

MANITOBA

LOI SUR LA RÉGIE DES SERVICES PUBLICS

LOI SUR L'HYDRO-MANITOBA

***LOI SUR L'EXAMEN PUBLIC DES ACTIVITÉS
DES CORPORATIONS DE LA COURONNE ET
L'OBLIGATION REDDITIONNELLE DE
CELLES-CI***

Ordonnance 117/06

Le 2 août 2006

Devant : Graham Lane, CA, Président
Robert Mayer, c.r., Vice-président
Len Evans, LLD (Hon.), Membre
Kathi Avery Kinew, Ph.D., Membre

**Examen De La Méthode Fondée Sur Le Coût Du Service D'hydro-Manitoba
Et Autres Questions**

1.0 Sommaire exécutif

Par la présente ordonnance, la Régie des services publics (la « Régie ») ordonne à Hydro-Manitoba de modifier sa méthode d'étude sur les coûts du service en prévision du dépôt d'une demande tarifaire générale qui vise la modification des tarifs aux abonnés sur une période de deux ans. En ordonnant à Hydro-Manitoba de déposer une nouvelle demande tarifaire générale, la Régie partage les préoccupations d'Hydro-Manitoba concernant le fait que l'entreprise de services publics possède peu de capitaux propres (bénéfices non répartis) par rapport à son risque commercial. De plus, par cette ordonnance la Régie donne d'autres directives qui peuvent avoir des conséquences sur les tarifs au moment de leur prochaine modification.

Aux termes de cette ordonnance, la Régie accepte l'affirmation d'Hydro-Manitoba selon laquelle un changement fondamental est survenu dans l'exploitation et les perspectives d'Hydro-Manitoba en raison de la hausse du prix unitaire à l'exportation, causée en partie par la révision des règles du commerce d'exportation et par une nouvelle capacité simultanée permettant de faire des ventes par arbitrage. Comme Hydro-Manitoba, la Régie est aussi d'avis que la consommation d'électricité à bas prix au Manitoba peut éliminer les possibilités d'hausser les ventes à l'exportation et peut faire augmenter la facture des abonnés, tout en faisant obstacle à la réalisation d'une réduction possible des émissions de dioxyde de carbone (CO₂) à une échelle se rapprochant de l'échelle planétaire.

Les nouvelles règles des marchés d'exportation permettent de fixer les prix des exportations en fonction des coûts marginaux de production des clients américains d'Hydro-Manitoba membres du Mid-Continent Area Power Pool (MAPP) et du système Midwest Independent System Operator (MISO). Ensemble, ces nouvelles règles et la hausse des prix du gaz naturel de juillet 2005 à janvier 2006, qui ont provoqué la hausse des coûts marginaux et des prix des exportations pendant l'exercice financier de 2005-2006, ont fait en sorte que, pour la première fois, la moyenne des prix des exportations ait dépassé la moyenne des tarifs facturés aux abonnés manitobains. Lorsqu'il y a une

augmentation de la consommation au Manitoba pendant que les prix des exportations dépassent les tarifs domestiques, Hydro-Manitoba perd des possibilités de ventes à l'exportation et voit une baisse de ses recettes nettes d'exportation et de son bénéfice net.

Comme Hydro-Manitoba est toujours bien en dessous du niveau visé de capitaux propres qu'approuve la Régie (ratio des bénéfices non répartis à la somme des dettes d'Hydro-Manitoba), et étant donné les risques inhérents liés à la complexité et l'ampleur de la plus grosse entreprise de services publics au Manitoba, des revenus nets inférieurs aux prévisions actuelles pourraient se traduire par une augmentation des tarifs manitobains dans l'avenir.

En résumé, lorsqu'il y a des possibilités d'exportation à des prix supérieurs aux tarifs chargés aux abonnés manitobains, Hydro-Manitoba peut augmenter ses recettes générales et son bénéfice net en vendant de l'énergie à ses clients d'exportation plutôt qu'au marché manitobain. Lorsque ce n'est pas le cas, c'est-à-dire lorsqu'Hydro-Manitoba vend son énergie à un client manitobain, ce qui est toujours la première priorité, les recettes générales et le bénéfice net d'Hydro-Manitoba sont plus bas que si l'énergie avait été vendue à un client d'exportation.

Les liens entre le potentiel d'exportation, la consommation au Manitoba et les tarifs industriels moyens en dessous des prix des exportations moyens ont poussé Hydro-Manitoba à exprimer des préoccupations en ce qui concerne les grandes sociétés énergivores, plus particulièrement celles qui utilisent l'énergie en tant que matière de base de leurs procédés industriels. Par cette ordonnance, la Régie ordonne à Hydro-Manitoba d'organiser des consultations publiques et de proposer une nouvelle catégorie industrielle pour les nouveaux abonnés qui sont des sociétés de grande consommation, et dont les caractéristiques et les tarifs demeurent à déterminer.

La création d'une nouvelle catégorie industrielle qui recevra possiblement l'électricité au prix du marché est une question de politique générale d'une grande importance, qui s'étend au-delà des responsabilités de surveillance réglementaire de la Régie. Il faudrait tenir compte notamment des questions économiques et sociales, ce qui nécessitera donc

la participation de la société, y compris, plus particulièrement, celle du gouvernement et des industries visées.

La Régie cherche à s'assurer que la conception des tarifs et que les tarifs mêmes d'Hydro-Manitoba sont cohérents avec la réalisation des objectifs environnementaux de la *Loi sur le développement durable*. Afin de contrer davantage les dangers que la consommation accrue au Manitoba pose au bénéfice net et aux niveaux de tarification dans la province, on ordonne à Hydro-Manitoba de déposer, devant la Régie, des propositions qui visent à éliminer les tables de tarifs décroissants par blocs, et de mettre en place des tarifs progressifs et horaires. Ces derniers s'appliqueraient initialement aux abonnés non résidentiels à grand volume. L'efficacité énergétique offre la possibilité de mettre en place un cercle vertueux dans lequel une consommation moins élevée au Manitoba se traduit par des factures plus basses pour les abonnés, un total plus élevé des recettes d'exportation nettes et du bénéfice net d'Hydro-Manitoba, et une réduction des émissions de carbone par les clients américains d'Hydro-Manitoba.

La Régie reconnaît entièrement les responsabilités que la *Loi sur le développement durable* impose aux organismes publics, y compris Hydro-Manitoba et la Régie. Pour faciliter l'examen des demandes tarifaires dans l'avenir, la Régie demande à Hydro-Manitoba de lui fournir des renseignements supplémentaires sur les coûts marginaux et environnementaux associés à ses ventes au Manitoba et à ses ventes à l'exportation, facteurs qui ne sont actuellement ni mesurés ni rapportés. La Régie prévoit tenir compte des renseignements supplémentaires relatifs aux coûts marginaux et aux émissions de carbone, ainsi que d'autres facteurs, pour l'évaluation des demandes tarifaires que déposera Hydro-Manitoba dans l'avenir.

La Régie comprend que les prix du diésel ont augmenté depuis qu'elle a apporté des modifications provisoires au tarif du diésel, et ordonne à Hydro-Manitoba de déposer devant elle une nouvelle demande de tarif du diésel, d'ici le 30 septembre 2006, en ce qui concerne le service aux quatre collectivités du Nord qui reçoivent de l'électricité créée par une génératrice diesel. Dans l'intérim, la façon d'envisager la catégorie des abonnés

au diésel dans l'étude sur les coûts du service, selon la recommandation d'Hydro-Manitoba, est approuvée.

Par cette ordonnance, la Régie exige qu'Hydro-Manitoba prenne des mesures et effectue des dépôts qui couvriront une vaste gamme de questions complexes. La Régie reconnaît le temps et les efforts requis pour qu'Hydro-Manitoba puisse respecter les directives de la Régie, et s'entretiendra avec Hydro-Manitoba et les intervenants inscrits pour établir un calendrier raisonnable pour les demandes tarifaires générales. La Régie prévoit qu'une audience publique devra se tenir au plus tard en mai ou en juin 2007 et que tous les ajustements de tarifs qui découleront de ce processus seront mis en vigueur au plus tard le 1^{er} août 2007 et le 1^{er} avril 2008.

Cadre de l'étude sur les coûts du service

Les audiences de la Régie, tenues en mai et en juin 2006, ont été principalement axées sur l'examen de diverses autres méthodes d'étude sur les coûts du service. Hydro-Manitoba et des intervenants inscrits représentant des catégories d'abonnés d'Hydro-Manitoba et des environnementalistes ont participé à ces audiences. La reconnaissance de l'importance croissante des recettes d'exportation d'Hydro-Manitoba est ce qui a principalement motivé cette demande d'étude sur les coûts du service, et les directives qui en découlent.

La méthode d'étude sur les coûts du service répartit les recettes et les coûts d'Hydro-Manitoba entre les différentes catégories d'abonnés. Cette méthode est employée en tant qu'outil pour évaluer les tarifs des catégories d'abonnés, et est un des tests utilisés pour vérifier l'équité des tarifs entre ces catégories. Une étude sur les coûts du service est normalement déposée avec chaque demande tarifaire générale et, accompagnée des propositions de besoins en revenus et de conception des tarifs et d'autres renseignements pertinents, elle sert de contexte à l'appui de l'établissement des tarifs.

Par cette ordonnance, la Régie approuve la méthode d'étude sur les coûts du service recommandée par Hydro-Manitoba, à condition que certaines modifications importantes soient apportées. Hydro-Manitoba devra créer un nouveau modèle qui inclut ces

modifications avant que la Régie ne confirme sa directive. Ces modifications comprennent :

- l'ajout d'une seule catégorie de clients d'exportation plutôt que de deux comme le recommandait Hydro-Manitoba, les recettes et les coûts étant répartis d'une façon similaire à celle des catégories d'abonnés manitobains, y compris la distribution des coûts directs et indirects, fixes et variables. La nouvelle catégorie de clients d'exportation reflétera l'importance des ventes à l'exportation pour Hydro-Manitoba;
- l'intégration des quatre collectivités du Nord qui reçoivent de l'électricité créée par une génératrice diesel en tant que catégorie d'abonnés dans l'étude générale sur les coûts du service, tel que recommandé par Hydro-Manitoba;
- les recettes nettes d'exportation seront obtenues en soustrayant des ventes à l'exportation les coûts directs, indirects, fixes et variables répartis dans la catégorie des clients d'exportation, les coûts estimés du programme de tarifs uniformes, les coûts liés à la maîtrise de la demande d'électricité et les retraits prévus des fonds établis en vertu de *Loi sur la limitation des frais de chauffage en hiver* (projet de loi 11).

Le modèle de base de l'étude sur les coûts du service continuera de se fonder sur les coûts historiques réels mais tiendra aussi compte de l'information indiquant les coûts marginaux et la valeur des émissions de carbone découlant de la consommation d'énergie au pays. L'étude sur les coûts du service et les renseignements supplémentaires concernant les coûts marginaux et les émissions de carbone doivent être déposés avec un rapprochement entre l'étude sur les coûts du service, les renseignements supplémentaires et les prévisions financières « normalisées » tirées des prévisions financières intégrées en matière d'électricité d'Hydro-Manitoba.

La Régie a aussi fourni un nombre de directives à Hydro-Manitoba en ce qui concerne d'autres rapports et divers renseignements qui doivent être déposés devant la Régie au cours des prochains mois.

La Régie réitère que l'étude sur les coûts du service ne représente qu'un élément dans tout le processus d'établissement des tarifs, reliant l'examen des coûts environnementaux, des coûts marginaux et des circonstances spéciales aux coûts réels, aux besoins en revenus et à la conception des tarifs.

5,0 IL EST PAR CONSÉQUENT ORDONNÉ QUE :

1. La méthode du coût des services recommandée par Hydro-Manitoba SOIT PAR LA PRÉSENTE APPROUVÉE, sous réserve des modifications suivantes :
 - a) Il y aura une catégorie de clients à l'exportation, au lieu des deux catégories de clients à l'exportation recommandées par Hydro-Manitoba.
 - b) Les coûts, y compris les coûts directs, indirects, fixes et variables, doivent être affectés à la catégorie des clients à l'exportation d'une façon qui reflète la cause des coûts, comme dans les méthodes appliquées aux catégories de clients manitobains. En particulier, les coûts directement affectés à la catégorie des clients à l'exportation doivent comprendre les coûts rattachés à la « salle des marchés », les coûts du MAPP et du MISO, les coûts des centrales thermiques, le coût du loyer de l'énergie hydraulique et de l'achat d'énergie, et les autres coûts directement attribuables aux ventes à l'exportation.
 - c) Douze périodes SEP (programme sur les surplus énergétiques) doivent servir au calcul de la pondération du coût marginal, plutôt que les quatre périodes proposées par Hydro-Manitoba.
 - d) Outre l'ajustement des taux uniformes, le revenu net des exportations doit être réduit des coûts de gestion axée sur la demande et de l'affectation prévue dans le projet de loi 11, avant affectation aux catégories de clients manitobains.

- e) La catégorie de clients diesel doit être incluse dans l'étude sur le coût des services, comme le recommande Hydro-Manitoba.
 - f) Le revenu net des exportations doit être affecté aux catégories de clients manitobains, clients diesel compris, selon la méthode recommandée par Hydro-Manitoba.
2. Les futures demandes visant le coût des services devraient aussi inclure de l'information supplémentaire par catégorie de clients, dont les ratios approximatifs des revenus sur les coûts, en relation avec l'inclusion de renseignements sur le coût marginal et l'imputation des coûts théoriques des émissions dans l'environnement.
 3. Hydro-Manitoba doit redéposer PCOSS-06 dès que possible, mais au plus tard le 30 novembre 2006, mise à jour en fonction des décisions et changements de méthode ci-dessus et accompagnée de commentaires explicatifs. La demande doit aussi inclure un résumé préliminaire de l'information supplémentaire à fournir relativement au coût marginal et aux coûts rattachés à l'environnement.
 4. Hydro-Manitoba doit déposer à la Régie les renseignements et rapports suivants au plus tard le 30 avril 2007 :
 - a) un rapport et des recommandations sur l'établissement d'une nouvelle catégorie d'industries grandes consommatrices d'énergie, comprenant des critères élaborés par suite d'une consultation large auprès du secteur et du gouvernement, et des recommandations sur l'élaboration de la tarification;
 - b) un rapport et des recommandations pour mettre un terme progressivement aux tarifs dégressifs par blocs ou pour les éliminer;

- c) un rapport et des recommandations relativement au rééquilibrage de la demande et des primes d'énergie;
- d) un rapport et des recommandations quant à l'introduction de tarifs progressifs pour les clients consommant des volumes élevés, accompagnés de considérations sur le mécanisme automatique de fixation de la puissance en hiver (« winter ratchet »);
- e) un rapport et des recommandations en vue de l'établissement de tarifs modulés selon l'heure pour les catégories de clients non résidentiels, en particulier les clients gros consommateurs;
- f) un rapport relativement à des consultations auprès de la Ville de Winnipeg quant à des recensements des clients et à des imputations globales de coûts à la catégorie de clients du secteur de l'éclairage public;
- g) un rapport sur les plans d'Hydro-Manitoba pour la centrale au charbon de Brandon, et sur les raisons de poursuivre l'exploitation de cette centrale au regard de la *Loi sur le développement durable*;
- h) un rapport au sujet des consultations auprès du MKO et du gouvernement fédéral sur la proposition du MKO d'un partage additionnel du revenu net des exportations et sur sa suggestion d'une réduction permanente des tarifs imposés à ces communautés, pour tenir compte de l'exonération de la responsabilité des coûts relatifs à certains frais d'atténuation;
- i) un rapport d'analyse de risque étudiant et quantifiant l'estimation de perte de 2,2 milliards de dollars d'Hydro-Manitoba en cas de période de sécheresse d'une durée de cinq années, comprenant les frais de marketing, les risques opérationnels et financiers et l'impact potentiel des coûts

d'importation en cas de pénurie causée par une sécheresse, comme en 2003-2004;

- j) un rapport et des recommandations relativement aux options de regroupement des catégories de clients et aux écarts de prix appropriés pour les sous-catégories de clients.
5. Hydro-Manitoba doit déposer, dès que possible, mais au plus tard le 30 septembre 2006, une demande de tarification pour le diesel, qui comprendra l'information et les données suivantes :
- a) le point sur l'entente de règlement;
 - b) une discussion de l'approche tarifaire relativement aux comptes gouvernementaux (hors gouvernement fédéral et gouvernement provincial);
 - c) des renseignements courants sur les comptes non gouvernementaux, notamment la balance chronologique des comptes clients et des renseignements sur les mauvaises créances ainsi que sur la politique et les procédures de recouvrement;
 - d) des renseignements relativement à l'approche courante pour l'établissement de la tarification et pour des restrictions à la consommation;
 - e) des renseignements courants sur l'estimation des coûts nécessaires pour l'amélioration des services dans les quatre collectivités desservies au diesel afin de fournir 200 ampères et des capacités en chauffage de bâtiments.

6. Hydro-Manitoba doit déposer au plus tard le 1^{er} août 2007 une demande d'approbation générale des tarifs pour les exercices 2007-2008 et 2008-2009 qui devra comprendre les renseignements suivants :
- a) des renseignements à jour sur le coût des services reflétant les modifications de méthode fixées aux présentes;
 - b) une réflexion quant aux possibilités dans l'avenir d'augmentations générales des tarifs à la consommation au-delà des 2,5 % par an prévus dans la planification financière intégrée, afin de refléter les préoccupations exprimées par la Régie et par d'autres quant à l'accélération de la réalisation des objectifs financiers;
 - c) une discussion détaillée et des renseignements quant aux politiques comptables sur la capitalisation et le report des charges, ainsi que les arguments les soutenant, y compris les études de planification, les coûts de la gestion axée sur la demande, la capitalisation des coûts indirects, les coûts d'atténuation, et la comptabilisation des frais de centrale liés à la production non rentable avec des équipements dont la durée de vie restante est restreinte (comme les centrales de Brandon et de Selkirk);
 - d) une discussion et des renseignements détaillés sur les méthodes de prévisions financières utilisées dans la préparation de la planification financière intégrée, notamment la préparation des prévisions de charge, l'utilisation de scénarios de débit d'eau, les méthodes de prévisions des prix et des revenus à l'exportation, et des renseignements quant à la façon dont les effets des périodes de sécheresse, comme les coûts d'achat d'électricité, se reflètent dans les prévisions financières;

- e) un plan mis à jour des ressources énergétiques, y compris le rôle proposé pour l'énergie éolienne et celui de la centrale de Wuskwatim, et une description du rôle potentiel des projets de Gull et de Conawapa.

LA RÉGIE DES SERVICES PUBLICS

« Graham F. J. Lane »

Président

« H. M. Singh »

Secrétaire intérimaire

Copie certifiée conforme de l'ordonnance
n° 117/06 rendue par la Régie des
Services publics

Secrétaire intérimaire