relatif au lissage dans sa décision D-2010-032, du 26 mars 2010 (dossier R-3706-2009) à la page 43 :

« La Régie considère que les variations positives ou négatives des prévisions budgétaires du Transporteur relatives au coût de retraite font partie des aléas et risques du Transporteur. En outre l'établissement du coût de retraite tient également compte d'un mécanisme de lissage de la valeur

des actifs du régime. Le calcul est effectué par une firme externe d'actuaire et la résultante contribue à atténuer les variations annuelles des charges de retraite. La Régie ne juge pas opportun, dans ce contexte, de donner suite aux propositions des intervenants. »

J'ajoute que, dans sa décision D-2005-34 du 24 février 2005 (dossier R-3541-2004), aux pages 79 à 87, la Régie constatait qu'outre le mécanisme de lissage des actifs, divers amortissements participaient, eux aussi, au lissage du coût constaté au titre des prestations constituées du régime de retraite.

L'AQCIE et le CIFQ, de même que l'UMQ, sont revenus à la charge dans le présent dossier, mes clients suggérant de faire examiner par un expert l'ensemble des solutions possibles à la problématique et la Régie a accepté de traiter de la question du coût de retraite « à la lumière des dernières informations disponibles et de la preuve au dossier » (décision D-2010-122, page 8).

Les conclusions de M. Knecht, le seul expert au dossier, sont très claires :

- L'option, considérée par lui, d'obliger le Distributeur à une contribution au régime au moins égale au coût estimé n'est pas praticable.
- L'avenue suggérée par le Distributeur visant à mettre à jour l'estimation du coût de retraite au début de l'année témoin ne réglerait pas le problème (sans compter les nombreuses difficultés

d'application soulevées par le Distributeur lui-même à cet égard – HQD-13, doc. 1.1, p. 44).

- La seule solution efficace et praticable demeure la mise en place d'un compte d'écart, solution d'ailleurs retenue dans plusieurs juridictions selon les circonstances propres à chaque cas, ainsi que le rapporte M. Knecht en réponse à la question de la DDR # 1 de la Régie adressée à l'AQCIE et au CIFQ (pièce C-4-12, pages 4 à 7).

Selon l'expert, le compte d'écart serait une solution appropriée en l'espèce parce que la problématique considérée ici rencontre les trois critères pertinents pour en décider, ainsi qu'il l'a démontré lors de son témoignage, consigné pour l'essentiel à la pièce C-4-17 :

- i) Le coût impliqué n'est pas sous le contrôle du Distributeur, lequel ne peut d'aucune manière prendre action pour que se réalisent les nombreuses hypothèses actuarielles sur lesquelles se fonde la prévision du coût de retraite, notamment les taux de rendement des divers actifs, le taux d'actualisation basé sur les taux d'intérêt attendus de certaines obligations, les hypothèses de mortalité et de retraite;
- ii) Le coût de retraite est difficilement prévisible. Les résultats à ce jour suffisent à le démontrer : depuis 2004, le coût « réel » ne s'est rapproché du coût autorisé qu'une seule fois, en 2007, tel qu'il appert du tableau IEC-2, à la page 7 du rapport d'expertise de M. Knecht. L'écart entre le « réel » et l'autorisé a dans les autres cas été substantiel. Le Distributeur le reconnaît d'ailleurs lui-même

maintenant, par la bouche de son procureur : « *Tout le monde sait ce sont quoi les écarts, puis qu'on nous propose une solution ou qu'on nous fasse des propositions, qu'on y réfléchisse, (...)* » (n.s. du 8 décembre 2010, p. 164).

- iii) Les coûts impliqués sont importants : de l'ordre de 50 à 100 \$M chaque année et les écarts sont également considérables. Comme le faisait remarquer M. Knecht dans son témoignage, l'écart total pour les années 2008 et 2009 excède 60 M\$, auxquels il faudra ajouter encore une trentaine de millions de dollars si l'estimation du coût réel se rapproche de celle qui a été faite pour l'année de base.

J'ajoute qu'au coût de retraite du Distributeur il faut aussi ajouter celui du Transporteur, qui est aussi d'une grande importance, et dont la Régie a décidé de ne pas traiter cette année en vue d'éviter de faire double emploi avec le présent dossier.

J'ajoute aussi, pour faire bonne mesure, que le coût de retraite connaîtra une croissance considérable à compter de 2014 car prendra alors fin l'amortissement annuel favorable de 152 M\$ relatif à un surplus de 2 129 M\$ reconnu au 1^{er} janvier 2009 et amorti sur une période de 15 ans, tel qu'expliqué à la décision D-2005-34 du 24 février 2005. (On constate aussi, à la page 8 du rapport d'Aon (annexe A de HQD-13, doc. 4.1) que le solde de l'actif « *transitoire* » est de 609 M\$ à la fin de 2009, ce qui implique que le solde sera complètement amorti à la fin de 2013, à raison de 152 M\$ par année.) Le coût de retraite en sera augmenté d'autant, sous le régime des PCGR.

J'ajouterai, enfin, quelques commentaires relativement à l'importance et à la volatilité accrues qui caractériseront les coûts de retraite dans les années à venir au cas de « *basculement* » aux IFRS.

Tel que confirmé par le Distributeur en réponse à son engagement no. 9, le lissage des actifs ne sera pas permis sous le régime des IFRS, qui seront peut-être appliqués à compter de 2012. Divers amortissements ne seront alors, par ailleurs, plus pris en compte dans le calcul du coût de retraite. Le résultat global de ces changements nous est montré par les calculs reproduits à la question 19 de la DDR # 2 de la Régie au Distributeur et par la réponse 19.1 de celui-ci (HQD-13, doc. 1.1, pages 40 et 41) : le coût de retraite prévu d'Hydro-Québec aurait été de 250 M\$ pour 2011 sous les IFRS au lieu de 210 M\$ sous les PCGR.

Mais l'élément le plus important résultant du passage aux IFRS a trait à la volatilité.

Le Distributeur n'a malheureusement pas illustré par des chiffres, dans ses réponses aux engagements 9 à 11, l'application du mécanisme de lissage décrit à la page 24 du rapport d'Aon, dont le moins qu'on puisse dire est qu'il apparaît fort complexe et lié à de nombreuses hypothèses.

En revanche, la réponse à l'engagement no. 10 illustre bien la grande volatilité susceptible de caractériser dorénavant le rendement des actions détenues par le régime (45% de son actif – p. 21 du rapport d'Aon) et par conséquent diverses composantes du calcul du coût de retraite.

Je reproduis ici le tableau produit en réponse à l'engagement no. 10 :

Portefeuille d'actions	2007	2008	2009
Rendement historique (réel)	180 M\$	-2 430 M\$	1 160 M\$
Taux de rendement effectif	2,3 %	-34,6 %	26,2 %
Demandes tarifaires			
Rendement prévu	560 M\$	485 M\$	520 M\$
Taux de rendement prévu *	7,25 %	7,25 %	7,25 %

*Représente le taux de rendement prévu du portefeuille d'actions seulement. Le taux de rendement prévu de l'ensemble du portefeuille était de 6,25 % pour chacune de ces années.

Les informations que révèle le tableau produit montrent les écarts de rendement suivants entre la prévision et le réel :

	2007	2008	2009
Rendement prévu	560M\$	485 M\$	520 M\$
Rendement réel (perte)	180 M\$	(2 430 M\$)	1 160 M\$
Écart	380 M\$	2 915 M\$	640 M\$
% Écart/prévu	(67%)	(601%)	123%

Elles montrent aussi que la valeur des actions du régime sur laquelle a été calculé le rendement a varié comme suit au cours de ces années :

	2007	2008	2009
Valeurs justifiant les rendements historiques :	7 826 M\$	7 023 M\$	4 427 M\$
Valeurs justifiant les rendements prévus :	7 724 M\$	6 689 M\$	7 172 M\$

Déjà, le coût de retraite présente une volatilité considérable. Cette volatilité ne pourra de toute évidence que s'accroître avec les nouvelles règles, alors que l'importance du coût de retraite augmentera aussi considérablement. Dans ce contexte, et « *à la lumière des dernières informations disponibles et de la preuve au dossier* » mes clients soumettent que la Régie ne devrait plus hésiter à mettre en place le mécanisme de protection qui s'impose et devrait se rendre à la suggestion de M. Knecht de rendre le mécanisme applicable à l'égard de l'écart qui sera calculé pour l'année 2010, vu que la somme des écarts des années antérieures est à peu près nulle.

Québec, le 17 décembre 2010

STEIN MONAST S.E.N.C.R.L.
Procureurs de l'AQCIÉ et du CIFQ