

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

NO. : R-3814-2012

HYDRO-QUÉBEC
Demanderesse

Et

UNION DES
CONSOMMATEURS
(UC)
Intervenante

**DEMANDE RELATIVE À L'ÉTABLISSEMENT DES TARIFS D'ÉLECTRICITÉ POUR
L'ANNÉE TARIFAIRE 2013-2014**

**ARGUMENTATION
DE
L'UNION DES CONSOMMATEURS (UC)**

Préambule

UC intervient dans le présent dossier à titre de représentante des droits et intérêts des clientèles résidentielles avec un accent particulier pour les ménages à faibles revenus et budgets modestes.

Les sujets dont UC a traité dans le cadre du présent dossier tarifaire ont pour but d'assister et d'éclairer la Régie afin que celle-ci soit en mesure de disposer de l'information nécessaire pour que les tarifs qui seront fixés et que devront payer les clientèles dont UC défend les intérêts de même que les conditions de services applicables soient justes et raisonnables.

Les positions et recommandations de UC sont clairement énoncées à sa preuve qui est constituée du rapport de M. Co Pham, du rapport de M. Blain, du mémoire préparé par Me Yanick Labelle et M. Marc-Olivier Moisan-Planté des réponses aux demandes de renseignement de la Régie et d'Hydro-Québec et des témoignages présentés en audience.

La présente argumentation n'a pas pour but de réitérer tous et chacun des éléments de la preuve de UC mentionnés ci-dessus mais d'attirer l'attention de la Régie sur certains éléments qui y sont contenus et ou d'autres éléments qui n'y ont pas été directement traités.

1. Introduction

Dans le cadre de sa demande tarifaire de cette année (2013-2014) le Distributeur proposait une augmentation de 2.9%. Suite à l'annonce gouvernementale faite dans le cadre du dépôt du budget et l'adoption du décret 1135-2012 (5 décembre 2012 pièce B-0131), le Distributeur a amendé en cours de dossier sa demande afin de demander 3.3% d'augmentation tarifaire.

L'année dernière UC a souligné, tant dans sa preuve que dans son argumentation, être particulièrement préoccupée par la corrélation entre les coûts et les tarifs, puisque ces dernières années, le rendement réel dont a bénéficié le Distributeur nous indique que les tarifs qui ont été payés par les consommateurs ont été basés sur des revenus requis qui excédaient les besoins réels du Distributeur, et le rendement autorisé selon les taux de rendement établis par la Régie a été largement dépassé.

L'année dernière dans son argumentation UC soumettait les questions suivantes :

«la Régie devra se questionner à savoir les tarifs actuels sont justes, raisonnables et équitables pour les consommateurs.

Sinon comment ceux-ci doivent-ils être ajustés?

Les pratiques réglementaires actuelles et le rendement au-delà du rendement autorisé par la Régie qui en a découlé pour le bénéfice du Distributeur permet-il encore la fixation de tarifs justes, raisonnables et équitables?

Sinon des mesures doivent-elles être implantées pour y remédier?

Ces mesures doivent-elles être implantées à court et moyens termes ?»

UC soumet que ces questions sont toujours d'actualité puisque l'étude d'un mécanisme de partage qui devait avoir lieu dans le cadre du présent dossier suite à la décision D-2012-024, a été reportée par le Distributeur. UC constate d'ailleurs qu'à ce jour la demande relative à ce mécanisme de partage qui devait être déposée conjointement par le Distributeur et le Transporteur au mois de septembre (dans le cadre d'un dossier sur la politique financière) n'a toujours pas été déposée. La seule information disponible est que le tout est remis à une date ultérieure les travaux du Transporteur et du Distributeur étant suspendus. Or cette suspension a été effectuée suite au dépôt d'une demande tarifaire visant le Transporteur. Considérant ces demandes de la part du Distributeur et du Transporteur sont faites annuellement, ce motif de suspension des travaux est pour le moins inquiétant, puisque des dossiers tarifaires reviennent à chaque année.

UC demande à la Régie de demander à Hydro-Québec dans ses activités de transport et distribution de procéder au dépôt de ce dossier sans attendre et de manière diligente. Dans l'intervalle et afin d'accélérer le dépôt d'un tel dossier il serait opportun de créer divers compte d'écarts afin de préserver le caractère juste, raisonnable et équitable de tarifs.

À cette problématique s'ajoute cette année la décision prise par le gouvernement dans le cadre de son budget, qui semble vouloir s'ingérer dans les pouvoirs et le mandat exclusif de la Régie relativement à l'étude des dossiers tarifaires et la fixation des tarifs sur la base des coûts. Bien que UC ait abordé cette problématique à l'ouverture de l'audience nous devrons y revenir.

Le Distributeur propose cette année des modifications aux conditions de services; UC s'est penché principalement sur deux (2) de ces modifications qui l'interpelle particulièrement.

UC souligne toutefois que le fait qu'elle n'ait pas traité des autres modifications ne doit pas être interprété comme un consentement ou une approbation de ces mesures.

Le rapport d'analyse préparé par M. Blain souligne et porte à l'attention de la Régie une série de postes de dépenses où il apparaît que les montants de dépenses prévues sont surestimés et mèneraient encore une fois à un rendement qui dépasserait largement le rendement autorisé, UC croit que la mise en place de compte d'écart ne peut plus être retarder.

Finalement le rapport de M. Co Pham s'est penché sur un des aspects des coûts des approvisionnements qui connaissent une augmentation importante cette année afin de trouver des solutions viables pour réduire ceux-ci. Il a traité de l'approche du Distributeur relativement aux conventions d'énergie différée et à la nécessité d'avoir une approche basée sur une analyse économique. UC en conclut que le Distributeur aurait dû différer l'énergie en 2012, tel que requis par la Régie et qu'il faudrait différer l'énergie du contrat de base en 2013.

2. Pouvoirs et responsabilités de la Régie face au budget et au décret

Tous les articles de la LRE cités par Me Frazer en argumentation, ne font que confirmer que, lorsque le gouvernement a voulu se réserver le droit d'intervenir dans le mandat exclusif que le législateur a confié à la Régie, il l'a prévu expressément. Or rien n'est prévu relativement à une intervention gouvernementale pour dicter arbitrairement quel seront les coûts devant être approuvés pour fin de fixation du revenu requis et des tarifs par la Régie. Le seul pouvoir que ce soit réserver le gouvernement est de demander à la Régie de tenir compte de préoccupations qu'il peut lui indiquer (49. 11°) Or l'analyse de l'étendu et du champs d'application de ce pouvoir de directive ou décret du gouvernement sur les décisions de la Régie est bien décrit et circonscrit dans la décision de l'honorable Pierrette Rayle dans ARC vs HQ.

Dans ce dossier le gouvernement demandait que soit automatiquement inclus dans la base de tarification des actifs, sans que la Régie ne procède à l'examen de leur

valeur (tout comme en ce moment le gouvernement demande que soit automatiquement inclus dans la base de tarification des charges d'exploitations sans prise en considération des coûts réels de ces charges par la Régie). C'est là l'interprétation du Distributeur selon sa demande amendée.

Mais dans les faits, le décret ne demande que de prendre en considération les orientations contenues au budget et n'ordonne pas, directement, d'inclure 1,649M\$ aux charges d'exploitation et ...heureusement. Ceci est heureux car ainsi le gouvernement évite de s'inscrire en faux en relation avec la décision de la Cour supérieure qui précise à la page 25 que :

«Le tribunal estime que la seule interprétation qui permet de réconcilier les alinéas 1^{er} et 10° (de l'art.49) précités avec les articles 110 et 111 LRE est de reconnaître à l'Administration le droit d'énoncer des «préoccupations économiques, sociales et environnementales», pouvant lier la Régie lorsque ces préoccupations sont émises sous formes de directive (art 110 et 111 LRE), en autant que la directive n'ait pas pour effet d'abroger un pouvoir de décision ou un pouvoir discrétionnaire accordé explicitement et exclusivement par le législateur à la Régie.» (nos soulignés)

à la page 34 que :

«la marge d'exercice de la discrétion ministérielle» est restreinte : lorsque le législateur confère à la Régie une compétence exclusive qu'elle doit exercer, comme il le fait par ses articles 31 et 49.10, cette sphère de compétence échappe aux contrôles que le ministre voudrait imposer par l'émission d'une directive. La «marge d'exercice de la discrétion ministérielle» est aussi restreinte par la disposition constitutive-. l'art.110 n'autorise que, les seules directives qui portent sur «l'orientation et les objectifs- généraux à poursuivre»» (nos soulignés)

à la page 38

«Le législateur a édicté que la Régie disposerait d'une marge discrétionnaire exclusive lorsque vient le moment d'établir la base de tarification d'un distributeur, selon le paramètre de l'article 49.1°» (nos soulignés)

Soulignons que le même raisonnement est applicable pour l'article 52.1.

À la page 39 :

«Le tribunal conclut que le gouvernement s'est ingéré sans droit et de manière abusive, dans un processus administratif, que la Régie, respectueuse de l'esprit et de la finalité de sa loi constitutive, voulait transparent et public. Le gouvernement n'est pas au-dessus de la loi et lorsqu'il usurpe les pouvoirs de l'Assemblée nationale, il incombe à la Cour supérieure d'intervenir. Les effets de la directive ainsi que le moment où elle a été émise, sont déraisonnables et incompatibles avec la lettre et la finalité de la LRE. Le ministre des Ressources naturelles et le gouvernement du Québec ont excédé leurs pouvoirs en vertu de la LRE en usurpant un pouvoir discrétionnaire qui est du ressort exclusif de la Régie» (nos soulignés)

À la page 40 :

«[...] la crédibilité de la Régie de l'énergie, en tant qu'organisme de régulation économique impartial, est directement tributaire de (a) la transparence du processus de fixation des tarifs, ainsi que (b) l'autonomie dont elle jouit en vertu de sa loi constitutive.

Il n'est pas approprié pour le tribunal de se prononcer sur le bien fondé de l'objectif poursuivi par le gouvernement» (non soulignés)

Quant au commentaire de Me Fraser à l'effet que cette décision porte sur une directive et non un décret, je souligne qu'il est dans l'erreur et vous en trouverez confirmation à la page 17 de la décision. En effet la directive était accompagnée d'un décret qui approuvait la directive de la Régie.

En fait toute cette décision est extrêmement pertinente elle mérite d'être lue et relue afin que la Régie puisse déterminer l'interprétation à donner au décret et aux dispositions du budget afin, entre autre, d'éviter de laisser le gouvernement usurper les pouvoirs exclusifs et discrétionnaires de la Régie ce qui rendrait alors le décret, ou son interprétation ultra vires, puisque indiquer des préoccupations ne veut pas dire et ne peut pas dire prendre la décision à la place de la Régie.

Me Fraser a également cité divers articles de lois (LRE et loi sur Hydro-Québec) où une discrétion est réservée au gouvernement de s'exprimer. Il cite entre autre l'article 22.0.1 de la loi d'Hydro-Québec soulignons que cet article n'est restrictif des pouvoirs prévus à l'article 31 qu'en ce qui concerne les tarifs pour les contrats spéciaux décrétés par le gouvernement. Ceci n'a aucun lien avec le présent dossier. Mais si l'on doit parler de la loi d'Hydro-Québec je vous soumetts que les articles 24 et 24.1 méritent d'être lus. Et vous noterez qu'il n'est pas prévu aux objets de la société, section III de la loi de HQ, que celle-ci puisse percevoir des montants au-delà du rendement perçu dans le cours normal de ses affaires. La perception des tarifs n'a pas pour but de couvrir des déficits budgétaires du gouvernement.

UC retient toutefois le commentaire de Me Fraser en réponse à une question de la formation : «le décret n'impose rien»

Quant à l'article 5, il ne peut être interprété comme permettant au gouvernement de s'ingérer directement dans un processus qui est du ressort exclusif de la Régie en vertu de la LRE qui prévoit, à l'article 3 que : « La présente loi lie le gouvernement, ses ministères et les organismes mandataires de l'État. » L'article 5 ne peut être interprété comme autorisant le gouvernement à retirer à la Régie sa juridiction exclusive sur la fixation des tarifs et l'examen des coûts (articles 41, 49.6° à 49.10°, 52.152.2)

Nous ne sommes pas dans un champ de juridiction où le gouvernement s'est réservé un droit de fixer les charges d'exploitation mais uniquement d'indiquer ses orientations.

L'article 5 ne peut être utilisé pour retirer à la Régie sa juridiction exclusive sur la fixation des tarifs et les modalités à suivre pour ce faire.

Compétence exclusive de la Régie

-D-2010-034; (pièce C-UC-0034)

***-RNCREQ c. Régie de l'énergie et Hydro-Québec, REJB 1999-15448;
(pièce C-UC-0032)***

***-Hydro-Québec c. RNCREQ, C.A. 500-09-008991-994, 10 mai 2001;
(pièce C-UC-0038)***

Interprétation du décret

- *Action Réseau consommateurs et als c. PGQ et Hydro-Québec, Cour Supérieure, 500-05-048736-995, 6 juin 2000, jugement rendu par l'honorable Pierrette Rayle, J.C.S. (pièce C-UC-0033)*

Alors quelle est l'interprétation que je vous suggère :

UC appuie l'interprétation offerte par l'AQCIE/CIFQ quand à l'interprétation et l'approche suggérée en relation avec le décret en relation avec le rôle et les pouvoirs de la Régie et le poids à accorder au décret. UC appuie également en grande partie l'analyse présentée par OC en argumentation à l'exception du «vous prenez tout ou rien» UC soumet que vous prenez ce qui vous appartient et ne remet pas en question votre juridiction exclusive les pouvoirs et obligations qui vous sont exclusivement confiés.

Validité de la demande amendée de HQ (3.3%)

En cour d'audience le Distributeur a déposé une demande amendée qui augmente de .4% la hausse tarifaire demandée la portant de 2.9% à 3.3%. (soit 30M\$)

Les témoins du Distributeur lorsque contre interrogés confirment

- *que cette hausse ne vise pas à couvrir de nouvelles dépenses en tout ou en partie;*
- *que les sommes ainsi perçues seront remises directement à l'actionnaire, le gouvernement, via un dividende;*
- *que cette hausse n'est pas incluse au «rendement» puisque le Distributeur l'inscrit comme une dépense théorique, aux charges d'exploitation.*

D'où provient cette hausse de 30M\$ décidée par le gouvernement, aucune preuve n'est offerte par le Distributeur pour la justifier. En argumentation Me Frazer spécule sur sa source, or ces spéculations ne sont pas une preuve.

La FCEI offre une autre interprétation qui selon UC serait plus réaliste, soit que le retrait des frais corporatifs, de la rubrique chargée d'exploitation n'aurait pas été pris en compte par le gouvernement.

Il demeure, toutes spéculations confondues, que la demande d'augmentation tarifaire, via l'augmentation des charges d'exploitation, est arbitraire et découle de chiffres choisis sans explication, justifications et a été annoncée uniquement au budget du gouvernement. Le décret du 5 décembre 2012 (#1135-2012) nous dit

qu'il est ordonné, sur la recommandation du ministre des Finances et de l'Économie et de la ministre des Ressources naturelles

QUE soit indiquée à la Régie de l'énergie les préoccupations économiques, sociales et environnementales suivantes afin de favoriser l'atteinte de l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec : lors de la fixation des tarifs d'électricité, les orientations gouvernementales mentionnées dans le budget 2013-2014 soient prises en considérations.

Or tant le revenus requis, les tarifs, que le rendement du Distributeur doivent être déterminés par la Régie et les décisions sur la détermination de ces éléments sont de sa juridiction exclusive.

Depuis quelque temps HQ et les gouvernements qui se succèdent à Québec nous disent que les tarifs d'Hydro seraient parmi les plus bas chez les Distributeurs N-A mais ce que l'on ne mentionne pas c'est que contrairement à toutes ces autres juridictions la chauffe au Québec est pour une très grande partie électrique ce qui n'est pas le cas ailleurs. En effet à la fin des années 60 début 70 Hydro et le gouvernement afin d'utiliser au Québec la production des premiers grands projets hydroélectrique a fait la promotion du chauffage électrique et incité la population à y avoir recours parce que cette chauffe était selon eux propre et économique. Je vous suggère donc que ce n'est pas aux autres distributeurs d'électricité que les coûts de l'électricité au Québec devraient être comparé mais plutôt à ceux de gaz Métro. Qui se comparent avantageusement à ceux de l'électricité.

Ce motif ne peut justifier une augmentation des tarifs qui n'est pas basée sur l'étude et l'approbation des coûts par la Régie.

UC demande à la Régie d'exercer la juridiction exclusive qui lui a été confiée, en respect des articles 31, 49 et 52.1 de la LRE et de refuser l'augmentation tarifaire demandée par le distributeur dans sa demande amendée cette augmentation n'étant pas basée sur des coûts réels. UC demande à la Régie d'exercer ses pouvoirs et sa discrétion et de procéder à l'étude du dossier et à la fixation des coûts, des revenus requis et des tarifs selon les termes de la LRE.

Caractère ultra vires d'une éventuelle législation

Que cherche à faire le gouvernement, percevoir de l'argent pour combler son déficit budgétaire une telle perception est l'équivalent d'imposer une taxe. Le problème c'est qui si le gouvernement adopte une loi, et j'espère sincèrement, qu'il y renoncera comme il a renoncé à d'autres annonces faites trop hâtivement, cette loi

si elle suit ce qui est contenu au budget en matière de fixation arbitraire des charges d'exploitation, serait de la nature d'une taxe indirecte, et ultravires des pouvoirs de la province:

-Allard Contractors Ltd. c. Corporation du District de Coquitlam, [1993] 4 R.C.S. 371

3. Nouvelles conditions de service

Le Distributeur demande de modifier les conditions de services. UC s'est penchée sur 2 des demandes de modifications.

Activités promotionnelles

Le Distributeur demande la modification suivante :

« Le Distributeur peut réaliser des activités promotionnelles relatives aux modalités décrites aux chapitres 5 et 11 ~~à 13~~ des présentes conditions de service. Ces activités promotionnelles doivent être temporaires et peuvent s'appliquer à l'ensemble de la clientèle ou à divers groupes de clients, de manière à réduire les frais payables par les clients visés en vertu du chapitre 12 des Tarifs et conditions du Distributeur.

Le Distributeur fait rapport à la Régie de l'énergie de ces activités promotionnelles, selon les instructions données par celle-ci. » (nos soulignés)

UC note que le Distributeur ne veut lier cette demande à aucune initiative particulière, bien que la réduction des frais pour déménagement au mois de juillet semblent être dans sa mire.

UC s'inquiète du fait que le Distributeur demande une carte blanche à la Régie. Selon UC ceci constituerait un précédent dangereux. Cette proposition n'est pas permise par la loi qui stipule clairement que la Régie fixe les tarifs et les conditions de services.

De plus il apparaît que le mode de gestion ou type d'approbation qui serait requis de la Régie n'est toujours pas clairement définis par HQ. Or il appartient à HQ de définir les paramètres d'application de sa demande.

Dans un premier temps le Distributeur nous dit : qu'il se propose d'aviser la Régie de tout ce qu'il veut faire, de l'informer, de lui produire au même moment les études qu'il aura faites sur la rentabilité de ces actions-là et d'en faire, par ailleurs, un suivi détaillé selon les bons vouloir de la Régie.

Et si c'est une activité suffisamment intéressante pour la poursuivre au cours des années subséquentes on reviendra à la Régie pour la faire approuver en bonne et due forme.

Questionné sur la nature de l'autorisation qui serait requise de la Régie Mme Hamel témoignant pour HQD indique que la première étape c'est d'avoir une idée, la deuxième étape de l'évaluer, la 3^{ième} étape serait d'aviser la Régie qu'on veut aller de l'avant, de produire les analyse de rentabilité et d'aller de l'avant, mais sans attendre que la Régie dise oui

4^{ième} étape : reddition de ce qui a été testé impacts et gains

5^{ième} étape : demander l'approbation dans un dossier tarifaire

M. Hébert présente une formule un peu différente «Alors il y aurait une première approbation de la Régie d'aller de l'avant avec certains projets pilotes. S'il s'avère structurant de les faire approuver de façon plus permanente (...) il y a là une approbation préliminaire d'aller de l'avant avec certains projets sous des conditions que la Régie voudra bien mettre et, ensuite de faire autoriser plus formellement et de façon plus permanente le projet»

UC constate donc un message contradictoire dans ces témoignages et constate que l'article proposé par le Distributeur ne prévoit aucune autorisation préalable par la Régie avant d'aller de l'avant avec un projet pilote. Et ce pour une durée temporaire, qui selon la preuve du Distributeur et ses réponses au DDR serait au maximum un an, délai qui n'est pas non plus constaté à l'article proposé.

UC s'inquiète également de la perception par les consommateurs de ce type de mesure temporaire qui serait parfois applicable, puis suspendue en attente d'une approbation définitive par la Régie. Rappelons que le Distributeur demande dans le cadre du présent dossier de modifier le nom du MVE car ce nom serait mal perçu par les clients... imaginez la perception par un client qui en voit un autre recevoir un incitatif (\$) et réalise que lui ne peut le recevoir, pour une question de délais le risque de confusion et de mauvaise perception de la mesure auprès des clients serait bien plus criant que dans le cas du MVE.

UC souligne également que bien qu'en audience le Distributeur indique que cet article aurait pour but de lui permettre d'offrir des incitatifs qui ne pourraient mener qu'à une réduction des coûts de l'électricité pour certains clients, cette condition, soit d'offrir uniquement une réduction de frais (et pas d'augmentation) n'est pas spécifiée et prévue au texte de l'article. Or UC soumet que si telle est l'intention du Distributeur ceci devrait se refléter clairement dans le texte proposé.

UC soumet respectueusement que la Régie ne doit pas abdiquer en faveur du Distributeur les pouvoirs exclusifs qui lui sont conférés en vertu des articles 5 et 48 de la loi. Et elle doit refuser la demande du Distributeur telle que proposée, pour les mêmes motifs qu'elle exprimait dans la décision D-2002-95 relativement à la demande du Transporteur sur la politique de rabais :

«Or, la politique de rabais proposée par le transporteur lui confère, de l'avis de la Régie, des pouvoirs à ce point discrétionnaires quant aux circonstances et conditions justifiant l'octroi d'un rabais, quant aux critères d'octroi ou de refus d'un rabais à un client, [...] que l'autoriser selon cette politique de rabais équivaudrait, pour la Régie, à abdiquer sa responsabilité en la matière et à la sous-déléguer à l'entité précisément soumise à sa surveillance. Ne telle délégation serait illégale, vu l'absence d'une disposition expresse, dans la Loi, autorisant la Régie à déléguer ses responsabilités sur ces sujets. La Régie réfère à cet égard aux principes établis de longue date par la jurisprudence et usuellement identifiés sous la maxime «delegatus non potest delegare» [...]»

UC soumet que ce principe est applicable en l'instance. De plus la perte d'une fenêtre d'opportunité soulevée par le Distributeur s'il ne peut agir rapidement, n'est pas une véritable perte puisque les projets pourraient toutefois prendre place, ils seraient au pire remis dans le temps en attente de l'approbation par la Régie

UC demande à la Régie de refuser la proposition du Distributeur telle que soumise. Nonobstant ce qui précède si la Régie devait décider que la Loi lui permet d'ajouter une telle mesure aux conditions de services celle-ci devra être plus précises et entre autre prévoir sa durée maximale, prévoir qu'il ne peut y avoir d'augmentation de tarifs ou autres charges qui en découleraient pour les clients et que la Régie devra pré-approuver les projets au niveau administratif avant leur mise en application.

MVE

UC ne croit pas que le changement de nom de ce programme soit nécessaire, et ne se prononce pas sur les autres modifications proposées, i.e. consommation de 11 mois pour les nouvelles constructions, n'ayant pu évaluer la nécessité de cette période pour procéder à une estimation réaliste des versements mensuels.

UC souligne que le Distributeur indique en audience ne plus faire la promotion de ce mode de paiement et qu'environ 40% de ses clients adhèrent à ce programme. UC soumet qu'afin de réduire les mauvaises créances en hiver et les difficultés de paiement que rencontrent les consommateurs durant la période d'hiver il serait sans doute dans l'intérêt tant du Distributeur que des consommateurs de continuer de faire la promotion de ce mode de paiement, puisqu'il pourrait en effet contribuer à la réduction des mauvaises créances. Or le Distributeur a indiqué en audience qu'il ne fait plus la promotion de ce mode de paiement et n'envisage pas de le faire

UC demande à la Régie de recommander au Distributeur de faire la promotion active du MVE auprès de ses clients tout en informant ceux-ci des normes applicables pour être éligibles à ce programme et en produisant une facturation claire et facile à comprendre.

UC recommande que le Distributeur maximise en autant que ce peut l'utilisation par les clients du MVE.

Agence de crédit/Agence de renseignements personnels

Afin de tenter de réduire ses mauvaises créances, le Distributeur demande à être autorisé à transmettre les informations personnelles qu'il détient sur ses clients, incluant le NAS pour une partie de sa clientèle, à des Agence de renseignements personnel.

Sur ce sujet UC note que l'AcefO, l'AcefQ, OC et UC, représentants des intérêts des clients concernés, sont tous du même avis et ont présenté divers aspects des motifs pour lesquels cette demande du Distributeur doit être refusée par la Régie. UC appuie donc toute argumentation qui sera présentée par ces intervenants au soutien d'une demande de rejet de cette proposition de modification aux conditions de services.

UC souligne toutefois que :

Considérant que ces agences d'évaluation de crédit ne feront pas de recouvrement pour le Distributeur, seul motif qui selon la CAI serait acceptable pour la transmission de renseignements personnels. Ce que le Distributeur a confirmé en réponse à la question de UC .

Considérant que dans le cadre du dossier R-3439, la Régie avait eu l'opportunité de disposer de l'avis de la CAI, autorisant Hydro-Québec à requérir le NAS et autres informations de ses clients et décrivant les motifs de cette autorisation exceptionnelle.

Considérant que lors des audiences dans le cadre du dossier R-3439, les témoins du Distributeur s'exprimaient ainsi relativement à la CAI et le NAS :

«Elle nous a aussi exigé de limiter l'accès d'utilisation du NAS une fois validée l'identité du client et attribué le numéro de client unique uniquement aux seules personnes chargées du recouvrement. Elle nous a par la suite demandé de présenter à la Commission d'accès un échéancier de la mise en oeuvre de ces recommandations et nous a précisé notre obligation de légaliser cette pratique».

«Vous allez retrouver dans le document, l'exhibit E-3, aux pages 27 à 29, le suivi qui concerne Hydro-Québec sur les recommandations qui concernaient la cueillette du NAS. Je vais reprendre brièvement avec vous les (p. 99) recommandations qu'avait faites la Commission d'accès lors du suivi en quatre vingt-dix-huit (98) et, finalement, le suivi final qu'elle a fait en quatre-vingt-dix-neuf (99) à l'égard de ces recommandations là».

Considérant que l'utilisation recherchée par le Distributeur par la transmission au AEC des renseignements personnels et du NAS de ses clients est contraire à son propre énoncé fait dans le cadre du dossier R-3439 :

«En réponse aux craintes exprimées par les intervenants quant aux importants

risques d'atteinte à la vie privée, Hydro-Québec affirme que «le NAS n'est accessible qu'aux employés qui font du recouvrement». En outre elle souligne que le CAI a autorisé Hydro-Québec à recueillir des renseignements personnels, mais qu'elle a attaché des conditions très strictes concernant l'échange de ces renseignements. Elle a également ordonné la destruction de certaines données.

La Commission a effectué un suivi en juin 1999 et a conclu que les recommandations qu'elle avait émises avaient été suivies par Hydro-Québec.»

Tel que souligné dans sa preuve UC s'oppose à cette demande du Distributeur et demande à la Régie de la rejeter.

UC soumet à l'instar de d'autres intervenants que l'avis préalable du CAI est requis en l'instance d'autant plus que le Distributeur propose de transmettre aux ARP le numéro d'assurance sociale d'une partie de sa clientèle.

Au soutien de sa demande HQD cite une étude du PERC et le fait que deux compagnies américaines de service public qui aurait procédé à transmettre de telles informations aux Agences de crédit (agence de renseignements personnels ou agence d'évaluation de crédit). UC constate que, les statistiques citées semblent indiquer que pour ces compagnies la transmission d'information aurait eu un effet positif sur la DMC, UC soulève le peu de crédibilité de cette étude considérant sa source et son financement. UC ajoute de plus qu'aucune information n'a été offerte par le Distributeur afin d'évaluer et de comparer l'état et la situation de la DMC chez ces compagnies avec la sienne. Rien ne permet donc d'évaluer de manière réaliste l'impact possible et les chances d'amélioration de la DMC du Distributeur que pourrait offrir cette mesure. L'évaluation de cet impact demeure complètement théorique sans aucun fondement dans la réalité.

En effet bien que les mauvaises créances méritent une attention et un suivi sérieux afin d'en améliorer la perception, il faut noter du témoignage de HQ que 95% de ses clients sont de bons payeurs et 85% payent à temps. Bref seul 5%-15% de la clientèle cause problème. Pourtant l'étude de la PERC nous dit le Distributeur, souligne que près de 80% des clients de NICOR auraient modifié leurs habitudes de paiement, or dans le cas du Distributeur il appert qu'au plus 15% des clients sont visés et devraient modifier leurs habitudes de paiement. Cette absence d'information relativement à la situation de NICOR GAZ, pré transmission de renseignements aux AEC et qui d'ailleurs ne transmet plus les informations aux ARP, est très éclairante et laisse définitivement croire que la situation de NICOR et celle du Distributeur ne sont pas comparables.

«Q. [10] Maintenant, avez-vous demandé à NICOR Gas quel était le pourcentage des clients qui payaient à plus de soixante (60) jours ou ne respectaient pas l'échéance des ententes de paiement avant l'adoption de la mesure de transfert d'informations aux agences de crédit qu'ils ont adoptée? (9h 07)

R. Non.

Q. [11] Si vous ne leur avez pas demandé cette information - là est-ce que c'est parce que vous l'aviez déjà?

R. Non.»

Il est également important de souligner que depuis l'année dernière, le Distributeur ayant fait un effort accru pour assurer la perception de ses créances, il a réussi à les améliorer dans la mesure suivante et il témoignait à cet effet dans le cadre du dossier tarifaire de l'année dernière :

«[228] Et pouvez-vous nous expliquer pourquoi les comptes à recevoir continuent d'augmenter malgré le fait que vous interrompez quand même maintenant plus souvent?

R. Ça dépend de quels comptes à recevoir vous parlez.

Q. [229] Je parle de la clientèle résidentielle.

R. Ça dépend quelle strate vous regardez. Parce que si on regarde les comptes à recevoir en bas de trente (30) jours, en bas de cent vingt et un (121) jours, nos comptes à recevoir ont diminué. Par contre, si vous regardez les vieux comptes à recevoir, ceux de trois cents (300) jours et plus, en haut de cent vingt et un (121) jours, parce que les statistiques à la Régie, on leur donne cent vingt et un (121) jours et plus, effectivement, en valeur absolue, ils ont augmenté. On s'aperçoit qu'actuellement, on les a contenus en termes de nombre d'abonnements, ça a légèrement diminué. Sauf qu'en valeur absolue ils ont augmenté. Mais c'est un peu la...

Q. [230] C'est à cause du plus de cent vingt (120) jours que ça a augmenté?

R. Oui, tout à fait. Tout à fait. Parce que, en bas de cent vingt (120) jours, c'est un peu notre stratégie qu'on a adoptée au cours des deux dernières années. Ce qui est important en recouvrement, c'est de ne pas laisser vieillir les dossiers.

Quand on travaille au niveau des comptes plus jeunes, on a beaucoup plus de succès. Malheureusement, les comptes actuellement qui sont plus vieux datent un peu de deux mille huit (2008)».

Il nous confirme cette année que cette tendance se continue

«maître Sicard nous demandait si la tendance que monsieur Boyer, auquel monsieur Boyer avait fait référence l'an passé_ savoir que oui nos comptes à recevoir cent vingt et un (121) jours et plus augmentent, mais il y en a moins de clients qui nous doivent ces sommes-là. Elle me demandait de savoir si la tendance se poursuivait en deux mille douze (2012), la réponse est oui.»

Questionné en audience sur le complément de réponse fourni à la demande de renseignement no 1 de UC (question 6.37) le Distributeur a rapidement référé à la note indiquant que le contrat de services professionnels pour le recouvrement avec une firme spécialisée n'a pas à être autorisé par la CAI. UC souligne qu'il est question à cet article 1.3 des services de recouvrement que rend Équifax sur les comptes finaux et serait dans ce contexte effectué pour procéder au recouvrement des comptes et non pour inscrire une cote et des renseignements dans un dossier de crédit. La situation, nonobstant le fait que HQ aurait mis fin à ces échanges de renseignements, est bien différente de ce qui est demandé dans le présent dossier soit la transmission de renseignements personnels de tous les clients à des AÉC sans que celle-ci ne procède au recouvrement.

Le Distributeur reconnaît que parfois des circonstances exceptionnelles feront que les clients qui autrement auraient payé à temps auront un retard sur leur facture suite à « pertes d'emploi, difficultés passagères » de signaler le retard de paiement de ces clients et d'affecter leur cote de crédit à peu de chance, dans ces situations, d'accélérer le paiement des factures d'électricité.

À la lumière de ces informations il faut constater que le Distributeur ne devrait pas espérer des résultats comparables à ceux mentionnés dans l'étude du PERC.

UC soumet également que le raisonnement du Distributeur, qui conclut que les conditions de services seraient une « loi » au sens de la loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, L.R.Q., c A-2.1, (loi d'accès) ne peut tenir la route.

Dans les faits il soumet que les renseignements personnels qu'il détient sur ses clients il pourrait les transmettre si les conditions de services sont amendées sous votre autorité pour le permettre.

Donc pour le moment même si vous arriviez à la conclusion que les conditions de services du Distributeur sont une « loi » rien en ce moment ne prévoit que le Distributeur puisse transmettre des renseignements personnels sur ses clients, il vous demande donc de les modifier. Je vous soumet que vous ne pouvez le faire car aucune loi, certainement pas la loi de la Régie ne prévoit spécifiquement que vous puissiez ordonner ou permettre de transmettre ces informations qui sont protégées par le Code Civil du Québec articles 35 à 41 et la loi d'accès.

Tel que mentionné par Me Labelle dans son témoignage et le mémoire de UC personne n'a demandé l'accès à des informations. Le Distributeur demande d'être autorisé à les transmettre et non à les obtenir or si pour les obtenir il a sollicité l'autorisation du CAI, ce qu'il devait faire, et qu'il a obtenu cette autorisation sous conditions spécifiques il se doit d'obtenir l'autorisation du CAI, seul organisme à donner cette autorisation à moins qu'elle ne soit déjà prévue spécifiquement à une loi, parce que le législateur dans le plein sens du terme l'aura permis spécifiquement.

Dans la décision D-2001-259 : la Régie résume ainsi la position du Distributeur

Compte tenu de cette situation unique, la Commission d'accès à l'information (CAI) a autorisé Hydro-Québec de 27 septembre 1995 à recueillir le NAS de ses clients :

« [...] la Commission d'accès a considéré qu'il y avait une nécessité pour Hydro-Québec de disposer pour chacun de ses clients d'un numéro universel, unique et vérifiable [...] et la Commission d'accès est arrivée à la conclusion que seul le numéro d'assurance sociale possédait ces qualités. »⁵⁹

Hydro-Québec mentionne qu'il n'y a pas d'interdiction législative d'utiliser le NAS à d'autres fins que celles pour lesquelles il a été conçu et que seul le critère de nécessité de l'article 64 de la Loi sur l'accès à l'information s'applique.⁶⁰

Par ailleurs, elle insiste sur le fait que le NAS est essentiel pour effectuer ses activités de recouvrement

« [...] 60 % de plus de clients qui sont retracés quand on a un NAS, pour transférer un compte, que quand il n'y en a pas de cet identifiant-là. C'est donc un outil très

performant pour aide à faire du recouvrement d'une façon équitable et responsable.»⁶¹

Elle soutient que la solution proposée par les intervenants qui consiste à créer un identifiant unique n'est pas viable parce qu'un tel identifiant existe déjà, le numéro d'abonné, mais qu'il ne permet pas de retracer un client.⁶²

En réponse aux craintes exprimées par les intervenants quant aux importants risques d'atteinte à la vie privée, Hydro-Québec affirme que « le NAS n'est accessible qu'aux employés qui font du recouvrement ».⁶³ En outre, elle souligne que la CAI a autorisé Hydro-Québec à recueillir des renseignements personnels, mais qu'elle a attaché des conditions très

strictes concernant l'échange de ces renseignements. Elle a également ordonné la destruction de certaines données. La Commission a effectué un suivi en juin 1999 et a conclu que les recommandations qu'elle avait émises avaient été suivies par Hydro-Québec.⁶⁴»

La Régie conclue :

L'opposition à l'usage du NAS origine de la crainte d'intrusion dans la vie privée. Or, cette problématique a déjà été étudiée par la CAI qui a autorisé Hydro-Québec à recueillir le NAS de ses clients. La Régie ne peut certes pas enlever une autorisation accordée par l'organisme compétent. En conséquence, Hydro-Québec pourrait continuer à demander le NAS même s'il n'était pas inclus dans les conditions du contrat d'abonnement.

UC soumet avec respect que si la Régie ne peut enlever une autorisation accordée par l'organisme compétent elle ne peut certes donner une autorisation que l'organisme compétent n'a pas donné. La Régie n'est pas le législateur ou une extension du législateur pour le traitement des renseignements personnels, elle ne peut donc donner au Distributeur l'autorisation qu'il demande.

UC soumet que d'autre mesure devrait recevoir priorité, pour réduire la DMC et seraient plus appropriée entre autre la promotion du MVE et la multiplication des ententes de paiements bien ciblées et dont le montant des versements prendra en compte la capacité de payer des clients.

UC demande à la Régie de rejeter la demande du Distributeur de transmettre à des Agences de renseignements personnels, ou agence de crédit les informations personnelles qu'il détient sur ses clients particulièrement le numéro d'assurance sociale.

4. Suivis des décisions antérieures

Coûts de service : Écarts de rendement

Tel qu'exprimé un peu plus tôt, divers intervenants (dont UC et AQCIÉ/CIFQ) avaient demandé l'année dernière la création de comptes d'écarts afin de tenir

compte des rendements excédant le rendement autorisé. Considérant l'annonce du Distributeur à l'effet qu'il allait dès le présent dossier proposer une nouvelle politique financière et un mécanisme de partage des trop perçus, la Régie a refusé l'implantation d'une telle mesure l'année dernière.

Considérant qu'une telle demande n'a pas été déposée dans le cadre du présent dossier, que l'on ne peut prévoir quand elle sera déposée ni quand une décision relative à ce mécanisme de partage et nouvelle politique financière pourra être rendue par la Régie et être applicable, UC demande à la Régie de créer de tels comptes d'écarts dès à présent.

Cette solution présente plusieurs avantages

- 1. comptabiliser, dès l'année tarifaire 2013-2014, les écarts de diverses rubriques de dépenses et de revenus qui contribuent à générer un rendement réel excédant le rendement autorisé;***
- 2. donner la possibilité aux clients d'en bénéficier lorsque la Régie décidera des modalités de dispositions de ces comptes, permettant ainsi, un ajustement juste et équitable des tarifs que les clients devront payer;***
- 3. motiver le Distributeur à agir rapidement afin qu'il soit procédé dans les meilleurs délais à l'étude et l'approbation par la Régie d'un mécanisme de partage;***

UC soumet que les rubriques suivantes devraient faire l'objet de compte d'écart :

- les ventes nettes des achats d'électricité;***
- les revenus autres que vente d'électricité;***
- les charges d'exploitation;***
- les amortissements et taxes;***
- le coût du capital;***

Les motifs qui sous tendent cette demande de UC sont clairement expliqués dans le rapport d'analyse préparé par M. Blain et déposé par UC en preuve comme pièce C-UC-0023 aux pages 6 à 13.

Considérant que l'absence de fermeture annuelle des livres et l'absence d'un compte d'écart relatif aux écarts de rendement assorti d'un mécanisme de partage des trop perçus ou manque à gagner éventuels entre le Distributeur et les clients ont compromis, voire ont rendu impossible l'établissement de tarifs justes et raisonnables conformément au sens des pouvoirs et responsabilités attribués à la Régie de l'énergie en vertu de sa Loi constitutive;

Considérant que dans les derniers dossiers tarifaires tout autant que dans le présent dossier, la Régie et les intervenants représentant les intérêts de divers groupes de clients ont identifié une problématique majeure liée à des rendements réels du Distributeur se distançant significativement et de façon récurrente des rendements autorisés;

Considérant qu'il n'y a pas d'échéance fixe de prévue pour le dépôt et l'application d'un mécanisme de partage, qui bien que demandé n'a pas été déposé dans le présent dossier et que nous sommes toujours en attente du dépôt de la proposition que nous devons recevoir en septembre;

Considérant qu'il est dans l'intérêt des consommateurs et des principes d'équité devant s'appliquer pour la fixation de tarifs justes et raisonnables et que la Régie dispose des pouvoirs, des moyens et de la discrétion dans l'exercice de ses fonctions pour éviter qu'une telle situation ne se répète dans l'année tarifaire 2013-2014;

Considérant que les rubriques de coûts et de revenus dont les valeurs réelles diffèrent de manière récurrente des montants autorisés constituent, lorsqu'additionnées, les écarts annuels entre le rendement réel du Distributeur et le rendement autorisé par la Régie, cette dernière peut établir des mesures transitoires de manière à s'assurer que des trop perçus éventuellement réalisés dans l'année tarifaire 2013-2014 ne soient pas conservés intégralement par le Distributeur sans possibilité de remise ultérieure dans les tarifs des consommateurs d'électricité.

Considérant que les moyens recommandés par UC permettraient à la Régie d'établir des tarifs justes et raisonnables pour l'année tarifaire 2013-2014 sans compromettre d'aucune façon l'examen et la mise en œuvre éventuelles d'une proposition globale couvrant à la fois la méthode de détermination du taux de rendement, le traitement des écarts de rendements et le partage des trop perçus / manque à gagner entre le Distributeur et les clients;

UC demande à la Régie :

- 1) d'établir sur une base transitoire un compte d'écart chacune des rubriques de coûts et de revenus suivantes :**
 - les ventes nettes des achats d'électricité;
 - les revenus autres que ventes d'électricité;
 - les charges d'exploitation;
 - les amortissements et taxes.
- 2) d'y comptabiliser les écarts entre les montants réels de ces rubriques de coûts (année historique) et les montants autorisés par la Régie (année témoin);**
- 3) de maintenir ces comptes d'écarts jusqu'à ce que la proposition conjointe du Transporteur et du Distributeur ait été examinée, approuvée et mise en œuvre et ou jusqu'au moment où la Régie voudra se prononcer sur un mécanisme de partage des dits compte;**
- 4) de prévoir la disposition des sommes cumulées dans ces comptes d'écarts lors de la mise en œuvre d'une politique relative au traitement des écarts de rendement;**
- 5) de maintenir, également sur une base transitoire, la pratique actuelle en ce qui concerne la détermination annuelle du coût du capital, soit en procédant comme dans le dossier R-3776-20121 à une révision en fin de dossier sur la base des données les plus récentes du *Consensus Forecasts*.**

Stratégie ménage à faible revenu

Dans le cadre du dossier R-3644, la Régie a rendue la décision D-2008-024. Dans cette décision elle (la Régie) prenait acte du fait que le Distributeur avait constitué un groupe de travail duquel avait résulté 23 pistes de solutions «destinées à rendre l'électricité et les services du Distributeur plus accessibles et abordables et à optimiser l'efficacité énergétique et le confort de MFR.»

À cette fin des budgets ont été autorisés à chaque année depuis. Or à l'exception de l'année 2012, le Distributeur ne réussissait pas à dépenser les budgets autorisés.

L'année dernière, soit 2012, le budget alloué aurait été dépassé, mais tel qu'il appert de la preuve et des témoignages, il a été dépensé dans le cadre d'ententes de paiement.

UC apprécie le fait que le Distributeur soit disposé à conclure plus d'ententes de paiement, mais constate que peu ou pas de moyens n'ont été déployés afin de réduire de manière durable la facture des ménages à faible revenu ce qui demeure le but premier du groupe de travail.

UC ne peut que constater que le Distributeur n'a pas répondu à la demande de la Régie contenue dans la décision D-2012-24 (page 93) en suivi de la décision D-2008-024 soit «... elle demande au Distributeur d'examiner des pistes de solution, afin de déployer rapidement sa stratégie et d'y affecter les sommes résiduelles du budget prévu d'ici 2013. **La Régie demande au Distributeur de faire état des pistes retenues dans le cadre du dossier tarifaire 2013-2014.**»

UC soumet que le fait que le Distributeur détienne un document qu'il refuse de communiquer constitue un refus de répondre à la demande faite par la Régie dans le cadre de la décision D-2012-024. Mais force est de constater que le Distributeur détiendrait «certaines» informations qu'il serait utile à la Régie et aux intervenants de constater et d'évaluer.

«Q.[359] Mais il n'y a pas de détail sur les actions et les pistes retenues et...?

R. Moi, j'ai un document dans mon dossier ici. C'est un peu ça que...le bruit bizarre que vous avez entendu dans le micro. J'ai toute la liste des pistes ici avec le travail qui a été fait, là. On a tout ça.

Q. [360] Est-ce que c'est possible de l'avoir ce document-là?

R. Non, c'est des documents internes. Puis je veux dire, c'est discuté avec les associations, puis là, je veux dire, on traite ça de façon confidentielle, parce qu'il y a plusieurs intervenants. Puis c'est normal qu'on ne publie pas ce genre de document-là.»

En conséquence UC demande à la Régie de réitérer la demande faite l'année dernière au Distributeur et de lui ordonner de déposer un rapport identifiant les pistes retenues, l'avancement des réflexions, les interventions effectuées ainsi que les objectifs poursuivis et les échéances de réalisation de sa stratégie pour ménage à faible revenu. Cette stratégie, rappelons le, devrait permettre aux ménages faibles revenus de bénéficier de solutions permanentes relativement à la réduction de leur facture d'électricité. UC s'attend à ce que les démarches entreprises soient identifiées

En ce qui concerne les locataires qui payent leur facture d'électricité, UC demande que le Distributeur identifie les démarches entreprises et solutions envisagées pour

rejoindre et agir pour cette partie importante de la clientèle puisque, comme l'indique le Distributeur, dans son témoignage, il y a « peu de ménage à faible revenu qui peuvent être propriétaires».

Facteurs décroissance du coût de service

Aux pages 15 et suivantes, de son rapport d'analyse, M. Blain identifie les rubriques budgétaires pour lesquelles les augmentations prévues pour l'année 2013 apparaissent déraisonnables ou injustifiées par rapport à leur niveau historique de 2011. Lors de son témoignage en audience il a révisé certains chiffres suites aux réponses obtenues en contre-interrogatoire :

Dans la réponse à la demande de renseignement No 1 de la Régie, Pièce C-UC-0030, M. Blain a ventilé et justifié la demande de réduction de ~~90~~ 65 M\$,

- Masse salariale	3,5M\$
- Services professionnels externes :	3,8M\$
- Stock, achats, locations et autres	21,7M\$
- Services externes autres :	10,4M\$
- Récupération de coûts :	3,4M\$
- Autres charges	11,5M\$
- Amortissement et déclassement :	3,8M\$
- <u>Charges réelles d'amortissement des logiciels:</u>	<u>6,4M\$</u>
Total :	65M\$

UC demande à la Régie de réduire les rubriques budgétaires ci-haut mentionnées pour les motifs plus amplement exposés dans sa preuve et ses témoignages et ce nonobstant la création de compte de frais reporté, afin que le coût de service autorisé par la Régie pour l'année tarifaires 2013-2014 ne soit pas surestimé et que les tarifs soient justes et raisonnables.

Évolution des achats post patrimoniaux

Tel qu'exprimé par M. Blain dans son rapport (pages 17 et 18) et dans son témoignage en audience, UC est préoccupée par le fait que les pratiques prescrites par le cadre réglementaire présentement en vigueur, ne prévoient aucun partage des risques financiers entre le Distributeur et ses clients, les coûts engagés pour des approvisionnements de long terme susceptibles de s'avérer inutiles étant totalement récupérés dans les tarifs.

De plus, l'importance des surplus d'approvisionnement engagés à long terme aura des conséquences tarifaires pour plusieurs années, ce qui milite en faveur d'un examen de ces surplus et de leur gestion dans un cadre spécifique. Selon le bilan des approvisionnements disponibles et des besoins en énergie prévus par le Distributeur pour les années 2012 à 2020 (pièce C-UC-0059 déposée le 18

décembre 2012), les surplus d'approvisionnementstotaliseront, avant mesure de gestion, 72,1TWh cumulativement d'une valeur de 7,365G\$ (milliard).

Or, le cadre réglementaire actuel, tel qu'il a trouvé application depuis l'année 2003-2004, n'offre dans les faits aucune possibilité de satisfaire « au moindre coût » les besoins en électricité des consommateurs québécois. Par voie de conséquence, la gestion des surplus d'approvisionnements engagés par le Distributeur ne laisse que des arbitrages entre des options plus ou moins désavantageuses pour les consommateurs et dont l'effet d'atténuation de l'impact tarifaire n'est que très marginal par rapport aux coûts d'acquisition encourus.

Le choix entre la possibilité de revendre à perte une partie des livraisons post patrimoniales que le Distributeur doit recevoir ou de reconduire la suspension de la production de la centrale de TCE en est un exemple. L'éventualité de laisser inutilisée une proportion croissante du volume d'électricité patrimoniale plutôt que d'encourir des pertes encore plus coûteuses pour les consommateurs en laissant inutilisées des livraisons post patrimoniales au coût unitaire encore plus élevé en est un autre.

À certains égards l'inaction du Distributeur est inquiétante, par exemple, dans le cadre du dossier R-3748 la Régie avait suggéré que le Distributeur entreprenne des discussions avec le Producteur ou toute autre partie intéressée afin d'étudier la possibilité de partager la production de la centrale de TCE, or il appert qu'il n'y a pas encore eu d'avancés à ce sujet. Puis dans le dernier dossier tarifaire la Régie refusait que le Distributeur procède à des transactions financières et lui demandait d'opter pour différer l'énergie devant faire l'objet de ces transactions, or le Distributeur a, malgré la décision de la Régie, choisi de ne pas différer l'énergie. UC ne peut que constater que l'attitude du Distributeur face aux recommandations et décisions de la Régie, rendues dans le meilleur intérêt des clients n'est pas optimale. UC se questionne à savoir si les choix du Distributeurs sont dans le meilleur intérêt de sa clientèle ou dans l'intérêt de son actionnaire.

Dans ce contexte, un examen par la Régie des coûts à long terme des surplus d'approvisionnement engagés s'avère essentiel.

UC demande respectueusement à la Régie de se prévaloir de la discrétion et des pouvoirs d'initiatives dont elle dispose pour adresser un avis au Ministre des Ressources naturelles du Québec relatif à la problématique majeure des coûts associés aux surplus d'approvisionnements prévus sur un horizon d'une dizaine d'années.

UC demande à la Régie de convoquer, de sa propre initiative, des audiences publiques sur cet enjeu.

5. Coûts des approvisionnements

Gestion des conventions d'énergie différée

L'année dernière dans le contexte où le Distributeur proposait à nouveau d'effectuer des transactions financières avec le producteur la Régie refusait d'autoriser de telles transactions dans les termes suivants :

« Bien que les transactions financières puissent être considérées comme un moyen de gestion du solde du compte d'énergie différée, la Régie réitère que lesdites transactions représentent principalement un outil pour équilibrer, sur un horizon de long terme, le solde du compte d'énergie différée et le bilan en énergie du Distributeur »

Dans la décision portant sur le Plan d'approvisionnement 2011-2020 du Distributeur, la Régie soulignait que le Distributeur devait désormais démontrer les avantages nets de conclure des transactions financières avec le Producteur plutôt que de différer les quantités d'énergie visées sur une longue période, advenant qu'il envisage recourir à nouveau aux dites transactions en tenant compte des prix de marché de long terme.

À cet égard, la Régie note les propos du Distributeur à l'effet que la décision qu'il a prise de cesser de différer l'énergie des contrats de base et cyclable ne résulte pas d'analyses économiques, malgré des incertitudes entourant l'évolution de la demande et de l'offre

Le Distributeur semble pourtant d'avis que le risque de variation imprévue de la demande doit être pris en compte dans la décision de revendre ou non une quantité d'énergie en surplus apparaissant à son bilan énergétique. Il mentionne qu'il est prudent de repousser une revente jusqu'au moment où elle devient inévitable, car « l'énergie vendue trop hâtivement peut occasionner des rachats plus tard à un prix plus élevé ».

Or, la Régie considère que cette problématique d'incertitudes se retrouve également dans le cas de la conclusion de transactions financières entre le Distributeur et le Producteur. En effet, la décision de différer des quantités d'énergie une année donnée ou de conserver celles-ci pour répondre à des besoins futurs, doit reposer sur une analyse économique qui tienne notamment compte des risques de variation de la demande sur la période 2012-2027, de même que des prix anticipés de l'énergie sur les marchés à long terme.

Considérant ces incertitudes et l'échéance des conventions d'énergie différée, la Régie juge qu'il s'avère plus prudent de différer l'énergie afin de palier à d'éventuels besoins futurs.

La Régie rejette donc la demande du Distributeur de reconduire les transactions financières avec le Producteur pour l'année 2012. Tel que demandé, elle s'attend à ce que le Distributeur dépose, lors du prochain plan d'approvisionnement, un cadre relatif à l'utilisation et à la conclusion de transactions financières avec le Producteur, le cas échéant, qui s'inscrit dans un plan global de gestion du solde du compte d'énergie différée

En conséquence, aux fins du calcul des revenus additionnels requis de l'année 2012, la Régie approuve le coût global des approvisionnements proposé par le Distributeur, en tenant compte de l'ajout de 4,2 M\$ relatif à l'EGM et du retrait de 17,3 M\$ relatif aux transactions financières avec le Producteur.»

UC soumet que l'analyse à laquelle la Régie a procédé en relation avec les transactions financières vs différer l'énergie est également applicable lorsque l'on compare les options prendre livraisons de l'énergie des contrats cyclable et de base et différer cette énergie.

UC note également que contrairement à la demande de la Régie contenue à la décision D-2012-024 bien que le Distributeur n'aie pas conclu de transactions financières avec le Producteur il n'a pas tel que requis différé l'énergie afin de palier à des besoins futurs.

Le Distributeur a également décidé de ne pas examiner de cadre relatif à l'utilisation et à la conclusion de transactions financières.

Or la décision de ne pas différer l'énergie des conventions tel que requis par la Régie, comporte des coûts pour les consommateurs tant pour l'année 2012 que pour l'avenir si les besoins se concrétisaient. **UC soumet que le Distributeur doit être sanctionné pour son refus de respecter la décision de la Régie, et ce sans démonstration de nécessité et d'urgence.**

Pour l'année 2013, le Distributeur propose de prendre livraison de l'énergie des contrats et de ne pas utiliser la possibilité qu'il a de différer tout ou partie de cette énergie. Cette décision aura pour conséquence qu'une quantité importante de l'énergie patrimoniale sera laissée inutilisée. Pourtant cette énergie est la moins chère et l'énergie différée pourrait répondre à des besoins futurs.

M. Pham a présenté dans son rapport son évaluation de la demande du Distributeur. Il fait le constat que le Distributeur n'a toujours pas fait d'analyse économique pour justifier sa décision de ne pas différer l'énergie des contrats de base et cyclable. De fait en audience la seule justification présentée par le Distributeur se limite à sa présentation de son interprétation de l'esprit des conventions, interprétation qui semble mettre de côté certains des attendus, les termes et divers articles des conventions, les représentations faites dans le cadre des dossiers R-3648-2007 et R-3726-2010 et les décisions rendues par la Régie dont la décision D-2010-099.

En effet dans le cadre du dossier R-3726, la Régie souligne dans sa décision les représentations suivantes faites par le Distributeur :

«Le Distributeur soumet qu'da flexibilité accrue des conventions amendées lui permettra de réduire considérablement le coût de ses approvisionnements»

«Selon le Distributeur, les différentes modifications apportées aux conventions lui fournissent une flexibilité additionnelle nécessaire pour ajuster ses approvisionnements à ses besoins, en limitant le recours aux achats et reventes d'énergie sur les marchés de court terme. En outre, l'extension de la durée des conventions permet au Distributeur de mieux faire face à des scénarios de besoins plus faibles que le scénario moyen.»

UC souligne que lorsqu'il est question des approvisionnements du Distributeur dans ce dossier il est fait référence à tous ses approvisionnements incluant le contrat patrimonial et non seulement aux contrats de base et cyclable ayant fait l'objet des conventions.

La maximisation de l'utilisation du contrat patrimonial est d'ailleurs soulignée aux

attendus des conventions :

« ATTENDU QUE ces aléas peuvent créer des surplus d'énergie post patrimoniale ;

ATTENDU QUE le Distributeur souhaite administrer de façon optimale et dans une perspective de long terme ces approvisionnements post patrimoniaux afin de favoriser une saine gestion des coûts de ceux-ci et maximiser l'utilisation de l'électricité patrimoniale ; » (nos soulignés)

De plus la Régie au moment où elle a approuvé les deuxièmes modifications aux conventions s'exprimait ainsi :

«[51] Les conventions actuelles donnent droit au Producteur de racheter l'électricité cas échéant, inscrite au solde du compte d'énergie différée à l'expiration des contrats de base et cyclable. Le prix d'achat est sur la différence entre le prix du marché du NYISO et le prix de l'énergie associé aux contrats de long terme¹¹.

«[52] Les amendements proposés aux conventions maintiennent le droit d'achat du Producteur des quantités d'énergie du solde du compte d'énergie différée. La formule de prix a toutefois été légèrement modifiée afin d'établir un prix moyen basé sur des indices de prix à terme plutôt que sur le prix du DAM (Day-Ahead Market) du NYISO publié au 31 décembre.

«[53] Les conventions amendées établissent clairement la possibilité pour le Distributeur de racheter le solde du compte d'énergie différée si le Producteur n'exerce pas son option de le faire. Advenant le rachat par le Distributeur, l'article 2.2.8 prévoit que la livraison de l'énergie au Distributeur s'effectuerait uniformément pendant les douze mois suivant la fin du contrat et ne serait pas assortie de puissance, ou sujette à la rémunération de la puissance additionnelle associée aux retours d'énergie en période d'hiver.

«[54] Par ces amendements, le Distributeur vise à obtenir davantage de flexibilité et de moyens pour répondre à d'éventuels besoins d'électricité à très long terme, soit l'échéance des contrats en 2027. » (nos soulignés)

UC soumet qu'il est étonnant que le Distributeur soutienne maintenant qu'il a l'obligation de ramener à zéro le compte d'énergie différée alors qu'il a expliqué et plaidé dans 2 dossiers antérieurs visant l'approbation des conventions, de quelle manière et à quelles conditions, il serait disposé du solde s'il advenait qu'il y en ait un.

Comme elle l'a noté dans des dossiers antérieurs, UC souligne que l'approche du Distributeur face aux conventions demeure déterministe et ne lui procure pas de flexibilité pour pouvoir faire face aux éventualités non prises en compte dans sa prévision du scénario moyen.

UC souligne que le Distributeur interprète erronément les termes des conventions et ce, au détriment de sa clientèle qui devra ainsi assumer des coûts d'approvisionnement supplémentaires en 2013 et possiblement dans le futur (coûts d'approvisionnement en 2020 à 2026).

Il se dégage des ententes, et cette interprétation a été vérifiée et confirmée par la Régie dans sa décision D-2008-76 que, le Distributeur peut procéder à des reventes.

Par contre il est spécifié dans les attendus de l'entente que : « le Distributeur ne pourra utiliser les reports d'énergie à des fins spéculatives» et cet énoncé est précisé dans les

termes suivants : « c'est-à-dire procéder à des rappels d'énergie pour la revendre sur les marchés de court terme en vue d'en tirer un profit».

Dans un premier temps UC soumet que procéder à un rappel d'énergie pour faire une revente, afin de réduire le solde d'énergie différée sur la base de prévisions qui démontreraient que ce solde ne peut être écoulé avant 2027, n'est pas une opération interdite par les conventions. Cette interprétation de UC est conforme à la décision de la Régie, D-2008-76, rendue dans le cadre du dossier R-3648-2007 :

«Le dernier « attendu » des deux Conventions se lit comme suit :

« ATTENDU QUE le Distributeur ne pourra utiliser les reports d'énergies (sic) à des fins spéculatives, c'est-à-dire procéder à des rappels d'énergie pour la revendre sur les marchés de court terme en vue d'en tirer un profit »¹⁰.

La Régie prend acte des propos du Distributeur en audience selon lesquels il peut revendre de l'énergie autant pendant la période où les livraisons sont reportées (2008-2011)¹¹ que pendant la période de retour des livraisons (2012-2020)¹², et ce, en autant que les reports n'aient pas été faits à des fins spéculatives et que le Distributeur ait fait les efforts raisonnables pour que les Conventions servent aux besoins des Québécois¹³.

La Régie considère que cette possibilité de revente est importante pour conserver la flexibilité du Distributeur en matière de gestion de ses approvisionnements. Elle l'est également pour ramener à zéro le solde du compte d'énergie différée avant le 31 décembre 2020 (voir section 3.4). (nous soulignons)

L'interprétation de UC est également conforme aux représentations faites par les témoins du Distributeur lors des audiences tenues dans le cadre du dossier R-3648-2007, où en relation avec un solda de 9 TWh, le Distributeur explique :

«L'autre point que je veux amener aussi, mettre en lumière, lorsqu'on regarde le solde en deux mille onze (2011), on parle de neuf térawattheures (9 TWh). Au trente et un (31) décembre deux mille onze (2011), la connaissance du solde du compte est connue. On ne peut pas par la suite différer d'autres quantités en vertu des ententes actuelles.

Nous avons devant nous neuf ans pour disposer de cette énergie-là, évidemment, on le

souhaite, pour rencontrer des nouveaux approvisionnements. Mais, si c'est pas le cas, on va avoir neuf ans pour en disposer. Et ça pourrait se faire soit par de la revente si la demande ou les nouveaux approvisionnements n'étaient pas au rendez-vous.»

Un peu plus loin dans son témoignage le témoin du Distributeur indique que, s'il y a des surplus, face à une baisse de la demande il faudra disposer du solde, il précise que la revente est incluse dans le terme «disposer».

« disposer », on s'entend. « Disposer », il y a différentes options. Ça peut être... ça peut être de modifier notre offre. Ça peut être également d'en disposer via la revente, t'sais.»

Le témoin précise un peu plus loin en relation avec l'option de revente :

«Et on a toute la flexibilité et tout le loisir d'exercer cette option-là à la discrétion. Mais, ce qu'on mentionne, c'est que l'esprit de l'entente, ce n'est pas pour faire des ventes ou des achats de façon spéculative puis de faire de l'achat-revente, par exemple. C'est ça la question là. C'est pas de faire des exercices d'achat-revente à travers cette entente-là. Ce n'est pas l'objet.» (nos soulignés)

Le témoin précise également que ce qui est visé par cet attendu, et ce qui serait spéculatif serait par exemple de faire des achats sur les marchés parce que ceux-ci sont avantageux et se retrouvant en situation de surplus différer l'énergie des conventions afin d'en disposer plus tard quand les marchés seront meilleurs pour revendre. La définition de l'esprit de l'entente alors présenté par HQD est donc que la spéculation serait d'acheter sur les marchés, en situation de surplus et différer l'énergie des conventions dans le but de la revendre et de faire ainsi un bénéfice. Or ce n'est pas le cas ici, d'autant plus qu'il y a de bonnes probabilités que l'énergie différée en 2013 serait requise pour combler les besoins québécois entre 2020-2026.

Le témoin de HQD précise également que s'il y a des surplus de 4TWh par année et un solde d'énergie différée de 9TWh le Distributeur ne dévie pas de l'entente s'il en dispose en revendant une partie du solde car il aura fait les meilleurs efforts pour que cette énergie serve au marché québécois.

UC précise que vendre sur les marchés l'énergie rappelée afin de minimiser les pertes ou étaler les risques est bien loin de l'idée de procéder à des ventes pour faire un profit, après avoir acheté ailleurs à bas prix.

UC soumet que l'interprétation faite par le Distributeur, des conventions d'énergie différée dans le cadre du présent dossier, afin de justifier de ne pas différer, est erronée et est contraire à l'interprétation et les assurances relativement à la revente qui ont été données dans le cadre du dossier R-3648-2008. De plus l'interprétation du Distributeur ne se base pas sur les faits, dont l'état du solde du compte d'énergie différée à l'échéance des conventions présenté au dossier.

UC soumet que, les évaluations économiques et les démonstrations du Distributeur à l'effet qu'il fait les meilleurs efforts pour gérer au moindre coût, le solde du compte d'énergie différée et le contrat patrimonial sont d'une importance capitale dans le processus de règlementation. Il s'agit en fait de l'atteinte de l'objectif de minimisation des coûts maintes fois énoncé par la Régie et de l'équité et de la transparence des opérations effectuées entre deux entités administratives d'Hydro-

Québec dont seule Hydro-Québec dans ses activités de distribution est sous la juridiction de la Régie.

UC déplore que le Distributeur n'ait jamais présenté à la Régie et à l'ensemble des intervenants, ni dans sa preuve ni lors de sa plaidoirie du 19 décembre 2012, de justification ou explication relativement à l'impact de sa proposition de ne pas différer l'énergie en 2012 et 2013 sur les tarifs que supportent les consommateurs.

Le 19 décembre 2012, le Distributeur plaide que d'ici 2027 il y aura 45 rendez-vous avec le Producteur pour ajuster l'utilisation prévue du compte d'énergie différée. Or, de l'avis de UC, ces nombreux rendez-vous, prévus d'ici 2027 (3 rencontres par an), ne pourront porter fruits que si le Distributeur a un plan pour gérer de façon économique, dans le meilleur intérêt de sa clientèle, la convention d'énergie différée et l'électricité patrimoniale compte tenu des aléas climatiques et des aléas reliés à la prévision de la demande.

Tel que soumis par M. Pham dans son rapport la proposition de gestion des conventions faite par le Distributeur dans le cadre du présent dossier «ne comporte aucune analyse économique ou discussion sur l'impact de la stratégie du Distributeur de ne pas différer l'énergie en 2012 et 2013 sur les coûts d'approvisionnement et donc sur les tarifs de 2013-2014, alors que l'objectif fondamental des conventions d'énergie différée est de gérer les surplus qui sont sujets à des aléas de prévisions et des aléas climatique et d'administrer de façon optimale et dans une perspective de long terme les approvisionnements postpatrimoniaux».

M. Pham souligne l'approche déterministe du Distributeur, et note qu'il est possible que l'énergie qui aurait été différée en 2012 et le serait en 2013 soit utile au cours des 15 prochaines années et cette possibilité doit être prise en compte puisque la décision de ne pas différer aura des conséquences importantes sur les coûts d'approvisionnement si cette énergie est requise à l'avenir.

La réponse du Distributeur à l'engagement 14, pièce B-0154, qui fait état des prévisions des besoins jusqu'à 2027, confirme les prévisions faites par M. Pham dans son rapport quant à des besoins futurs probables. Ces besoins futurs pour de nouveaux approvisionnements ont été chiffrés par le Distributeur dans cet engagement et constaté par M. Pham lors de son témoignage du 18 décembre 2012 :
« Malgré ceci, le Distributeur a dû prévoir acheter dix virgule six térawattheures (10,6 TWh) sur la période deux mille vingt et un à deux mille vingt-six (2021-2026) de nouveaux approvisionnements de long terme dont le prix serait très élevé comme on l'a vu précédemment »

UC souligne que le Distributeur n'a pas contesté ce constat de M. Pham ni présenté de contrepreuve.

De plus UC a noté le refus du Producteur de fournir pour 2013 et 2014 le bloc de 400 MW additionnels prévus aux conventions. Bien que le Producteur dispose en

vertu des conventions d'une discrétion absolue, UC s'étonne que le Distributeur n'aie pas tenté de comprendre les motifs sous-jacents à cette décision et ce dans l'intérêt de sa clientèle. En effet, jusqu'à la réception de la lettre du Producteur, le Distributeur avait traité ce bloc comme étant une source sûre d'approvisionnement il est donc étonnant qu'il ne questionne pas ce «revirement» du Producteur, qui coïncide avec le refus de la Régie d'approuver l'EGM. UC souligne qu'un tel refus mérite à tout le moins une discussion et quelques questionnements de la part du Distributeur et ce même si le résultat n'est pas concluant. UC est d'avis qu'il ne faudrait pas présumer que ce 400MW additionnel ne sera jamais disponible, tout comme il ne faudrait pas présumer qu'il sera toujours disponible.

M. Pham dans son rapport note des déficits importants pendant les dernières années de la période 2020-2027, il conclut qu'il serait plus économique de différer l'énergie de la centrale de base en 2012 et 2013, pour pouvoir l'utiliser lors des années de déficits énergétiques, considérant l'écart important entre le coût d'énergie rappelée et le coût des nouveaux approvisionnements à long terme. UC demande à la Régie de retenir ce constat.

Selon M. Pham le différentiel de coûts entre l'option de différée l'énergie plutôt que d'en prendre livraison pour les années 2012 et 2013 serait respectivement de 67M\$ et 63M\$. Une telle décision permettrait également aux consommateurs de bénéficier d'approvisionnements à un prix inférieur à celui des marchés à long terme. Selon M. Pham cet avantage à long terme se chiffrerait à 169M\$ et 152M\$

Tout comme M. Pham, UC est d'avis que la proposition du Distributeur est désavantageuse sur le plan économique et elle ne respecte pas les principes et demandes énoncés par la Régie dans sa décision D-2012-024.

La stratégie choisie par le Distributeur en 2012, contrairement aux instructions de la Régie «est à l'origine d'une hausse de 32.3M\$ du coût des approvisionnements de long terme par rapport à celui reconnu dans la décision D-2012-024.»

Cette hausse est comptabilisée au compte de *pass on* et versée aux revenus requis de 2013, tel que confirmé en réponse à la DDR de UC.

Dans le contexte où le Distributeur n'a pas respecté la décision D-2012-024 et demande de la Régie de différer l'énergie en 2012, UC soumet que la Régie doit réviser à la baisse le montant relatifs aux coûts d'approvisionnement de long terme dans le compte de *pass on* et tel que justifié au tableau 14.1 soumis par M. Co Pham dans son rapport, refuser au Distributeur l'inclusion d'un montant de 67M\$ au revenus requis de 2013, en relation avec les coûts de l'électricité patrimoniale et ceux du contrat de base pour l'année 2012.

UC demande également à la Régie, tel que proposé par M. Co Pham, d'ordonner au Distributeur de différer 2.1TWh en 2013, ce qui permettrait de réduire de 63M\$ les coûts d'approvisionnement prévus pour 2013.

En conclusion, considérant la démonstration effectuée par M. Pham dans son rapport UC demande à la Régie de retenir les recommandations qu'il a soumis et de :

- **rejeter la stratégie du Distributeur exercée en 2012 et proposée pour 2013 de ne pas différer l'énergie du contrat de base ;**
- **confirmer que le Distributeur aurait dû , conformément à la décision de la Régie D-2012-024, différer l'énergie du contrat de base en 2012 et ajuster l'utilisation de l'électricité patrimoniale en conséquence;**
- **ordonner de différer l'énergie du contrat de base en 2013 et d'ajuster l'utilisation de l'électricité patrimoniale en conséquence ;**
- **réduire les revenus requis de 2013 de 67M\$ en refusant l'inclusion au compte de *pass on* des coûts d'approvisionnements de 2012 dus à la décision du Distributeur de ne pas différer l'énergie ;**
- **réduire les revenus requis de 2013 de 63M\$ en considérant la réduction des coûts d'approvisionnement applicable en différant l'énergie ;**
- **souligner au Distributeur son obligation de respecter les principes et orientations de gestion des approvisionnements et des conventions d'énergie différée énoncés dans la décision D-2012-024 par la Régie ;**

En terminant UC souligne que l'interprétation donnée par le Distributeur lors de son argumentation du sens à donner à la «spéculation» n'est pas juste puisqu'elle ne prend pas en considération les risques économiques dans son évaluation de la demande et les outils disponibles pour disposer du solde s'il y en avait un.

UC en ce sens appuie les représentations de l'UMQ et le témoignage de M. Marcel Raymond.

Le tout respectueusement soumis
A Montréal, ce 20 décembre 2012



Me Hélène Sicard, procureur de
Union des consommateurs