

A-98-01

R-3398-98

11 août 1998

PRÉSENTS :

M^e Lise Lambert, LL.L., Vice-présidente
M. Pierre Dupont, M.A. (Écon.)
M. Anthony Frayne, B.Sc. (Écon.), MBA
Régisseurs

Hydro-Québec

Proposante

Et

**Liste des intéressés dont les noms apparaissent à la
page suivante**

Intéressés

*Relativement à l'avis de la Régie de l'énergie au gouvernement du Québec
concernant les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de
fourniture d'électricité*

Liste des intéressés :

Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF)

Association des industries forestières du Québec Ltée (AIFQ)

Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ)

Association québécoise de la production d'énergie renouvelable (AQPER)

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité (AQCIE)

Centre d'étude sur les industries réglementées (CEIR)

Club d'électricité du Québec

Gazifère Inc. (GI)

Gazoduc Trans Québec & Maritimes Inc. (TQM)

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) et Union pour le développement durable (UDD)

Industries James MacLaren Inc. (MacLaren)

Option Consommateurs et Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec (OC-FNACQ)

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEE)

Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ)

Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM)

Syndicat professionnel des ingénieurs d'Hydro-Québec (SPIHQ)

Syndicat professionnel des scientifiques de l'IREQ (SPSI)

The Grand Council of the Crees (EEYOU ISTCHEE)/Cree Regional Authority (GCC)

Tractebel Energy Marketing Inc.

AU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 167 ALINÉA 1 DE LA *LOI SUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE* (L.Q. 1996, c. 61),

NOUS VOUS SOUMETTONS L'AVIS DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE À LA SUITE DES AUDIENCES PUBLIQUES TENUES SUR LA PROPOSITION D'HYDRO-QUÉBEC CONCERNANT LES MODALITÉS D'ÉTABLISSEMENT ET D'IMPLANTATION DES TARIFS DE FOURNITURE D'ÉLECTRICITÉ.

Montréal, le 11 août 1998

M^e Lise Lambert
Vice-présidente

Pierre Dupont
Régisseur

Anthony Frayne
Régisseur

Table des matières

SOMMAIRE.....	4
I. LE CADRE DE L'AVIS DE LA RÉGIE.....	7
II. LA PROPOSITION D'HYDRO-QUÉBEC.....	9
II. ANALYSE DE LA PROPOSITION D'HYDRO-QUÉBEC.....	13
3.1 Le concept de fourniture d'électricité.....	13
3.2 Le pouvoir de marché.....	17
3.3 La structure organisationnelle et les relations transactionnelles.....	21
3.4 La formule tarifaire proposée	25
3.5 La confidentialité	33
IV. LES IMPLICATIONS DE LA PROPOSITION D'HYDRO-QUÉBEC.....	38
4.1 Au plan législatif et réglementaire.....	38
4.2 Pour l'actionnaire.....	43
4.3 Pour les consommateurs	47
4.4 Pour les autres fournisseurs d'électricité	53
4.5 Pour les réseaux municipaux de distribution d'électricité.....	56
4.6 Perspective de développement durable.....	59
V. CONCLUSION GÉNÉRALE, CONSIDÉRATIONS FUTURES ET RECOMMANDATIONS	64
5.1 Conclusion générale	64
5.2 Considérations futures sur la libéralisation des marchés.....	67
5.3 Les recommandations.....	69
ANNEXE A	

SOMMAIRE

Dans le cadre du présent avis, la Régie de l'énergie statue sur la proposition d'Hydro-Québec portant sur les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité et ce, après des auditions ayant permis à 19 participants de toute obédience de présenter une preuve volumineuse sur la proposition d'Hydro-Québec ainsi que sur les alternatives possibles à cette proposition. Ce choix des modalités des tarifs de fourniture d'électricité vise finalement à déterminer le mode de réglementation et la mesure avec laquelle les activités de la société d'État doivent être réglementées.

La proposition repose sur une certaine appréciation du nouveau contexte d'ouverture et de concurrence du marché de l'électricité à l'échelle nord-américaine. Ce contexte justifierait, selon Hydro-Québec, que la production fasse l'objet d'une réglementation sur la base d'un prix de référence que la société d'État détermine elle-même.

Parmi les différents tarifs d'Hydro-Québec figure un tarif spécifique destiné aux clients grande puissance et appelé « tarif L ». La détermination du prix de la production proposé résulte d'une formule tarifaire par laquelle le coût du transport est déduit de ce tarif L. Hydro-Québec justifie l'utilisation du tarif L parce qu'il ne comprend aucuns frais de distribution ainsi que par son caractère juste et raisonnable qu'elle postule en raison du décret qui l'entérine. C'est uniquement ce prix de la production qui constitue, pour Hydro-Québec, son tarif de fourniture, excluant ainsi de la définition du tarif de fourniture le coût du transport et de la distribution.

Cette proposition est contestée par la majorité des intervenants, qu'ils soient consommateurs industriels ou résidentiels, producteurs privés ou défenseurs d'intérêts environnementaux. Ces intervenants suggèrent qu'un seul mode alternatif de réglementation est approprié, à savoir celui basé sur les coûts. Ce mode suppose une connaissance des coûts de l'ensemble des activités de l'entreprise, soit la production, le transport et la distribution d'électricité. Ainsi, les intervenants se prononcent pour une définition traditionnelle du concept de fourniture, incluant la production, le transport et la distribution et un tarif de fourniture qui reflète l'ensemble des coûts relatifs à ces activités.

Des témoins experts sont venus décrire tant des expériences canadiennes qu'américaines permettant ainsi à la Régie de nourrir une réflexion non pas seulement sur la proposition d'Hydro-Québec, mais également sur la diversité et l'étendue des implications pour la société québécoise.

En premier lieu, la Régie rejette les quatre prémisses fondamentales de la proposition :

1. La Régie est d'avis que le tarif de fourniture, tel que prévu à sa loi constitutive, vise le service rendu au consommateur pour l'électricité produite, transportée et distribuée. La

Régie conclut donc à la non-conformité de la proposition d'Hydro-Québec par rapport aux termes de sa loi constitutive.

2. La concurrence accrue prévalant sur le marché nord-américain n'a pas, selon la Régie, son pendant sur le marché québécois de l'électricité. La participation d'Hydro-Québec à ce marché ne réduit aucunement sa position dominante dans le secteur de l'électricité au Québec, puisqu'elle y exerce un pouvoir de marché pouvant être qualifié de quasi-monopole. Dans ces circonstances, seule une réglementation de la production basée sur la connaissance des coûts de l'entreprise est recommandée car elle est incontournable pour initier l'exercice d'un encadrement réglementaire utile et efficace. De plus, la Régie considère que ce mode de réglementation basé sur la connaissance des coûts constitue le point de départ d'un encadrement réglementaire évoluant vers un allègement graduel.
3. Hydro-Québec allègue un préjudice commercial possible à l'égard de ses exportations pour justifier la non-divulgaration de ses coûts de production. En l'absence de preuve satisfaisante à cet égard, la Régie rejette cette prétention, considérant en outre qu'elle dispose, dans le cadre de ses compétences, de moyens suffisants pour traiter de telles demandes selon les cas d'espèce.
4. Enfin, la Régie estime qu'Hydro-Québec ne démontre pas à sa satisfaction que le recours au tarif L relève d'un choix adéquat. En outre, la preuve révèle une problématique particulière concernant la définition du réseau de transport. En conséquence, la Régie n'accepte pas la formule tarifaire soumise par Hydro-Québec.

En second lieu, la Régie analyse les implications de la proposition dont certaines font l'objet de recommandations particulières. D'abord, la Régie n'est pas convaincue que la stabilité tarifaire est assurée au-delà du gel des tarifs annoncé par Hydro-Québec. Tant la formule proposée que l'absence de garantie sur l'évolution à long terme du prix de la production laissent croire à la Régie, à défaut de preuves chiffrées probantes par Hydro-Québec, que les revenus de l'entreprise pourraient fluctuer de façon importante. La facture des consommateurs et donc le revenu de l'entreprise, s'en trouveraient nécessairement affectés. Or, la Régie considère que le mode de réglementation en soi ne devrait pas avoir d'impacts directs sur les revenus d'Hydro-Québec.

De plus, la Régie demeure particulièrement préoccupée par le fait que la structure proposée des tarifs de fourniture ne favorise pas suffisamment une utilisation rationnelle de l'électricité.

C'est pourquoi, dans l'éventualité même d'une acceptation de la proposition par le gouvernement, la Régie estime essentiel qu'il lui soit permis de réviser la structure des tarifs de fourniture afin de favoriser un meilleur signal de prix et d'examiner le niveau des tarifs de fourniture d'électricité en liaison avec les revenus requis en transport et en distribution. Dans

cette perspective, la Régie note qu'il n'existe, selon la preuve, aucune urgence à appliquer la proposition d'Hydro-Québec.

Par ailleurs, la Régie souligne que l'adoption de la proposition d'Hydro-Québec entraînerait des modifications législatives substantielles à sa loi constitutive. La nature et l'ampleur de ces modifications visent à exempter l'activité production de toute surveillance réglementaire et ont pour effet d'hypothéquer les moyens légaux dont dispose la Régie pour s'acquitter de ses mandats statutaires, tels qu'assurer la satisfaction des besoins énergétiques et agir dans le respect du développement durable.

Finalement, la philosophie de la Politique énergétique du Québec et ses objectifs s'en trouveraient eux-mêmes compromis puisque les mandats statutaires de la Régie constituent les principaux outils légaux pour les atteindre. En outre, la Régie considère impératif non seulement d'assurer la plus grande transparence dans la régulation économique dans le domaine de l'énergie, mais également de favoriser un processus de contre-expertise réel et efficace.

Considérant sa loi constitutive comme adéquate pour assurer un encadrement réglementaire transparent et équitable, la Régie recommande l'entrée en vigueur de l'ensemble des articles de sa loi ainsi que l'instauration d'une comptabilité séparée et distincte selon les activités d'Hydro-Québec, soit la production, le transport et la distribution. Elle soumet de plus que les exportations et les contrats spéciaux devront faire l'objet de mécanismes réglementaires afin de s'assurer que les tarifs d'électricité des consommateurs québécois assujettis au règlement tarifaire n'interfinanceront pas ces transactions.

Pour tous ces motifs, la Régie recommande au gouvernement de ne pas adopter la proposition d'Hydro-Québec et de procéder selon les orientations qu'elle a définies dans le cadre du présent avis.

I. LE CADRE DE L'AVIS DE LA RÉGIE

La Régie de l'énergie (la Régie) exerce un mandat consultatif aux fins d'aviser le gouvernement du Québec sur les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité. L'avis doit se fonder sur une proposition d'Hydro-Québec¹ et être déposé auprès du gouvernement dans les six mois de l'entrée en vigueur de l'article 167 alinéa 1 de la L.R.E.²

Dès le 11 février 1998, soit la date de la promulgation de l'article précité³, la Régie a indiqué son intention de procéder par voie d'audiences publiques⁴ pour assumer ce mandat consultatif. À la suite du dépôt de vingt-et-une demandes d'intervention, quinze intervenants et quatre observateurs ont participé au processus, après que deux autres demandeurs se soient désistés⁵.

Cet avis au gouvernement est le fruit d'une preuve très volumineuse. La Régie a siégé en audiences publiques dix-sept jours, a entendu trente-huit témoins, dont des experts venus de partout en Amérique du Nord. La Régie produit en **ANNEXE A**, le calendrier des audiences, la liste des intéressés et des témoins ainsi que la liste de toutes les pièces déposées au dossier pour visualisation rapide de la tâche accomplie par tous les participants, à l'intérieur du très court délai légal de six mois. La Régie les remercie d'ailleurs tous pour leur précieuse collaboration.

En plus de cette contrainte temporelle omniprésente, les participants ont dû composer avec une asymétrie d'information disponible. La Régie a émis une ordonnance⁶ de production de certains renseignements afin de quantifier un peu mieux les impacts de la proposition d'Hydro-Québec. En érigeant cette dernière en procédure introductive unique, l'article 167 autorise la proposante à limiter le champ de sa preuve et en conséquence celui du débat. Néanmoins, la Régie a rappelé que si Hydro-Québec avait le choix de proposer le mode de réglementation qu'elle privilégie et n'avait pas à aider les intervenants dans leur démonstration, elle demeurerait quand même avec le fardeau de convaincre la Régie du bien-fondé de sa proposition.

La deuxième section de l'avis résume la proposition d'Hydro-Québec qui constitue le fondement du processus d'analyse de la Régie. La preuve des intervenants converge également vers l'analyse critique de cette proposition. Il ressort de la preuve une opposition radicale entre un mode de

¹ Dépôt de la proposition d'Hydro-Québec le 20 février 1998.

² L.Q. 1996, c. 61. Dans tout le texte, la Régie réfère à la *Loi sur la Régie de l'énergie*, abrégé. L.R.E.

³ Art. 167 alinéa 1 et 2 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* entré en vigueur le 11 février 1998 par le décret 1351-97.

⁴ D-98-12, 11 février 1998, *Hydro-Québec*.

⁵ D-98-20, 25 mars 1998, *Hydro-Québec et als*.

⁶ T.S., vol. 5, pp.180 et ss.

réglementation basé sur les prix, tel que suggéré par Hydro-Québec, et le mode préconisé par l'ensemble des intervenants, soit une réglementation basée sur les coûts.

Ces deux thèses se sont opposées tout au long du présent dossier. Pour faire ses recommandations au gouvernement, la Régie expose, à la troisième section, les sujets ayant été l'objet d'une attention particulière de la part des intervenants et de la proposante, en mettant en lumière leurs positions respectives. Ainsi, le concept de fourniture, le pouvoir de marché dans le cadre du contexte énergétique nord-américain et québécois, la structure organisationnelle et les relations transactionnelles entre les unités d'affaires d'Hydro-Québec, la formule tarifaire proposée et, finalement, l'objectif de confidentialité quant à ses coûts de production constituent les thèmes particulièrement traités par tous les participants et à partir desquels la Régie articule son avis.

De plus, la quatrième section de l'avis dégage les principales implications d'ordre économique, social et environnemental de la proposition d'Hydro-Québec sur l'ensemble des acteurs concernés par la proposition, à savoir, le législateur et le régulateur, l'actionnaire, les consommateurs, les autres fournisseurs, les réseaux municipaux de distribution d'électricité et, enfin, la société québécoise.

En guise de conclusion, la dernière section résume d'abord les motifs de rejet de la proposition d'Hydro-Québec. Elle présente ensuite quelques considérations futures sur la libéralisation des marchés. Enfin, la section se termine par les recommandations de la Régie au gouvernement du Québec.

Malgré le caractère technique de cet avis et à la lumière des modifications législatives suggérées par Hydro-Québec, la proposition implique des choix de société qu'il incombe au gouvernement du Québec d'effectuer. Pour l'essentiel, ces choix de société concernent d'une part, le niveau approprié de surveillance et de contrôle réglementaire en matière de la production d'électricité d'Hydro-Québec compte tenu du contexte énergétique québécois; d'autre part, ils portent sur le degré de transparence et de participation du public au processus décisionnel inhérent aux activités de production d'électricité d'Hydro-Québec. En définitive, le gouvernement doit décider du mode de réglementation de la production d'électricité d'Hydro-Québec qui est approprié pour favoriser la satisfaction des besoins énergétiques du Québec et ce, dans une perspective de développement durable.

Le gouvernement du Québec a estimé opportun de recourir au pouvoir consultatif de la Régie préalablement à l'exercice de ses prérogatives. Le présent avis a donc pour objectif de lui fournir l'information et l'expertise utiles à l'exercice de son pouvoir prévu au deuxième alinéa de l'article 167. Enfin, la Régie, en sa qualité de régulateur économique indépendant, veillera à l'application et au respect du décret éventuellement édicté par le gouvernement.

II. LA PROPOSITION D'HYDRO-QUÉBEC

Dans cette deuxième section, la Régie résume d'une manière factuelle la proposition d'Hydro-Québec sans la commenter ni l'analyser.

La proposition d'Hydro-Québec vise la détermination des modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité au Québec. La proposition s'inscrit dans un nouveau contexte d'ouverture et de concurrence du marché de l'électricité.

La transformation de l'industrie électrique nord-américaine révèle l'introduction de mécanismes favorisant une plus grande concurrence et ce, particulièrement dans les régions où les prix de l'électricité sont élevés. Dans cette perspective, Hydro-Québec a fait approuver un tarif de transport par le gouvernement du Québec⁷ et a obtenu de la Federal Energy Regulatory Commission (FERC), via sa filiale Hydro-Québec Energy Services (US) Inc., un permis⁸ pour vendre l'électricité directement dans les marchés américains sur la base du prix du marché. Au Québec, les marchés de gros sont accessibles, sous certaines conditions, à d'autres fournisseurs d'électricité depuis le 1^{er} mai 1997.

Le contexte électrique québécois présente la particularité d'être fondé sur le concept d'un pacte social en vertu duquel la clientèle québécoise bénéficie de tarifs d'électricité uniformes, stables et parmi les plus bas en Amérique du Nord. Selon Hydro-Québec, la proposition préserve ces acquis tarifaires. D'autres données propres à l'industrie québécoise résident dans le statut d'entreprise publique d'Hydro-Québec, dans le quasi-monopole qu'elle détient en matière de production d'électricité au Québec et, enfin, dans l'intégration de ses activités de production, de transport et de distribution d'électricité.

Par ailleurs, selon Hydro-Québec, une conséquence importante de sa participation dans un marché concurrentiel de la production réside dans l'adoption d'un certain niveau de confidentialité des coûts de production et de flexibilité commerciale et ce, afin de préserver sa capacité de négociation.

Dans le même esprit, la décision de réaliser des projets d'investissement doit appartenir, selon la proposition, à celui qui en assume les risques, soit l'actionnaire. Ainsi, Hydro-Québec se considère sur un pied d'égalité avec ses concurrents en ce qui a trait à la commercialisation de la production d'électricité.

⁷ Décret 276-97 du 5 mars 1997.

⁸ Décision intérimaire du 9 mai 1997 et Décision finale du 12 novembre 1997.

Pour la définition des activités de base, soit la production, le transport et la distribution d'électricité, Hydro-Québec retient les définitions des divers réseaux contenus à l'article 2 de la L.R.E.

Hydro-Québec modifie l'interprétation historique du terme « fourniture d'électricité » incluant la production, le transport et la distribution, pour le définir comme désignant uniquement la composante production qui réfère à la marchandise requise pour fournir l'électricité, incluant les achats auprès des fournisseurs.

La proposition s'appuie sur une structure administrative comportant cinq unités d'affaires dont quatre sont directement ou indirectement concernées par le sujet : le groupe Production, le groupe Distribution et services à la clientèle, le groupe Services énergétiques et enfin la division Transport (TransÉnergie).

En regard de l'article 52 de la L.R.E. et considérant sa nature d'entreprise intégrée, les orientations suivantes ont été retenues :

- Le Distributeur représente toutes les activités de l'entreprise ayant une incidence sur la facture d'électricité du consommateur québécois (approvisionnement, transport et distribution). Il dessert l'ensemble de la clientèle québécoise (ventes assujetties) ainsi que les clients bénéficiant de contrats particuliers.
- Le groupe Services énergétiques acquiert toute la production du groupe Production ou de tout autre fournisseur, contracte auprès de TransÉnergie les services de transport nécessaires pour répondre aux besoins du Distributeur et assume, s'il y a lieu, les conditions spécifiques d'approvisionnement consenties à une partie de la clientèle. Il répond aux besoins électriques du Distributeur aux prix de la fourniture en vigueur, tout en le protégeant contre une évolution défavorable des coûts et des risques dans ce domaine. À cet égard, le groupe Services énergétiques peut être assimilé à un « producteur ou son représentant » tel que libellé à l'article 52 de la loi.

Les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture proposées sont élaborées en fonction de ces orientations.

Les modalités d'établissement des tarifs de fourniture

Hydro-Québec propose que la production d'électricité soit réglementée sur la base du prix de la production déjà compris dans les tarifs actuels et que cela serve à établir le prix initial

d'acquisition de la fourniture par Hydro-Québec « Distributeur ». Le prix de la fourniture sur le marché québécois ne s'applique pas aux exportations d'électricité.

Le prix initial d'acquisition de la fourniture applicable au Distributeur est déterminé à l'aide d'une formule tarifaire qui consiste, dans une première étape, à déduire la composante transport (T) du tarif L⁹. De cette soustraction, à savoir L - T, résulte le prix de la production¹⁰ correspondant au prix initial de la fourniture d'électricité. Une fois le prix initial d'acquisition établi, le prix de la fourniture s'appliquant au Distributeur est ensuite calculé en tenant compte de trois éléments : la répartition entre les composantes puissance et énergie, le facteur d'utilisation du Distributeur et le taux de pertes sur le réseau de ce dernier.

Des prix de fourniture distincts sont par la suite déterminés pour chaque catégorie de consommateurs conformément à l'article 52 auquel réfère l'article 167 alinéa 1 de la L.R.E. Les mêmes éléments, soit le facteur d'utilisation et le taux de pertes, mais spécifiques à chaque consommateur ou catégorie de consommateurs, sont pris en compte dans l'établissement des prix de fourniture.

Chaque année, les prix de la fourniture seront révisés pour refléter toute évolution des facteurs d'utilisation et des taux de pertes.

Hydro-Québec propose qu'un prix distinct de la fourniture soit également calculé pour chaque réseau municipal¹¹ et que la Régie approuve des modalités particulières lui permettant de réagir à la concurrence introduite sur ces réseaux depuis le 1^{er} mai 1997. À cet égard, la société d'État suggère l'imposition éventuelle de conditions d'exercice au droit d'entrée et de sortie des réseaux municipaux, advenant que ceux-ci choisissent un autre fournisseur.

Hydro-Québec propose que les prix de la fourniture soient considérés comme étant le coût réel d'acquisition prévu à l'article 52 de la L.R.E. L'application du prix de la fourniture de chaque catégorie tarifaire au volume des ventes de ces mêmes consommateurs ou catégories de consommateurs définissent les revenus du Distributeur pour la composante de la fourniture. Ces montants perçus par le Distributeur sont considérés comme les coûts

⁹ Le tarif L-haute tension utilisé est celui prévu au 1^{er} mai 1998 pour les consommateurs alimentés en haute tension. Le coût de transport se mesure par le ratio des revenus requis de TransÉnergie et de la somme des pointes mensuelles du réseau de transport de 1998. Les revenus requis de TransÉnergie sont déterminés en conformité avec la définition du réseau de transport prévue à l'article 2 de la L.R.E. Le coût de transport est donc traité comme un coût relié à la capacité installée, lequel est ensuite réparti sur le nombre d'heures dans le mois pour résulter en un taux par kWh.

¹⁰ Selon Hydro-Québec, l'expression « prix de la production » désigne le prix de la fourniture à l'achat par le Distributeur du groupe Services énergétiques. De plus, cette expression est synonyme du terme « prix initial d'acquisition de la fourniture ».

¹¹ Les réseaux municipaux sont : Westmount, Coaticook, Sherbrooke, Alma, Amos, Baie-Comeau, Joliette, Jonquière, Magog et la Coopérative régionale d'électricité de Saint-Jean-Baptiste de Rouville.

d'acquisition et transférés intégralement aux fournisseurs, afin de ne pas introduire d'écart entre les revenus et les coûts du Distributeur pour la fourniture d'électricité.

Par ailleurs, la proposition prévoit que des conditions d'exception au prix de la fourniture et des conditions d'approvisionnement spécifiques consenties au Distributeur soient reconnues. Il s'agit notamment d'établir distinctement un prix de la fourniture applicable aux contrats particuliers, après analyse spécifique et dépôt confidentiel d'informations auprès de la Régie pour fins d'approbation. La proposition vise également l'établissement d'un prix de la fourniture applicable d'une part, à la consommation soumise à la tarification en temps réel¹², et d'autre part, au programme de puissance interruptible.

Les modalités d'implantation des tarifs de fourniture

Une fois les modalités déterminées par le gouvernement en vertu de l'article 167 alinéa 2 de la L.R.E., la Régie devra approuver la mesure du coût de transport à déduire du tarif L-haute tension afin d'établir le prix de la production, approuver les niveaux de prix de fourniture par catégorie de consommateurs et régler annuellement leur évolution selon les variations des facteurs d'utilisation et des taux de pertes spécifiques à leur alimentation électrique.

Pour chacun des réseaux municipaux, Hydro-Québec propose de présenter distinctement sur leur facture le prix de la fourniture.

Enfin, Hydro-Québec demande une application immédiate de son prix initial d'acquisition jusqu'au 30 avril 2002, sauf exceptions approuvées par la Régie, et préconise, par ailleurs, que les prix de la fourniture soient implantés dès 1998, tout en maintenant les tarifs d'électricité à leur niveau actuel.

Cette présentation sommaire de la proposition constitue un résumé de ses principales articulations et orientations. Son analyse détaillée, en fonction des thèmes dégagés par la Régie à l'issue du processus d'analyse de la preuve, fait l'objet de la prochaine section.

¹² Il s'agit des tarifs LR et MR tels que définis dans le Règlement n° 663 d'Hydro-Québec établissant les tarifs d'électricité et les conditions de leur application (décret 555-98).

II. ANALYSE DE LA PROPOSITION D'HYDRO-QUÉBEC

Pour chacun des thèmes abordés ci-après, la Régie présente la proposition d'Hydro-Québec, résume la position des intervenants et termine chaque thème en émettant son opinion. Cette approche permet de broser au lecteur un portrait global de l'analyse des participants à l'égard des thèmes retenus.

3.1 LE CONCEPT DE FOURNITURE D'ÉLECTRICITÉ

Proposition d'Hydro-Québec

Le concept de fourniture d'électricité aux consommateurs, selon Hydro-Québec, vise strictement l'électricité qu'elle produit ou achète auprès d'autres fournisseurs québécois ou étrangers, c'est-à-dire, pour faire un parallèle avec l'exemple gazier, « la marchandise », sans égard aux coûts de transport et de distribution. En ce sens, la proposition d'Hydro-Québec tranche avec la conception traditionnelle du service de fourniture telle que prévue aux tarifs actuels qui inclut l'électricité produite, transportée et distribuée aux consommateurs. D'ailleurs, Hydro-Québec reconnaît que cette nouvelle définition des tarifs de fourniture ainsi que le concept même de tarif de fourniture n'existaient pas auparavant.

Cette nouvelle approche, qu'Hydro-Québec qualifie d'appropriée¹³, résulte de l'interprétation conjuguée des articles 167 et 52 de la L.R.E. Elle tient compte également de la restructuration actuelle de l'industrie de l'électricité sur le marché nord-américain que la société d'État juge fondamentale.

Selon la preuve, le coût réel d'acquisition sera reflété dans le coût de la facture du distributeur et ce, sans égard au prix payé par le groupe Services énergétiques¹⁴ qui devient ainsi, selon la proposante, le représentant du producteur, au sens de l'article 52. Le coût réel d'acquisition ne vise donc aucunement le coût payé par le groupe Services énergétiques à ses propres fournisseurs, quels qu'ils soient.

Ainsi les tarifs de fourniture visent les prix applicables aux différents consommateurs ou catégories de consommateurs québécois pour l'énergie produite ou acquise. Ils s'adressent

¹³ T.S., vol. 14, p.14.

¹⁴ T.S., vol. 3, p.156.

aux réseaux municipaux quant au choix de leur fournisseur, aux clients d'Hydro-Québec pour fins d'indication du prix de la fourniture dans leur tarif respectif et enfin, à tous les fournisseurs, dont Hydro-Québec, aux fins de référence pour toute autre source de production. Ils ne s'appliquent toutefois pas aux exportations.

Position des intervenants¹⁵

Pour les intervenants, cette interprétation d'Hydro-Québec, sans strictement déroger à l'interprétation littérale de l'article 52, ne rend pas compte de la particularité du contexte québécois en matière d'électricité.

Pour certains intervenants¹⁶, l'article 167 peut se lire distinctement de l'article 52 et ils interprètent l'expression « tarif de fourniture » comme incluant la production, le transport et la distribution. Cette acception, selon eux, respecte à la fois le contexte législatif de la L.R.E. et la signification historique du concept de tarif de fourniture. En conséquence, l'expression « tarif de fourniture » mentionnée aux articles 52 et 167 de la loi indique le même sens que le mot « fournie » inscrits aux articles 31 (1) et 48.

Cette interprétation est toutefois discutée par le RNCREQ qui souligne que la rédaction finale de l'article 167 s'est conformée à l'ajout, à l'article 52, du terme « électricité ». Or, le terme fourniture à l'article 52 ne peut viser que la composante production puisqu'il est une transcription fidèle de l'ancien article 34 de la *Loi sur la Régie du gaz naturel*. Le RNCREQ en conclut que seuls les articles 52 et 167 traitent de la fourniture au sens de la production exclusive, distinguant ainsi l'expression « tarif de fourniture » de celle « tarifs auxquels l'électricité est fournie » des articles 31 (1) et 48 de la loi.

D'ailleurs, pour certains intervenants, la problématique¹⁷ réside surtout dans l'article 52 et dans son application aux acquisitions d'électricité par Hydro-Québec d'autres producteurs et non à la propre production par Hydro-Québec.

S'ils reconnaissent que l'article 52 vise le coût réel de production d'électricité à l'instar du modèle gazier dont il est issu, ces intervenants soulignent toutefois que cet article ne s'inscrit que dans le cadre d'un marché où le producteur est distinct du distributeur. En conséquence,

¹⁵ Le lecteur pourra se référer à la première page de l'avis pour la définition des acronymes utilisés dans le texte.

¹⁶ Plan de l'argumentation orale du ROEE, pp.13 à 15; Mémoire du ROEE, pp.26 à 28; Mémoire de l'ACEF, p.10; Mémoire de la FNACQ-OC, pp.7 et 8.

¹⁷ Il s'agit essentiellement de la preuve faite par les intervenants suivants: le GCC, le GRAME/UDD et le RNCREQ.

il ne peut, selon eux, s'appliquer à une entreprise intégrée telle qu'Hydro-Québec qui détient toujours, en outre, un monopole de marché, ceci nonobstant la restructuration organisationnelle soumise par la proposante. En fait, ils considèrent cette restructuration factice puisqu'elle instaure une structure de prix de transfert fictifs entre les propres unités d'affaires d'Hydro-Québec.

Enfin, il est soulevé en preuve que la composante « commodité », visée aux articles 167 et 52, amènerait un éclatement des tarifs que l'intervenant RNCREQ considère inopportun en raison de la non-ouverture du marché au détail de l'électricité.

La genèse de l'article 52, selon le RNCREQ, rend cet article difficilement applicable au secteur de l'électricité puisque non seulement ce dernier n'est pas en situation de concurrence au Québec mais que, en tout état de cause, il ne lui apparaît pas souhaitable de chercher à scinder le distributeur du producteur. Cet intervenant recommande donc la non-promulgation de l'article 52 pour le secteur de l'électricité.

Opinion de la Régie

La Régie considère que l'expression « fourniture » d'électricité se distingue des autres expressions production, transport et distribution. En effet, dès son premier article, définissant son domaine d'application, la loi sur la Régie énonce que « la présente loi s'applique à la production, au transport, à la distribution et à la fourniture d'électricité »¹⁸, distinguant ainsi la fourniture de la production, du transport et de la distribution. Le législateur n'étant pas censé parler pour ne rien dire, selon les règles d'interprétation législative, il n'a pu utiliser les mots « production » et « fourniture » pour décrire la même réalité.

De surcroît, les articles 31 et 48 de la loi appliqués au secteur gazier accordent à la Régie le pouvoir de fixer les tarifs auxquels le gaz naturel est transporté, livré ou fourni par un distributeur. L'article 2 définit par ailleurs le réseau de distribution comme étant l'ensemble des installations destinées à la fourniture d'électricité. La rédaction des articles 31 (1), 31 (4), 48 et 49 démontre une constance dans l'utilisation de l'expression « fourniture », laquelle intègre, à chaque article, les composantes production et distribution.

Appliqués à l'électricité et à Hydro-Québec, ces articles accordent à la Régie le pouvoir de fixer des tarifs de transport et de fourniture et non pas de livraison d'électricité. La livraison prévue pour le gaz naturel à ces articles et à l'article 1 est aussi l'objet de l'obligation du

¹⁸ Art. 1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

distributeur (article 77). Hydro-Québec, quant à elle, est tenue à l'obligation de fournir (article 76). En somme, tant le distributeur de gaz naturel qu'Hydro-Québec ont l'obligation respective soit de fournir et livrer le gaz naturel, soit de fournir l'électricité.

En matière d'électricité, un examen des principaux articles de la loi convainc la Régie, d'une part, que le tarif de fourniture ne peut que signifier les taux et conditions de service rendu au consommateur (article 48) pour fournir l'énergie, mais d'autre part, que l'activité fourniture peut englober en plus de la production les activités de distribution et de transport selon les objectifs spécifiques à chaque article de la loi.

La Régie est d'avis qu'il y a une erreur de droit à considérer la fourniture comme équivalant uniquement à la production d'électricité sans référer à l'acquisition et qu'il y a également erreur de droit à considérer un tarif de fourniture qui ne pourrait être dégroupé en fonction des composantes production, transport et distribution.

De plus, dans sa proposition, Hydro-Québec nie la compétence de la Régie sur les investissements en production, leur évaluation et leur imputation aux livres. Même si la proposition exige un changement substantiel de la loi et qu'il peut y être remédié par des modifications législatives, comme le suggère Hydro-Québec, la Régie, pour rendre un avis éclairé, doit analyser dans leur ensemble tant les activités du Distributeur Hydro-Québec que les pouvoirs d'un organisme de régulation économique.

La Régie considère que tant qu'Hydro-Québec demeure une corporation unique, l'application de l'article 52 se limitera à l'achat d'électricité par Hydro-Québec auprès d'autres producteurs. Cependant, comme la Régie recommande une comptabilité séparée pour les trois activités production, transport et distribution, l'esprit de l'article 52 suggère une transparence quant au coût réel de transfert entre activités sans majoration incluse par une unité d'affaires du monopoleur.

La Régie recommande la mise en vigueur de l'article 52 de la L.R.E. afin que tout tarif de fourniture d'électricité reflète le coût réel d'acquisition consenti par des producteurs d'électricité.

3.2 LE POUVOIR DE MARCHÉ

Proposition d'Hydro-Québec

Hydro-Québec élabore une proposition qui vise à refléter les caractéristiques fondamentales de l'industrie électrique québécoise dont, entre autres, le quasi-monopole qu'elle détient en matière de production d'électricité au Québec. Hydro-Québec compte effectivement pour 90,1%¹⁹ de la production sise sur le territoire québécois et assume 97%²⁰ du marché de la distribution d'électricité au Québec.

Quant à l'évolution du pouvoir de marché, Hydro-Québec indique qu'elle n'a pas l'intention d'aborder la question de la libéralisation des marchés de l'électricité ou de promouvoir l'ouverture des marchés de détail dans la présente proposition. Elle souligne également que la politique du gouvernement du Québec à ce sujet est très claire : il n'est aucunement question pour le moment d'ouverture des marchés au-delà de ce qui est déjà en place pour le marché de gros, ce qui exclut d'emblée le recours au marché pour l'établissement des prix de la fourniture d'électricité.

De plus, M. Rabeau, explique²¹ que la séparation horizontale des activités de production d'Hydro-Québec ne semble pas avantageuse. Cette désintégration horizontale serait coûteuse et complexe et produirait des prix plus élevés en raison, entre autres, des coûts additionnels de types transactionnel et administratif ainsi que des pertes d'économie d'envergure. La proposante mentionne qu'aux États-Unis, la déréglementation au niveau du marché de gros et de détail a été causée par des tarifs très élevés et l'arrivée de nouvelles technologies de production.

Hydro-Québec prétend que sa proposition permet à la Régie d'exercer pleinement son pouvoir de contrôle et de surveillance sur l'évolution des tarifs de fourniture de façon simple et efficace. Ce pouvoir sera exercé en suivant un mode de réglementation adapté au contexte nord-américain de l'industrie électrique et comparable aux plus récentes pratiques en matière de réglementation de la production. Par exemple, M. O'Connor mentionne²² que le prix utilisé pour fixer le point de départ des méthodes de réglementation de type « prix plafond » est, le plus souvent, le tarif existant. Ce tarif n'est pas sujet à une révision dans le cadre d'une nouvelle cause tarifaire, mais il a généralement été fixé dans le cadre d'une cause antérieure.

¹⁹ Pièce HQ-17, doc.6.

²⁰ Pièce HQ-1, doc.1, p.1,3.

²¹ Pièce HQ-1, doc.10 (en liasse), p.20.

²² T.S., vol.13, pp.18 et 40.

Position des intervenants

Plusieurs intervenants constatent le niveau élevé du pouvoir de marché d'Hydro-Québec dans le secteur de l'électricité et, en conséquence, le besoin d'un organisme de réglementation qui exerce pleinement sa compétence²³. La plupart des intervenants insistent sur le fait que ce besoin de réglementation exige une connaissance des coûts de production. Cette approche s'appuie sur la doctrine réglementaire et correspond aux pratiques généralisées dans ce domaine lorsque le pouvoir de marché s'avère élevé.

Certains intervenants mentionnent qu'Hydro-Québec se comporte dans sa proposition comme si le consommateur avait le choix du fournisseur et que la production d'électricité était soumise aux règles du marché. Ainsi, MacLaren parle d'une question de principe :

« La proposition d'Hydro-Québec, c'est comme si on était dans un marché où le consommateur avait le choix d'une multitude de fournisseurs et avait une multitude de producteurs sur le territoire. Là, ça serait une réponse différente, mais ce n'est pas le cas ici. Ce qu'on regarde, c'est un marché qui est un monopole, un monopole réglementé où il n'y a pas de choix de producteur et le consommateur a pas le choix de fournisseur. Donc, la réponse est claire, c'est non, il faut recommencer une question d'allocation des coûts basée sur une méthode classique. Lorsqu'on sera rendu là, ça sera autre chose, mais on n'est pas là, on est loin d'être là. »²⁴

Selon le RNCREQ, la réglementation basée selon les coûts de service demeure nécessaire dans le contexte énergétique québécois actuel.

« La présentation d'Hydro-Québec voulant que l'ouverture (théorique) du marché du gros au Québec lui permet de se soustraire de toute obligation de transparence est donc erronée. Le régulateur doit veiller aux coûts d'un service public intégré aussi longtemps qu'il n'y a pas un marché suffisamment vigoureux pour contrôler, à lui seul, les prix. Au Québec, un tel marché n'existe pas, et probablement n'existera pas dans un avenir prévisible. »²⁵

Dans son rapport et sa preuve testimoniale, M. Bradford, explique qu'il existe des exigences particulières en matière d'information nécessaire lorsqu'il s'agit de réglementer un service public verticalement intégré détenant un monopole sur les ventes au détail. Ces exigences sont importantes pour introduire un certain degré d'imputabilité et pour assurer la protection des consommateurs contre la possibilité d'abus monopolistiques.

²³ ROEE mémoire p.17,1; RNCREQ mémoire p.11; AIFQ mémoire p.13.

²⁴ T.S., vol.5, p.159-160.

²⁵ Rapport de l'expert Philip Raphals, pp.29 et 30.

M. Bradford constate également que l'absence d'un examen rigoureux des coûts des entreprises réglementées dès le début de la mise en place d'un nouveau régime réglementaire pourrait placer le régulateur dans l'embarras ou nuire à sa crédibilité. Une telle situation s'est présentée en Grande-Bretagne, dont l'approche réglementaire est citée par Hydro-Québec dans son plan stratégique comme semblable à la sienne. D'ailleurs, M. Bradford mentionne, comme plusieurs experts, qu'une révision des coûts constitue la pratique habituelle dans la plupart des juridictions qui veulent introduire un mode de réglementation de type « prix plafond »²⁶.

L'AQCIE réfère aux passages de l'ouvrage de James Bonbright, un document considéré comme étant un texte classique par de nombreux praticiens de la tarification, qui, selon l'intervenant, confirme que le recours au coût de service demeure d'autant plus important lorsqu'il s'agit d'un monopole qui appartient à l'État, comme c'est le cas pour Hydro-Québec²⁷.

Pour sa part, le ROEE considère qu'Hydro-Québec doit être encadrée de manière rigoureuse par la Régie parce que l'entreprise est un service public essentiel, une société d'État de propriété publique, un monopole de fait et une entreprise intégrée.

MacLaren rappelle²⁸ qu'en Colombie-Britannique et en Alberta, où l'ouverture au transit et l'acceptation de la compétition précèdent de quelques années celles du Québec, les organismes de régulation économique ont édicté des règles à suivre par les services publics dans l'établissement des coûts pour chacune des fonctions du réseau électrique à savoir, la production, le transport et la distribution.

Finalement, selon SCGM²⁹, l'approche d'Hydro-Québec n'est pas équivalente à la détermination du tarif de fourniture du gaz naturel. Des différences majeures persistent car, dans le cas d'Hydro-Québec, il n'existe pas de transaction réelle entre l'acheteur et le vendeur, puisqu'ils opèrent au sein de la même entité juridique. De plus, dans le cas du gaz naturel, le prix de vente se reflète dans le tarif de fourniture sans grande formalité, car il peut être comparé au prix du marché concurrentiel qui est connu des consommateurs.

²⁶ Mémoire RNCREQ, p. 9.

²⁷ AQCIE, p. 18.

²⁸ Mémoire d'Industries James MacLaren Inc., p.16.

²⁹ Pièce SCGM-1, doc.1, pp.8-9.

Opinion de la Régie

La Régie partage les arguments de presque tous les intervenants à savoir que la réglementation de la production d'électricité s'impose compte tenu du pouvoir de marché d'Hydro-Québec dans le secteur de l'électricité. Il faut que cette réglementation soit efficace, ce qui nécessite une certaine connaissance initiale des coûts d'Hydro-Québec et ce, pour les raisons suivantes :

- Le pouvoir de marché d'Hydro-Québec est très élevé non seulement concernant l'électricité mais également sur le marché énergétique en général;
- Hydro-Québec elle-même, comme tous les intervenants, reconnaît son pouvoir de marché;
- bien qu'Hydro-Québec présente sa proposition dans un nouveau contexte d'ouverture et de concurrence conduisant à une restructuration de l'industrie électrique partout en Amérique du Nord, et donc vers une autre approche réglementaire, ces conditions sont inexistantes sur le marché québécois de la production d'électricité;
- selon la Régie, rien dans la proposition d'Hydro-Québec ne laisse croire que son pouvoir de marché sera réduit. Ceci résulte du fait qu'Hydro-Québec est un monopole naturel étant donné ses faibles coûts, son moyen principal de production, les économies d'échelle de ses complexes hydroélectriques et la taille du marché québécois face à la capacité d'interconnexion. M. Levitan confirme³⁰ d'ailleurs qu'il existe très peu, sinon aucun, producteur américain ayant des coûts comparables à ceux d'Hydro-Québec;
- il n'y a pas d'équivalence entre la structure du marché de l'électricité et celle du marché du gaz naturel. En effet, l'industrie du gaz n'est pas intégrée verticalement et une vive concurrence existe au niveau de la production. Donc un traitement équitable n'exige pas la même approche réglementaire à l'égard de ces deux secteurs d'activités.

La Régie retient que le lien entre pouvoir de marché élevé et réglementation sur la base des coûts semble généralisé. C'est l'approche retenue par la FERC ainsi que par l'Alberta et la Colombie-Britannique et ce, même dans le contexte d'ouverture des marchés dans ces régions.

La Régie constate qu'au meilleur des connaissances de l'ensemble des intervenants, et compte tenu du pouvoir de marché d'Hydro-Québec au niveau de la fourniture d'électricité,

³⁰ T.S., vol.5, pp.23-24.

aucun organisme de régulation économique n'a adopté un mode de réglementation par les prix sans une certaine connaissance des coûts visés. Ces derniers constituent en fait le point de départ de la réglementation, ce qui n'exclut pas un examen ultérieur par la Régie des formes d'allègement de la réglementation adaptées au contexte québécois.

La Régie partage les arguments de nombreux intervenants qui soutiennent de façon unanime que la situation de pouvoir de marché d'Hydro-Québec exige une forme de réglementation basée sur les coûts. La Régie note l'importance du consensus qui se dégage de la preuve des intervenants à cet effet. Ces derniers représentent à peu près tous les milieux de la société visés par la proposition d'Hydro-Québec, à commencer par les clients mêmes de la société d'État.

Enfin, la Régie considère que l'exercice de ses pouvoirs de surveillance et contrôle nécessaires à la fixation des tarifs de fourniture seraient contraints, si elle ne réglementait pas la production d'électricité sur la base des coûts.

La Régie recommande que la production d'électricité soit réglementée sur la base des coûts. La connaissance des coûts constitue le point de départ de la réglementation. Par la suite, la réglementation pourrait évoluer vers un allègement graduel.

3.3 LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE ET LES RELATIONS TRANSACTIONNELLES

Proposition d'Hydro-Québec

Hydro-Québec est une entreprise intégrée dont les activités sont assujetties à la juridiction de la Régie dans la mesure prévue à la L.R.E. À la fin de 1996, Hydro-Québec a mis en place une structure administrative constituée de cinq unités d'affaires orientées sur les opérations de l'entreprise. Les unités d'affaires sont représentées par les groupes Production, Distribution et Services à la clientèle, Services énergétiques, Projets et Affaires internationales et la nouvelle division TransÉnergie qui est responsable de toutes les activités de transport.³¹

³¹ Pièce HQ-1, doc. 1, p. iv.

Aux fins de la L.R.E., plus particulièrement de l'article 52, et compte tenu qu'elle demeure une entreprise intégrée, Hydro-Québec estime nécessaire de faire une distinction, ne serait-ce que théorique, entre le producteur d'électricité ou son représentant et le Distributeur. Ainsi, le groupe Services énergétiques devient le représentant du producteur selon le sens du libellé de l'article 52. Il joue un rôle clé en garantissant l'approvisionnement en électricité du Distributeur. De plus, le groupe Services énergétiques, en tant que représentant du producteur, assume toute évolution défavorable des coûts et des risques associés à la fourniture d'électricité, en plus d'assurer le respect de conditions particulières d'approvisionnement consenties à une partie de la clientèle du Distributeur en considération de sa consommation.

Hydro-Québec précise que les transactions entre ses groupes Production, Services énergétiques et Distribution sont internes à l'entreprise intégrée. Cependant, elle soutient qu'en fixant le tarif de fourniture tel que proposé, la Régie aura ainsi établi, pour fins d'application de l'article 52, le coût réel d'acquisition d'électricité pour le Distributeur. Nul autre coût ne pourra être reflété dans les tarifs globaux de l'entreprise intégrée qui refléteront également les coûts de transport et ceux de la distribution, tous approuvés par la Régie³².

Position des intervenants

En ce qui concerne la définition du terme Distributeur, la majorité des intervenants considèrent que, aux fins de la L.R.E., la définition fournie par Hydro-Québec est erronée. Ils soulignent que l'article 2 de la loi définit la notion de distributeur d'électricité comme étant Hydro-Québec, l'entreprise intégrée, ainsi que les réseaux municipaux.

En outre, il existe une confusion au niveau des rôles et responsabilités des différentes unités administratives. Entre autres, le RNCREQ indique que les consommateurs grande puissance sont desservis directement par le groupe Services énergétiques, ce qui semble rendre impossible une véritable séparation entre les fonctions de distributeur et de négociant.

Ainsi, le fait que toute transaction passe par le groupe Services énergétiques rend impossible, sans une surveillance réglementaire stricte, toute séparation claire entre les coûts et revenus qui s'appliquent à la clientèle assujettie au règlement tarifaire, d'une part et à la clientèle des exportations et des contrats particuliers d'autre part.

³² Argumentation d'Hydro-Québec, T.S., vol.14, 29 juin 1998, p.20.

Selon l'AQCIE, l'approche d'Hydro-Québec aurait un certain mérite si le groupe Services énergétiques était une entité corporative distincte traitant à distance avec les autres divisions de l'entreprise dont, notamment, le groupe Production, TransÉnergie et le Distributeur. Ainsi, il serait possible d'assimiler les activités du groupe Services énergétiques à celles d'un fournisseur de gaz naturel transigeant à distance avec SCGM. À ce sujet, l'AIFQ soutient que l'article 52 ne peut s'appliquer à une transaction fictive entre deux unités d'une même entreprise.

Le SPSI estime, pour sa part, que l'introduction du groupe Services énergétiques permet à Hydro-Québec de réaliser des gains financiers sur le prix de la fourniture entre le producteur et le Distributeur, en plus du taux de rendement inclus, puisque le groupe Services énergétiques achète son électricité au Québec ou ailleurs, au meilleur prix disponible, et qu'il revend cette électricité au Distributeur au tarif de fourniture.

Plusieurs intervenants soutiennent que l'information sur les prix et conditions auxquels transigent les unités d'affaires d'Hydro-Québec est inadéquate. Ainsi, il devient impossible pour la Régie de s'assurer que l'électricité acquise par le Distributeur du groupe Services énergétiques correspond bel et bien au coût d'acquisition.

Aux fins de l'article 52, il est nécessaire, selon l'AQCIE, que le coût d'acquisition soit le coût réel de la production lorsqu'il s'agit d'électricité produite par Hydro-Québec ou encore, le coût réel payé par le groupe Services énergétiques à des tiers fournisseurs lorsqu'il s'agit d'électricité acquise³³.

En fait, selon le GCC, les relations transactionnelles proposées relèvent de la pure fiction juridique et constituent uniquement et strictement un moyen détourné pour tenter d'éviter l'application claire des dispositions de la L.R.E.³⁴

En définitive, plusieurs intervenants considèrent que la structure administrative proposée par Hydro-Québec n'est pas typique des services publics verticalement intégrés et ne se prête pas à une réglementation à la légère.

Opinion de la Régie

La Régie constate que le statut d'entreprise intégrée d'Hydro-Québec n'est pas remis en cause par aucun des participants et que la structure administrative mise en place par Hydro-

³³ Argumentation de l'AQCIE, p.46.

³⁴ Argumentation du GCC, T.S., vol. 14, p. 222.

Québec est interne à l'entreprise. Or, en référence à l'article 52 il existe, selon la Régie, une confusion des rôles réglementaires entre le groupe Services énergétiques et le Distributeur. La Régie est d'avis que le groupe Services énergétiques ne peut être le représentant du producteur et avoir parallèlement une responsabilité partielle à titre de rôle du Distributeur. En outre, la Régie note qu'une partie de la clientèle d'Hydro-Québec, à savoir les réseaux municipaux et les clients de grande puissance, sont des clients de la direction principale ventes grandes-entreprises qui appartient au groupe Services énergétiques.

La Régie estime que le rôle du groupe Services énergétiques permet à Hydro-Québec de remplacer le coût réel d'acquisition, au sens de l'article 52, par un prix de la production qui peut s'éloigner des coûts réels encourus.

À toutes fins utiles, la Régie considère que l'encadrement réglementaire d'Hydro-Québec prévu à la loi ne peut pas s'appliquer à l'égard de sa structure administrative interne. En fait, il faut assurer la transparence et l'équité des transactions entre le producteur et le Distributeur afin d'établir le coût réel d'acquisition tel que prévu à l'article 52. De plus, il faut s'assurer de l'étanchéité des transactions commerciales, entre le producteur et la clientèle non assujettie au règlement tarifaire d'Hydro-Québec, afin d'isoler les consommateurs québécois des risques inhérents à ces transactions.

À cet effet, l'entrée en vigueur de l'article 52 pour le secteur de l'électricité nécessite l'établissement d'une comptabilité spécifique à des fins réglementaires pour encadrer l'ensemble des transactions précitées.

De plus, pour faciliter la mise en place de ces mécanismes réglementaires à l'égard des transactions visant les exportations et les contrats particuliers³⁵, la Régie suggère, à défaut d'entité distincte, que ces transactions soient assumées par une division administrative au sein d'Hydro-Québec, ce qui n'est pas le cas présentement. La Régie souligne qu'il s'agit ici d'une suggestion dans la mesure où cela relève de la gestion interne de l'entreprise. La Régie considère que cette approche permettrait de s'assurer de l'étanchéité et de la transparence des transactions visées et ce, dans l'intérêt des consommateurs d'électricité québécois.

La Régie recommande qu'une comptabilité séparée soit instaurée pour les besoins réglementaires en matière de production, de transport et de distribution d'électricité. En ce qui concerne les transactions exclues du règlement tarifaire d'Hydro-Québec, à savoir les exportations et les contrats spéciaux, la Régie devra faire l'examen des mécanismes à mettre en place pour s'assurer que les tarifs d'électricité des consommateurs québécois assujettis au règlement tarifaire n'interfinanceront pas ces transactions.

³⁵ Au sens de l'article 123 de la L.R.E., les contrats particuliers réfèrent à des contrats spéciaux.

3.4 LA FORMULE TARIFAIRE PROPOSÉE

Proposition d'Hydro-Québec

Hydro-Québec propose d'établir le coût initial d'acquisition de la fourniture applicable au Distributeur à partir du prix de la production déjà compris dans le tarif L-haute tension, et d'en transposer le résultat à l'ensemble de la clientèle assujettie en prenant en compte leurs paramètres moyens de consommation.

Hydro-Québec considère que le modèle proposé représente une formule très innovatrice³⁶, et que de ce fait, elle n'a pas cherché à savoir s'il existait d'autres exemples utiles pour appuyer sa proposition.

Cependant, M. Rabeau rappelle dans son témoignage³⁷ que la période des années 70 et 80 où le prix du gaz naturel de l'Ouest canadien était réglementé par le gouvernement fédéral, lequel fixait le prix sur le marché de gros à Toronto. Ce prix était établi d'après une formule où le prix du pétrole constituait un point repère. Pour obtenir le prix de la marchandise vendue par les producteurs de l'Ouest canadien, les tarifs de transport réglementés de TransCanada PipeLine en étaient déduits. Selon M. Rabeau, ceci démontre que le calcul du prix de la marchandise, ou du prix de la fourniture, a déjà été effectué selon une formule similaire à celle développée par Hydro-Québec. M. Rabeau mentionne³⁸ qu'il existait toutefois une concurrence entre les producteurs de gaz naturel à cette époque.

En ce qui a trait à l'évolution des tarifs de fourniture suivant le gel tarifaire, Hydro-Québec souligne que les seuls éléments pouvant entraîner des ajustements tarifaires résident dans des modifications aux facteurs d'utilisation et aux taux de pertes par catégorie tarifaire, de même que dans l'intégration de sources d'énergie nouvelles ou de mesures d'efficacité énergétique plus coûteuses que le prix moyen de fourniture.

(i) Tarif L

Selon Hydro-Québec³⁹, dans la mesure où le tarif L a été approuvé par décret gouvernemental, il constitue de fait un tarif juste et raisonnable. Hydro-Québec propose que la Régie le reconnaisse *de facto* comme point de départ. Le tarif L-haute tension est

³⁶ T.S., vol. 1, p.112, ligne 6.

³⁷ Pièce HQ-1, doc.10, p.5.

³⁸ T.S., vol.13, p.23, ligne 8.

³⁹ Réponse d'Hydro-Québec à la demande de renseignements de la Régie, no 1.

parfaitement adapté à la formule tarifaire proposée car il ne comprend aucun coût de distribution puisqu'un client de ce tarif est alimenté directement par le réseau de transport. Ainsi, Hydro-Québec considère possible de déduire du tarif L la partie correspondant à la fourniture de manière objective et précise.

Hydro-Québec soumet⁴⁰ que le tarif L de 1994, tel qu'approuvé par le gouvernement, était rapproché de ses coûts, incluant un rendement normal sur le capital investi. Selon la proposante, le tarif était en fait quelque peu en deçà de ses coûts et, depuis 1994, ses caractéristiques n'auraient que peu changé.

Dans son témoignage⁴¹, M. Rabeau souligne qu'Hydro-Québec n'a jamais été assujettie à un mode de réglementation traditionnel, c'est-à-dire selon les coûts. En fait, la société d'État se présentait au gouvernement en commission parlementaire et faisait approuver une grille tarifaire selon des critères commerciaux ou des considérations sociales et politiques. Selon M. Rabeau, il est bien connu que ce processus de décision a engendré un certain nombre de distorsions dans la grille tarifaire. Cependant, il estime que le tarif L de 1994 se rapprochait du coût moyen, incluant le rendement sur l'avoir de l'actionnaire et ce, en dépit du fait que ce tarif profitait d'un léger interfinancement de l'ordre de 5%, ce qu'il considère comme étant pratiquement une marge d'erreur acceptable.

M. Rabeau avoue⁴² cependant sa méconnaissance des méthodes d'allocation du coût de service qui sont utilisées par Hydro-Québec pour attribuer les coûts et les revenus entre chaque catégorie tarifaire.

(ii) Détermination du coût de transport

Hydro-Québec souligne⁴³ qu'en ce qui a trait à la détermination du niveau approprié de la composante de transport à retrancher du tarif L, la requête sur le transport déposée le 1^{er} mai 1998 auprès de la Régie prévoit deux volets :

1. L'établissement du coût de transport servant à calculer le prix de la fourniture.
2. L'établissement des tarifs de transport, et ultérieurement dans une cause sur la distribution, la répartition des coûts de transport par classe tarifaire.

⁴⁰ T.S., vol.14, p.41, ligne 16.

⁴¹ T.S., vol.13, p.19, ligne 6.

⁴² T.S., vol.13, p.98, QJ39.

⁴³ T.S., vol.13, p.111, QJ71.

Pour le premier volet, Hydro-Québec préconise que la composante transport soit mesurée par le ratio des revenus requis de TransÉnergie et la somme des douze pointes mensuelles du réseau de transport pour 1998. Cette approche est conforme à la pratique courante de traiter le coût du transport exclusivement comme un coût fixe relié à la capacité installée, laquelle est déterminée d'abord par les besoins en puissance auxquels le réseau doit répondre. Il en résulte donc un coût de transport mensuel qui peut se comparer directement au tarif L, lequel est également mensuel.

Hydro-Québec concède⁴⁴ qu'elle aurait pu choisir une autre approche pour mesurer la composante tarif de transport en considérant seulement des actifs du réseau haute tension. Un tarif de transport moindre, soit d'environ 10%⁴⁵, aurait été obtenu ce qui, selon la formule, aurait engendré un prix de fourniture plus élevé.

Hydro-Québec propose que les revenus requis de TransÉnergie soient déterminés en conformité avec la définition du réseau de transport contenue à l'article 2.

(iii) Calcul des prix de la production

Hydro-Québec effectue les étapes suivantes pour déterminer les prix de la production :

- a) Le calcul du niveau du tarif L pour une consommation moyenne d'un client alimenté en haute tension et disposant d'un facteur d'utilisation (F.U.) moyen de 89%. Il en résulte un prix unitaire d'électricité de 3,65 ¢/kWh.
- b) L'établissement d'un coût de transport spécifique ajusté en fonction d'un F.U. de 89% aux fins du calcul du coût initial de la fourniture. Il en résulte un coût de transport de 1,15¢/kWh. Ce dernier est retranché du prix d'électricité découlant du tarif L-haute tension, ce qui permet de déterminer un prix de la production de 2,50¢/kWh.
- c) L'extrapolation d'un prix initial d'acquisition applicable au Distributeur en ajustant le prix de la production des clients L-haute tension (2,50¢/kWh). L'ajustement consiste à refléter le taux de pertes (8,3%) et le facteur d'utilisation spécifique au Distributeur, soit 67%. Selon ces calculs, le prix initial d'acquisition du Distributeur s'élève à 2,81¢/kWh.
- d) Le calcul des prix de fourniture par catégorie de consommateurs en modulant le prix de la production pour le distributeur pour tenir compte des facteurs d'utilisation et des taux

⁴⁴ T.S., vol.1, p.132, ligne 9.

⁴⁵ Pièce HQ-1, doc.10, p.4.

de pertes spécifiques à chaque catégorie. Les prix de fourniture sont exprimés en ¢/kWh et sont uniformes pour tous les consommateurs de la même catégorie⁴⁶.

En ce qui a trait à l'allocation du prix de la production entre l'énergie et la puissance, Hydro-Québec applique une méthode similaire à celle recommandée par l'American Public Power Association et utilisée par certains autres services publics. Pour l'essentiel, le F.U. sert à répartir le prix de la production entre les composantes puissance et énergie. Cette méthode évalue la composante « énergie » à 1,88 ¢/kWh, c'est-à-dire 67 % du prix de la production du distributeur, alors que le prix de l'énergie dans le tarif L existant est de 2,42 ¢/kWh.

Position des intervenants

Pour l'AQCIE⁴⁷, la formule tarifaire est unique et elle n'est soutenue par aucune étude ni précédent. L'AQCIE note que le précédent historique auquel M. Rabeau fait référence dans son expertise, soit le programme énergétique national, remonte à la fin des années 70. L'AQCIE et l'AIFQ rappellent que ce programme originait d'une politique gouvernementale qui poursuivait des buts social, économique et d'équité régional. L'AQCIE soumet que ce programme ne représente pas un mode de réglementation des prix d'un monopole, puisqu'il avait été instauré à l'égard de producteurs de gaz naturel qui déjà à cette époque, étaient en situation de concurrence et donc, par définition, n'avaient pas besoin d'être réglementés.

(i) Tarif L

Maclaren soumet⁴⁸ que le tarif L et les tarifs de transport doivent découler d'une fonctionnalisation adéquate et d'une juste imputation du coût de service fondées sur l'origine des coûts. L'AIFQ note à cet effet que le tarif L a été établi en 1994 sans preuve quant à la justesse de la base de tarification. De plus, l'AIFQ souligne qu'une étude d'Hydro-Québec de 1991 montre que le tarif L-haute tension incluait effectivement une composante distribution qui représentait 12,3 % du total du tarif.

L'AQCIE mentionne⁴⁹ des doutes sérieux soulevés en cours d'audience quant au caractère juste et raisonnable du niveau actuel du tarif L - haute tension compte tenu, entre autres, du coût de la dette et du rendement sur l'avoir propre qui y sont intégrés. L'AQCIE considère

⁴⁶ Annexe A, doc 1, calcul illustratif.

⁴⁷ T.S., vol.14, p.148, ligne 20.

⁴⁸ Mémoire de M.El-Ramy (vs française),p.4.

⁴⁹ T.S., vol.14, p.158, ligne 24.

que le tarif L aurait dû connaître des réductions au cours des dernières années pour tenir compte des diminutions possibles dans le coût de la dette d'Hydro-Québec résultant de la conjoncture favorable des taux d'intérêt.

L'AQCIE soumet⁵⁰ qu'une des raisons pour rejeter la proposition est le consensus des intervenants à l'effet des lacunes de l'ancien système de régulation en vertu duquel le tarif L - haute tension, qui est à la base du calcul, soit approuvé par décret gouvernemental. Plusieurs intervenants soulignent d'ailleurs que le processus de révision tarifaire alors en vigueur a été jugé insatisfaisant par le gouvernement lui-même dans sa Politique énergétique. Cette dernière mentionne explicitement que le processus ne permettait qu'un examen peu approfondi des tarifs, et que, par ailleurs, les ressources du ministère étaient trop limitées pour contre-expertiser adéquatement Hydro-Québec.

Enfin, Maclaren souligne⁵¹ que les inexactitudes et la mauvaise répartition des coûts imputés au tarif L se répercuteront sur le tarif de fourniture d'électricité, ce qui fausse les signaux de prix de ce tarif.

(ii) Détermination du coût de transport

L'AQCIE critique⁵² le choix d'un tarif de transport associé à la totalité des équipements de transport par opposition aux seuls équipements de transport en haute tension. L'AQCIE soumet⁵³ que si le tarif de fourniture devait être appliqué en ajoutant les frais de transport réels et les coûts réels de distribution qui sont encourus par Hydro-Québec pour desservir chaque catégorie tarifaire, il serait constaté que la proposition d'Hydro-Québec n'est pas neutre au niveau des revenus.

M. Levitan, indique⁵⁴ à cet égard que ,

« by allocating transmission costs on a twelve monthly coincident peak basis, Hydro-Québec is shifting a substantial amount of transmission costs on to customer classes with disproportionately less responsibility for the level of investment in transmission ».

⁵⁰ T.S., vol.14, p.158, ligne 20.

⁵¹ Mémoire de M. El-Ramy (vs française), p.4.

⁵² T.S., vol.14, p.151.

⁵³ T.S., vol.14, 29 juin, p.156, ligne18.

⁵⁴ Mémoire de l'AlfQ, p.11.

Par ailleurs, la définition légale du réseau de transport soulève la problématique de l'imputation des coûts d'intégration des équipements au réseau existant d'Hydro-Québec. La position des intervenants sur ce sujet est exposée à la sous-section 4.4. de l'avis.

(iii) Calcul des prix de la production

L'ACEF critique⁵⁵ la formule tarifaire car elle n'a pas été validée, en plus de ne comporter aucun lien entre les coûts réels de production et les tarifs. L'ACEF considère la proposition inacceptable puisque la formule part du tarif L, lequel est spécifique à la clientèle industrielle, et dérive par une simple application mathématique les tarifs des autres catégories tarifaires.

L'ACEF démontre qu'un calcul alternatif, qui consiste à utiliser le tarif L directement pour déterminer le prix de fourniture de chaque classe tarifaire procure des tarifs inférieurs pour la majorité des catégories de consommateurs.

Le SPSI estime⁵⁶ que le recours au tarif d'une catégorie de clients comme "pivot de calcul" peut produire des résultats instables et amplifier les marges d'erreur. Le SPSI soumet que si le tarif pivot, soit le tarif L – haute tension, n'a pas été calibré correctement, tous les prix des autres catégories subiront les effets de ce mauvais calibrage. En outre, il indique que le tarif pivot ne s'applique qu'à environ 20 % du volume total des ventes d'électricité d'Hydro-Québec.

M. Kruze, évalue la qualité du tarif de fourniture proposé à la lumière de dix caractéristiques identifiées pour la première fois par Bonbright. Il conclut que la proposition ne se classe pas favorablement, ne recueillant qu'une note de 3,5 sur une échelle de 10.

En ce qui concerne les signaux de prix, M. Kruze souligne que l'établissement d'un prix uniforme pour toute l'électricité vendue au cours d'une année s'avère plutôt inefficace sur le plan économique. La pratique courante vise à intégrer dans les tarifs des signaux de prix appropriés reflétant la variation du coût de l'électricité. Ces signaux de prix comprennent diverses composantes temporelles en relation avec les périodes de consommation, telle que par exemple la tarification différenciée dans le temps.

Dans le même esprit, M. Margolick, constate que la proposition d'Hydro-Québec ajuste la puissance sur la base d'un facteur d'utilisation moyen par catégorie tarifaire. Le tarif proposé ne tient pas compte des F.U. spécifiques à chaque client à l'intérieur d'une même catégorie

⁵⁵ T.S., vol.15, p.48.

⁵⁶ Mémoire du SPSI, p.41.

tarifaire. En conséquence, le tarif proposé devient moins raffiné qu'un tarif au détail. En effet, chaque client au tarif L est facturé en fonction de son propre F.U., et non pas sur la base d'un F.U. moyen.

Opinion de la Régie

La Régie constate la présence de plusieurs lacunes relatives à l'approche proposée par Hydro-Québec qui causeraient des obstacles majeurs à une réglementation efficace de la fonction de production, laquelle représente environ la moitié des actifs et des coûts d'Hydro-Québec. Ces lacunes proviennent notamment du manque de connaissance des coûts implicite au mode de réglementation en soi, ainsi que de la structure tarifaire et le calcul du niveau des prix de fourniture.

La Régie note que la formule de prix proposée pour l'établissement du prix initial d'acquisition de la fourniture nécessite la reconnaissance du fait que le tarif L est à priori juste et raisonnable. En guise de preuve, Hydro-Québec indique qu'il s'agit en quelque sorte du legs réglementaire du gouvernement du Québec lorsque ce dernier autorisait les tarifs d'électricité et qu'en conséquence, elle n'a pas à divulguer ses coûts de production historiques pour démontrer sa prétention. La Régie partage la position des intervenants qui réfutent cette prétention dans la mesure où le gouvernement reconnaît lui-même dans sa Politique énergétique qu'il ne disposait pas de ressources suffisantes pour contre-expertiser les tarifs d'Hydro-Québec.

Depuis le dernier examen par le gouvernement en 1994, certains paramètres de coûts tels les taux d'intérêt ont changé; la Régie n'est d'ailleurs pas en mesure d'établir si les ajustements appropriés ont été apportés au tarif L. De plus, la Régie constate qu'aucune preuve n'a été faite pour établir que des coûts de distribution sont exclus du tarif L.

En ce qui a trait aux prix de fourniture, la Régie considère que dans la méthode de calcul des prix de la production, Hydro-Québec apporte une série d'ajustements arbitraires au tarif L. Le prix de la production proposé utilise le tarif L comme point de départ, mais évolue en une structure différente, ce qui implique que, globalement, les prix de la production ont peu en commun avec le tarif L comme tel.

Quant au niveau des prix de fourniture, la Régie considère arbitraires et non suffisamment supportés les éléments suivants inhérents aux calculs :

- a) la dérivation des tarifs de fourniture à partir du prix calculé pour les clients L-haute tension, plutôt que l'application du tarif L à chaque catégorie tarifaire directement;
- b) la baisse du prix de l'énergie de 2,42¢/kWh à 1,88¢/kWh, et le poids additionnel ainsi transféré à la composante puissance;
- c) un coût de transport calculé sur la base des douze pointes mensuelles;
- d) un coût de transport basé sur les ressources associées au réseau entier plutôt que sur les activités spécifiques au service en haute tension.

La Régie partage les commentaires des intervenants quant aux doutes exprimés à l'égard de la neutralité de la formule sur les revenus d'Hydro-Québec. De plus, les prix de fourniture proposés par catégorie de clients ne donnent pas des signaux de prix efficaces.

Au-delà de la période du gel tarifaire, la Régie soumet qu'elle ne disposerait d'aucun moyen efficace pour apprécier la justification d'un changement de tarif. Hydro-Québec ne s'engage pas à geler le tarif à long terme; en conséquence, il est à prévoir que la société d'État voudra éventuellement signifier des modifications au tarif de fourniture pour réagir à des changements dans le contexte économique. La Régie ne pourra être en mesure d'établir si les changements proposés seront raisonnables sans recourir à des mécanismes d'ajustement qui demeureront, à toutes fins utiles, arbitraires en raison de la non-connaissance des coûts.

La Régie estime que la structure tarifaire proposée ne donne pas de signaux de prix efficaces. Les tarifs de fourniture représentent des prix moyens par catégorie de consommateurs et n'incluent pas de primes de puissance ou surprimes saisonnières. La Régie demeure particulièrement préoccupée par l'utilisation d'une série de prix par catégorie tarifaire basés sur des moyennes. La Régie est d'avis que la nouvelle formule comporte une nette régression au niveau du degré de raffinement des calculs en comparaison avec la structure du tarif L.

En résumé, la Régie partage l'avis de pratiquement tous les intervenants que la démonstration de la formule tarifaire proposée s'avère inadéquate. Elle ne correspond à aucun modèle utilisé ailleurs et comporte des lacunes majeures, tel un résultat inefficace sur le plan de signal de prix, en plus de constituer une inconnue pour la période au-delà du gel tarifaire.

La Régie recommande le rejet de la formule tarifaire proposée par Hydro-Québec visant l'établissement des prix de la fourniture à partir du tarif L.

3.5 LA CONFIDENTIALITÉ

Le choix d'un mode de réglementation, par les prix ou par les coûts, comporte des conséquences directes sur la nature et la quantité d'informations à être transmises à l'organisme de régulation économique et sur la participation du public au processus décisionnel. Pour la production d'électricité, Hydro-Québec exige un parapluie de confidentialité.

Proposition d'Hydro-Québec

Le choix d'Hydro-Québec de proposer pour la production d'électricité une réglementation par les prix est dicté par le désir de ne pas avoir à divulguer de renseignements relativement aux coûts de production et à la localisation des projets futurs de production. Un témoin de l'entreprise déclare que : « le but essentiel de l'exercice est justement de ne pas avoir à divulguer ce genre d'informations⁵⁷ ».

L'atteinte de cet objectif de confidentialité est privilégiée par la présence d'une vive concurrence entre les producteurs. Hydro-Québec soutient que la divulgation de ses coûts de production lui causerait un préjudice commercial en regard de l'optimisation de ses ventes destinées aux marchés à l'exportation. Le fait que les autres concurrents connaissent les coûts de production pourrait affecter, entre autres, les prix de soumission lors d'appels de proposition⁵⁸.

Dans le marché de plus en plus concurrentiel de la production d'électricité aux États-Unis, les entreprises demandent à leur autorité réglementaire que certaines informations connues auparavant demeurent dorénavant confidentielles⁵⁹. Ces demandes sont en cours d'étude par les organismes réglementaires concernés. Hydro-Québec démontre cette tendance en

⁵⁷ T.S., vol. 2, p.75.

⁵⁸ T.S., vol. 2, p.28.

⁵⁹ T.S., vol. 2, p.29; T.S., vol. 3, pp.207 et 208.

déposant trois documents⁶⁰ énonçant certaines informations que des compagnies électriques américaines aimeraient garder confidentielles.

Pour illustrer l'étendue des données affectées par la problématique de la confidentialité, Hydro-Québec dépose une liste sommaire des informations⁶¹. La liste identifie la plupart des éléments essentiels pour établir un coût de service, de même que plusieurs renseignements additionnels comme la gestion des réservoirs, les sites potentiels de développement hydroélectrique au Québec, etc. Cependant, le témoin d'Hydro-Québec mentionne que cette liste sommaire n'a pas fait l'objet de discussion approfondie sur les informations que la société d'État considérait impératif de conserver confidentielles.

Pour démontrer sa prémisse de la nécessité de la confidentialité de ses coûts de production, Hydro-Québec fait entendre M. O'Connor. Ce dernier souligne qu'il existe une tendance aux États-Unis à une réévaluation des informations relatives à la production qui doivent être fournies aux agences de réglementation économique. Dans le cas d'un marché compétitif, le témoin mentionne⁶² que l'importance d'avoir des informations détaillées ayant trait aux coûts de production et d'exploitation est moindre puisque les prix sont déterminés par les forces du marché. Cependant, l'expert précise qu'il n'a pas tenu compte du niveau d'ouverture du marché québécois pour les fins de son témoignage.

À ces considérations générales de tendances, l'expert note⁶³ qu'en ce qui a trait à la liste des informations jugées confidentielles par Hydro-Québec, la majeure partie des renseignements sont typiquement déposés dans le cadre d'examen du coût de service d'utilités publiques intégrées verticalement en situation de monopole. De plus, M. O'Connor⁶⁴ est dans l'impossibilité d'identifier une entreprise aux États-Unis dans laquelle un service public intégré verticalement n'aurait pas à révéler sa structure de coûts à son régulateur. Finalement, il n'est pas spécifiquement au fait⁶⁵ s'il existe un régulateur économique qui a établi un mécanisme de réglementation incitatif de type « prix plafond », sans connaissance préalable du coût de service.

⁶⁰ Pièce HQ-17, doc.11.1, 11.2 et 11.3.

⁶¹ Pièce HQ-17, doc.12.

⁶² T.S., vol. 13, p. 127.

⁶³ T.S., vol. 13, p. 159.

⁶⁴ T.S., vol. 13, p. 120.

⁶⁵ T.S., vol. 13, p. 154, R. 385, 386.

Position des intervenants

La prémisse de la proposante, relative à son besoin de garder ses coûts de production secrets au Québec pour assurer son développement commercial aux États-Unis, est vivement contestée par cinq experts⁶⁶ retenus par les intervenants. Le témoignage des cinq experts converge : il n'existe aucune compagnie d'électricité en Amérique du Nord qui est verticalement intégrée, avec un monopole pour ses ventes au détail et qui ne dévoile pas ses coûts de production à son régulateur économique. D'ailleurs, Hydro-Québec ne mentionne pas d'exemple pour contredire les experts. Bien au contraire, Hydro-Québec reconnaît qu'aucune étude quantitative n'aurait été réalisée quant aux impacts négatifs dont elle aura à souffrir si les informations relatives à ses coûts étaient divulguées⁶⁷.

Pour la majorité des intervenants, la négociation des prix à l'exportation ne dépend pas des coûts des fournisseurs mais plutôt des opportunités d'achats des consommateurs dans un marché libre. Pour sa part, M. El-Ramly est formel : les ventes à l'exportation à elles seules ne peuvent justifier la confidentialité demandée⁶⁸. De savoir les coûts d'un monopole réglementé a peu d'impacts⁶⁹. M. Margolick affirme que l'expertise de M. O'Connor est factuelle mais qu'elle n'est pas pertinente au Québec avec un monopole qui détient 97 % du marché de détail⁷⁰. Son expérience l'amène à dire qu'en Colombie-Britannique le coût de service est disponible depuis plusieurs années et ce, sans entraîner d'impact négatif sur la rentabilité des activités d'exportation.

En outre, M. Peterson, président et chef de la direction de Powerex, une filiale de BC Hydro dont les activités sont en tous points identiques à celles qu'Hydro-Québec entend exercer aux États-Unis, démontre que la divulgation de l'ensemble du coût de service de BC Hydro n'a aucunement compromis ses activités sur les marchés de l'exportation. M. Peterson souligne que les coûts de production des intervenants du marché, qu'ils soient historiques ou marginaux, ne sont d'aucune pertinence compte tenu que les transactions sont négociées essentiellement sur la base des prix que le marché veut bien accepter. M. Peterson ajoute d'ailleurs à cet effet que :

« (...) the information that Bonneville (Power Authority) published about its production costs is of no utility to us whatsoever in our competitive dealings with Bonneville »⁷¹.

⁶⁶ M. Ken G. Peterson, M. Zak El-Ramly, M. Michael Margolick, M. Robert McCullough et M. John Todd.

⁶⁷ Pièce HQ-11, doc. 8.

⁶⁸ T.S., vol. 5, p. 154 et pièce MacLaren-4, p.5, point 13.

⁶⁹ T.S., vol. 5, p. 155 et vol. 11, p. 38.

⁷⁰ T.S., vol.6, p.42, Q29.

⁷¹ T.S., vol. 12, p. 20.

Les intervenants font ressortir clairement que la tendance qui est observée aux États-Unis vers une plus grande confidentialité des informations s'applique habituellement à des producteurs d'électricité oeuvrant dans un marché concurrentiel. Les intervenants soutiennent que l'expert d'Hydro-Québec n'a jamais tenté de démontrer le besoin de confidentialité sur le marché québécois et qu'il n'a fait qu'exposer les tendances sur les marchés extérieurs au Québec.

Les intervenants soulignent que l'article 30 permet à la Régie de préserver la confidentialité de certaines informations pouvant affecter l'expansion commerciale de la société d'État sur les marchés externes, et qu'Hydro-Québec devrait se fier au processus réglementaire plutôt que d'exiger le secret sur tous ses coûts de production. La demande de confidentialité sur l'ensemble des données de la production québécoise compromet sérieusement la participation du public au processus décisionnel. Cette asymétrie de l'information entre Hydro-Québec et le public empêche toute discussion sur la production devant un organisme indépendant. Selon les intervenants, c'est un retour à la situation antérieure à l'adoption de la L.R.E. à l'égard de la réglementation de la production.

Opinion de la Régie

La prémisse de la proposante, à l'effet que la confidentialité des coûts de production québécois s'avère nécessaire pour assurer l'expansion de ses exportations, se révèle non fondée en regard de la preuve administrée. En effet, Hydro-Québec ne fournit aucun exemple tangible des effets d'une divulgation de ses coûts, en plus de ne soumettre aucune étude quant aux impacts négatifs dont elle aurait à souffrir si les informations relatives à ses coûts étaient divulguées. Elle n'étudie même pas attentivement, sur la liste qu'elle a déposée, les informations qu'elle juge confidentielles à l'égard des activités reliées à la production, en plus de seulement qualifier cette liste d'un aperçu⁷². En résumé, non seulement il n'existe aucune preuve tangible sur la prétention du préjudice commercial, mais encore le besoin de confidentialité relativement à la production québécoise n'est pas évalué sérieusement par la proposante.

Par contre, l'exemple de Powerex démontre, selon la Régie, que la négociation des prix à l'exportation ne dépend pas des coûts des fournisseurs, mais plutôt des opportunités d'achats des consommateurs dans un marché libre. Pour ses exportations, la proposante est assujettie aux règles du marché qui ne dépendent pas des coûts de production d'Hydro-Québec.

⁷² Pièce HQ-17, doc. 12.

D'ailleurs, le propre expert d'Hydro-Québec, M. O'Connor, s'est bien gardé d'affirmer que sa cliente avait besoin de la confidentialité relativement à ses coûts pour assurer ses exportations. Il reconnaît que, selon sa connaissance, la divulgation des coûts au régulateur économique en Amérique du Nord s'effectue encore dans le cadre des monopoles de production intégrés verticalement. Le débat sur la pertinence de divulgation des informations à l'égard de la production des entreprises assujetties à la réglementation sur la base des coûts se poursuit. En outre, l'information demeure publique malgré le fait que le marché américain soit hautement compétitif.

La preuve d'Hydro-Québec s'avère donc insuffisante pour convaincre la Régie du besoin de confidentialité relativement à ses coûts pour assurer la compétitivité de ses activités commerciales. Une proportion de 10 % des ventes d'Hydro-Québec à l'exportation rend difficilement acceptable le secret entourant toute la production québécoise, d'autant plus que l'absence d'information entrave la participation du public au processus décisionnel concernant les activités de l'entreprise au Québec.

Cependant, la Régie reconnaît que certaines informations sur la production peuvent être plus sensibles, mais elle dispose de l'article 30 pour définir des orientations en matière de dévoilement de renseignements et pour protéger le droit des parties concernées. Hydro-Québec aura le fardeau de la preuve afin de faire valoir ses prétentions de confidentialité et la Régie décidera dans chaque cas particulier après avoir entendu les intéressés. De plus, en matière d'exportation, Hydro-Québec mentionne son besoin de flexibilité commerciale. La rédaction de l'article 73 permet une approche allégée et souple et la Régie peut certainement favoriser cette tendance.

En définitive, la prémisse de base d'Hydro-Québec demeure inexacte quant aux besoins généraux de confidentialité relativement à la production et la Régie dispose des outils légaux pour faire face aux cas particuliers qui peuvent lui être soumis.

La Régie recommande que les demandes de confidentialité d'informations soient traitées en vertu de l'article 30 de la L.R.E.

IV. LES IMPLICATIONS DE LA PROPOSITION D'HYDRO-QUÉBEC

La Régie constate que la proposition d'Hydro-Québec comporte plusieurs implications. Pour les fins de l'exposé, ces dernières sont regroupées en fonction des acteurs concernés à savoir, le législateur et le régulateur, l'actionnaire, les consommateurs, les autres fournisseurs, les réseaux municipaux et, finalement, les implications pour le développement durable. En guise d'examen, la Régie adopte la même approche que celle présentée à la section précédente en indiquant la proposition d'Hydro-Québec, la position des intervenants et, enfin, l'opinion de la Régie.

4.1 AU PLAN LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE

Proposition d'Hydro-Québec

Un des objectifs de la proposition d'Hydro-Québec est d'exempter son activité de production de la réglementation par la Régie. Sur demande de la Régie, la proposante a identifié les modifications législatives nécessaires à l'application de sa proposition⁷³.

D'une façon générale, Hydro-Québec propose de supprimer systématiquement le terme « production » inscrit aux articles de la L.R.E. Ainsi, les articles 1 (application de la loi), 44 (2) (inspection et enquêtes), 49 (1) et 51 al. 1 (tarification) et 77 (1) (obligation des distributeurs – approbation des investissements de nouveaux projets) modifiés en ce sens, retirent du pouvoir de surveillance de la Régie, l'ensemble des tenants et aboutissants reliés à l'activité « production » par Hydro-Québec. En ce qui a trait à la méthode de tarification, la modification suggérée à l'article 49 maintient une réglementation par le coût de service pour les activités de transport et de distribution, mais souligne que le dernier alinéa de l'article 49 permet de déroger aux dispositions de l'article 49 (1) à (10).

Plus spécifiquement, Hydro-Québec propose d'ajouter à l'article 2 qui dispose des principales définitions, celle de « fourniture » qui réfère à la marchandise tel que libellé aux articles 52 et 167, et d'apporter les modifications nécessaires aux dispositions traitant des « conditions de fourniture » en les remplaçant par « conditions de services ».⁷⁴

⁷³ Pièce HQ-17, doc. 10.

⁷⁴ Id.

Hydro-Québec souhaite également le retrait de l'article 73 (6) définissant le pouvoir d'approbation de la Régie quant aux exportations d'électricité et précise les ajustements, aux fins de cohérence législative, aux articles 116 al. 2 et 120. Ce dernier article, qui remplace l'article 6.1. de la *Loi sur les exportations*⁷⁵, ne devrait pas, selon Hydro-Québec, modifier la compétence initialement prévue du gouvernement sur les exportations mais seulement retirer à la Régie tout droit de regard à cette fin.

Enfin, Hydro-Québec voudrait ne pas avoir à requérir l'approbation de la Régie pour conclure un contrat d'achat ou d'échange d'électricité. Elle propose de substituer à l'article 74 al. 1, la rédaction de l'article 81 (approbation contrat d'approvisionnement) en l'adaptant à un distributeur d'électricité.

Position des intervenants

Certains intervenants insistent sur les impacts des modifications suggérées par Hydro-Québec aux articles 49 et 51, tandis que d'autres dénoncent l'atteinte portée aux articles 5, 72 et 73 de la L.R.E. mais tous s'accordent pour souligner la dénaturation des pouvoirs de la Régie, tant au regard des objectifs de la loi qu'en ce qui concerne ceux de la politique énergétique du gouvernement. Enfin, ces intervenants soutiennent l'illégalité de la démarche poursuivie par Hydro-Québec en ce qui à trait l'objectif du décret prévu à l'article 167 al. 2.

L'article 49 portant sur la méthode de tarification est longuement discuté et reçoit l'adhésion de la majorité des intervenants : l'article 49 est de nature impérative. Cette qualification amène les intervenants à rejeter l'interprétation par Hydro-Québec du dernier alinéa de l'article 49 :

« Elle [la Régie] peut également utiliser toute autre méthode qu'elle estime appropriée ».

Selon eux, l'article 49 *in fine* ne dispense pas la Régie d'appliquer la méthode du coût de service prescrite à l'article 49 (1) à (10), nonobstant le recours au verbe « pouvoir ».

Le RNCREQ soumet que l'histoire législative de cet alinéa révèle qu'il vise précisément à ce que les dispositions impératives de 49 (1) à (10) ne s'appliquent pas au stockage du gaz naturel⁷⁶.

⁷⁵ L.R.Q., c. E. 23.

⁷⁶ RNCREQ, argumentation finale, pp. 8 et 9.

L'AIFQ ajoute que l'article 51 constitue également une disposition impérative énonçant une prohibition générale et absolue afin que le tarif ne puisse donner plus de rendement que ce qui est nécessaire pour assurer les finalités de cet article⁷⁷. En outre, l'article 51 exigerait explicitement une réglementation basée sur les coûts⁷⁸.

D'une façon générale, la majorité des intervenants estime inopportun de modifier la L.R.E. afin de permettre à Hydro-Québec d'exporter. Selon eux, il s'agit d'un prétexte évoqué par la société d'État pour soustraire l'ensemble de ses activités de production de la juridiction de la Régie. Ils soulignent par ailleurs l'inadéquation d'adapter l'encadrement réglementaire québécois aux fins exclusives d'exportations, alors que celles-ci ne représentent qu'environ 10 % des activités de vente de l'entreprise. En outre, ils considèrent que la L.R.E. permet une certaine souplesse à l'égard de la réglementation des exportations et ce, en conformité avec les objectifs retenus par l'actionnaire. L'intervenant RNCREQ souligne le danger qu'une absence de réglementation directe sur les exportations ainsi que le défaut de surveillance du niveau des réservoirs d'Hydro-Québec, qu'implique la proposition, affecteraient également l'exigence légale de la Régie d'assurer aux consommateurs québécois une sécurité d'approvisionnement⁷⁹.

Définissant le plan de ressources de l'article 72 comme un plan d'approvisionnement au sens d'un distributeur gazier, Hydro-Québec argue que ce plan, tel que prévu à l'article 72, ne concerne que le distributeur et que la planification intégrée des ressources, au sens traditionnel, ne s'applique plus aux États-Unis.

En ce qui concerne l'interprétation inopérante du plan de ressources par Hydro-Québec, elle est de nature, selon les intervenants, à rendre impossible la planification intégrée des ressources prévue à l'article 72.

« Il est donc nécessaire, pour que la Régie puisse répondre au mandat prescrit suivant l'article 5 de la loi, qu'Hydro-Québec fasse sa planification intégrée en comparant de véritables projets de production (entre eux et avec des options d'efficacité énergétique) sur les plans économiques, environnementaux et sociaux, tout en utilisant les meilleures estimations disponibles des véritables coûts de ces projets, ainsi qu'une appréciation de leurs impacts environnementaux qui, pour des projets hydroélectriques, varient de façon importante d'un projet à l'autre »⁸⁰.

⁷⁷ AIFQ, T.S., vol. 14, p. 68.

⁷⁸ RNCREQ, argumentation finale, p. 4.

⁷⁹ Argumentation finale, p. 27.

⁸⁰ RNCREQ, argumentation finale, p. 26.

Enfin, selon les intervenants, la position d'Hydro-Québec ne peut se justifier en raison principalement du contrôle total qu'elle conserve toujours sur l'ensemble de son parc de production. Ce fait devrait l'inciter non seulement à respecter la L.R.E., mais également les orientations de la politique énergétique. Hydro-Québec n'est donc pas justifiée à limiter ou modifier la portée de l'article 72.

Opinion de la Régie

La Régie considère que ces modifications législatives, ainsi que la logique sous-jacente à la proposition d'Hydro-Québec, altèrent de façon substantielle la portée de la L.R.E. En somme, la proposition a pour conséquence d'hypothéquer, si ce n'est d'amputer, les moyens légaux pour la Régie de satisfaire à ses mandats statutaires tels que prévus aux articles 5 et 72 de sa loi.

En effet, la L.R.E. véhicule les valeurs et finalités inscrites à la politique énergétique. Or, en soustrayant la production du contrôle du seul organisme indépendant en la matière, dans le but de la transférer au gouvernement, la proposition maintient une confusion des rôles puisque l'État demeure le régulateur et l'actionnaire et ce, pour une activité aussi névralgique que celle de la production, soit 23 milliards de dollars d'immobilisations sur 48.

En outre, la non-divulcation de toutes les informations relatives à la production ampute très sérieusement la capacité de la Régie d'expertiser adéquatement Hydro-Québec sur ses autres activités à savoir, le transport et la distribution. À tout le moins est-il requis que la Régie puisse procéder, à l'aube de son mandat, à un exercice complet d'examen et d'allocation des coûts sur la totalité des composantes du tarif de fourniture, afin de bénéficier d'une vue d'ensemble propice à des décisions éclairées à long terme.

Ainsi, la Régie considère impératif d'assurer non seulement la plus grande transparence dans la régulation des activités énergétiques, mais également de favoriser un processus de contre-expertise réel et efficace⁸¹.

En outre, la Régie estime que la proposition ne lui permet pas de remplir pleinement les mandats statutaires que l'Assemblée nationale du Québec lui a conférés.

Ainsi, les articles 2 (définition), 16 (réseaux municipaux), 31.2 (surveillance des opérations d'Hydro-Québec – compétence exclusive), 31.3 (approbation plan de ressource –

⁸¹ Gouvernement du Québec, *L'énergie au service du Québec : Une perspective de développement durable*, (1996), pp. 4 et 9.

compétence exclusive), 32.3. (principes généraux réglementaires), 72 (plan de ressources – définition), 73 (5) (restructuration des activités d’Hydro-Québec) et 76 (dispense de fourniture) s’ajouteraient à la liste des modifications législatives déposée par Hydro-Québec. Ces articles se trouveraient soit restreints dans leur portée ou soit limités dans leur application.

Selon Hydro-Québec, le modèle de réglementation de la production par les prix reconnaît le contrôle que doit exercer la Régie sur les prix et la sécurité des approvisionnements électriques de la clientèle québécoise. Il n’en est rien selon la Régie qui juge que la proposition, en soustrayant la production de la surveillance de la Régie et en ne divulguant pas l’ensemble des coûts de l’entreprise, ne lui permettra pas d’établir adéquatement le tarif de fourniture, et rendrait plus difficile l’établissement de la base de tarification et de l’allocation des coûts attribuables aux deux autres secteurs d’activités monopolistiques d’Hydro-Québec, soit le transport et la distribution d’électricité, sans égard aux actifs de production.

Hydro-Québec confirme que son plan de ressources serait identique à celui d’un distributeur gazier et se contente d’affirmer, sans le démontrer, que sa proposition est « neutre » quant au développement durable. De plus, l’interprétation par Hydro-Québec de l’article 72 suppose que son plan de ressources ne pourra faire l’objet que d’un examen édulcoré et limitatif au regard du développement durable⁸².

La Régie souligne également que son mandat d’assurer la sécurité des approvisionnements pourrait être remis en cause et rejoint en ce sens les propos tenus par l’intervenant RNCREQ :

*« M. Raphaels a soulevé l’interrelation entre les exportations, le niveau des réservoirs et la fiabilité énergétique du réseau québécois⁸³. La gestion des réservoirs est une question complexe, qui doit tenir compte de l’incertitude de la demande ainsi que celle de l’hydraulicité dans les années à venir. À cela s’ajoute la nécessité de faire des arbitrages entre la sécurité advenant des scénarios défavorables et les bénéfices financiers à court terme qui résultent des exportations accrues ».*⁸⁴

La Régie considère qu’à cet égard, l’article 73 al. 2 lui impose, lors de l’examen des projets d’investissement de production, de tenir compte de la justification des besoins énergétiques.

⁸² Voir sous-section 4.6 de la section 4.

⁸³ T.S. vol.7, pp 103 à 105.

⁸⁴ RNCREQ, argumentation finale, p. 27.

Enfin, quant aux exportations, la Régie constate que les modifications législatives demandées par Hydro-Québec visent ni plus ni moins à retirer tout droit de regard à l'organisme régulateur. La Régie se questionne sur l'à-propos d'un tel projet législatif sous prétexte de permettre à la société d'État d'optimiser sa marge de manœuvre pour des ventes à l'exportation, alors que celles-ci ne représentent actuellement qu'environ 10 % de ses ventes. À cet égard, la Régie estime possible d'instaurer un régime réglementaire souple et spécifique aux exportations, sans toutefois remettre en cause sa juridiction en matière de production d'électricité et son mandat statutaire de satisfaire les besoins énergétiques québécois, tel que prévu à l'article 5 de sa loi.

L'ampleur et la nature des modifications législatives pourraient donc remettre en cause certaines orientations de la politique énergétique, que la création de la Régie de l'énergie et l'adoption de sa loi constitutive consacrent tout en s'imposant comme l'outil principal à leur respect. Or, la Régie ainsi que la philosophie sous-tendant ses pouvoirs réglementaires ont été l'objet d'un consensus social et politique à l'issue du débat public de la Table de consultation⁸⁵.

Le législateur, reflétant ainsi le consensus, a instauré un mode de réglementation basé sur les coûts sans distinguer le secteur énergétique ni les secteurs d'activité au sein de l'industrie électrique. La proposition d'Hydro-Québec transgresse dans ses fondements cette vocation de la loi et affecte grandement les pouvoirs de contre-expertise attendus et souhaités de la part de la Régie.

La Régie recommande qu'aucun des changements législatifs soumis par Hydro-Québec ne soit adopté compte tenu que la substance de la L.R.E. demeure adéquate et appropriée aux conditions actuelles du marché de l'électricité québécois.

4.2 POUR L'ACTIONNAIRE

Proposition d'Hydro-Québec

Selon la société d'État, sa proposition est élaborée de façon à être neutre au niveau de la facture des clients et des revenus d'Hydro-Québec, comparativement à la situation tarifaire actuelle.

⁸⁵ Politique énergétique, p. 10.

Dans le cadre de la formule tarifaire proposée pour l'établissement des tarifs de fourniture d'électricité, Hydro-Québec indique que tous les risques (positifs et négatifs) inhérents à la production d'électricité, tels que les risques hydrauliques, les risques de taux d'intérêt, etc., seront assumés par l'actionnaire. Hydro-Québec considère ainsi que la protection financière apportée par sa formule tarifaire à l'égard des consommateurs d'électricité est très importante. En effet, selon les données du plan stratégique 1998-2002, le niveau des risques peut faire varier de pratiquement la moitié le bénéfice prévu en l'an 2000, que ce soit à la hausse ou à la baisse.

Hydro-Québec indique également que toute évolution défavorable des risques des activités commerciales sur les marchés à l'exportation et des contrats particuliers ne sera pas supportée par les consommateurs, mais plutôt que lesdits risques seront à la charge de l'actionnaire.

Dans la mesure où les risques financiers sont assumés par l'actionnaire, Hydro-Québec soutient qu'il revient à ce dernier de prendre la décision de réaliser un projet d'investissement⁸⁶. Dans ce contexte, et à la lumière des modifications législatives proposées pour soustraire de la compétence de la Régie la production, il s'ensuit que tout projet d'investissement en matière de production d'électricité sera soumis à la seule autorisation de l'actionnaire, soit le gouvernement du Québec. Toutefois, Hydro-Québec a précisé que les projets de production devront obtenir les autorisations environnementales requises.

En contrepartie des risques négatifs assumés par l'actionnaire, Hydro-Québec indique que ce dernier récupérera, le cas échéant, les bénéfices.

Hydro-Québec estime que l'actionnaire n'a pas à être pénalisé lorsque la Régie autorisera l'achat d'une source complémentaire d'approvisionnement à un coût supérieur au prix de la fourniture. Un ajustement au prix de la fourniture ou des modalités de financement devra être établi par la Régie⁸⁷ pour pallier à cette situation.

Position des intervenants

L'AQCIE mentionne que tous les investissements futurs effectués par Hydro-Québec aux fins de desservir les marchés de l'exportation devraient être assumés par l'actionnaire sur une base marginale (« incremental »)⁸⁸.

⁸⁶ Pièce HQ-1, doc.1, p.5.

⁸⁷ Pièce HQ-1, doc.1, p.13.

⁸⁸ Mémoire de l'AQCIE, p.6.

Selon le GCC, la proposition d'Hydro-Québec vise à faire payer par les consommateurs d'électricité québécois les pertes résultant des contrats particuliers à partage de risques et de bénéfiques, en plus de leur faire assumer tous les risques des exportations.

Le RNCREQ souligne que la preuve de la proposante en support à l'envergure des risques se limite à l'analyse de sensibilité du Plan stratégique, sans aucun document à l'appui. Le RNCREQ croit que la preuve est particulièrement déficiente en ce qui concerne les risques des prix sur le marché à l'exportation. Si des pertes reliées à la production ou aux exportations se réalisaient, l'actionnaire devrait composer avec des dividendes moindres⁸⁹. À cet égard, l'AIFQ n'a pu obtenir aucun engagement formel des témoins d'Hydro-Québec à l'effet que l'entreprise ne reviendrait pas devant la Régie pour demander une augmentation tarifaire.

Par ailleurs, certains intervenants estiment que la prise en compte des risques par l'actionnaire ne fait que déplacer le problème du consommateur vers le contribuable, afin de déterminer qui devra payer advenant une conjoncture difficile pour Hydro-Québec. Dans ce contexte, le gouvernement aurait trois possibilités : soit exacerber sa situation financière, soit réduire les services à la population ou soit augmenter les taxes.

Opinion de la Régie

Hydro-Québec soutient que sa proposition est neutre au niveau de ses revenus de vente sans démontrer cette prétention et, en conséquence, la Régie n'est pas convaincue que le mode de réglementation proposé n'impliquera pas une hausse des tarifs. Aussi, le fait qu'Hydro-Québec a l'intention de geler ses tarifs jusqu'en 2002 ne présume aucunement de la neutralité de sa proposition sur le plan des revenus.

En contrepartie, la proposition vise à protéger les consommateurs des risques de production, telle l'hydraulicité, ce qui implique que l'actionnaire devra les absorber. Il convient de rappeler que la prise en compte des risques par l'actionnaire peut affecter le bénéfice à la hausse ou à la baisse.

La Régie exprime des réserves sur la prétention d'Hydro-Québec à l'effet que l'actionnaire assumera tous les risques des activités de production, des activités commerciales à l'exportation et ceux inhérents aux contrats particuliers. La Régie note que la proposante ne fournit aucune indication de garantie formelle, soit législative ou réglementaire à cet effet.

⁸⁹ Argumentation finale du RNCREQ, p.41.

Par ailleurs, la Régie estime qu'il est inapproprié que les risques de production inhérents à la fourniture des marchés réglementés soient entièrement absorbés par l'actionnaire.

À cet égard, la Régie considère que les risques et les bénéfices inhérents à chacune des activités doivent être imputés à la clientèle desservie. Cette approche favorise le reflet des coûts dans les tarifs dans la mesure où ces risques seront pris en compte lors de la détermination de la structure du capital et des taux de rendement propres à chaque activité et à l'entité Hydro-Québec.

Au sujet des risques inhérents aux activités commerciales à l'exportation et des contrats particuliers, la Régie considère qu'ils doivent être assumés par l'actionnaire. La Régie estime que peu de preuve supportant les risques auxquels l'actionnaire fera face a été présentée. Il lui est donc impossible d'indiquer au gouvernement s'il peut anticiper un rendement adéquat relativement aux risques qu'il serait appelé à assumer ; ces deux variables étant inconnues. Toutefois, la Régie devra s'assurer que les tarifs des consommateurs québécois n'interfinanceront pas ces activités commerciales.

Quant aux écarts entre les prix de la fourniture et les prix payés par Hydro-Québec pour des nouvelles sources d'énergie telles l'énergie éolienne, l'efficacité énergétique, etc., la Régie considère qu'ils ne devraient pas nécessairement être imputés aux consommateurs. La disposition de tels écarts pourrait être effectuée en tenant compte notamment des coûts évités. La Régie se propose plutôt d'étudier de telles situations au fur et à mesure qu'elles se présenteront.

Enfin, il importe de souligner qu'advenant l'acceptation de la proposition d'Hydro-Québec, le gouvernement se retrouvera de nouveau face à la difficulté majeure qui a précédé à la création de la Régie : l'absence d'une contre-expertise adéquate des projets d'Hydro-Québec, combinée à la confusion des rôles entre l'actionnaire et le régulateur.

La Régie recommande que les risques et bénéfices inhérents aux activités de production nécessaires pour desservir la clientèle assujettie au règlement tarifaire d'Hydro-Québec soient assumés par les consommateurs d'électricité et que ceux relatifs aux exportations et aux contrats spéciaux soient assumés par l'actionnaire.

4.3 POUR LES CONSOMMATEURS

Proposition d'Hydro-Québec

Selon Hydro-Québec, sa proposition offre aux consommateurs québécois le maintien des acquis en matière de niveau, de stabilité, de continuité et d'uniformité des tarifs. En outre, la situation d'interfinancement entre les catégories tarifaires demeure inchangée⁹⁰. Enfin, la proposition évite également d'établir des tarifs selon les prix de marché du nord-est américain, ce qui entraînerait nécessairement des tarifs plus élevés au Québec⁹¹.

Par ailleurs, tel que mentionné à la section précédente, la proposition est neutre au niveau des revenus d'Hydro-Québec et de la facture des clients.

Hydro-Québec⁹² précise que le gel du prix de la fourniture jusqu'en avril 2002 signifie que les consommateurs québécois sont protégés contre toute évolution défavorable des coûts et des risques en matière de production, et qu'ils n'assument pas les risques des activités commerciales destinées aux exportations et aux contrats particuliers.

Quant à la suite du gel, la proposition prévoit que chacune des composantes des prix de fourniture sera examinée de façon détaillée par la Régie au cours des prochaines étapes. Celle-ci sera appelée également à déterminer les prix de transport et de distribution devant s'appliquer à chaque catégorie tarifaire après avoir approuvé la méthode d'allocation nécessaire à cet exercice.

Hydro-Québec reconnaît qu'il pourrait survenir des écarts, d'ici la fin du gel, entre les tarifs actuels et la somme des tarifs de fourniture, de transport et de distribution qui varieront selon les activités d'Hydro-Québec et les décisions de la Régie. Pendant la période de gel des tarifs, cet écart sera identifié dans une colonne compensatoire.

Hydro-Québec précise⁹³ que la disposition prospective de ces écarts après 2002 fera l'objet de représentations lors de la cause tarifaire qui suivrait la fin du gel des tarifs. La Régie déciderait alors de cette disposition en vertu des pouvoirs qui lui sont confiés par la loi. Toutefois, Hydro-Québec souligne qu'il n'est aucunement question de demander un ajustement rétroactif de ces écarts.

⁹⁰ Selon M. Rabeau, il existe un interfinancement en faveur de la clientèle résidentielle dans la grille tarifaire actuelle.

⁹¹ Argumentation d'Hydro-Québec, T.S., vol.14, p.57.

⁹² Proposition d'Hydro-Québec, p.12.

⁹³ Pièce HQ-18, doc.16, p.1.

À propos de tels écarts, la Régie a émis une ordonnance⁹⁴ (numéro 2) exigeant qu'Hydro-Québec fournisse une estimation de ses revenus selon les tarifs actuels en comparaison avec les revenus qui seraient générés par la somme des tarifs de fourniture et des coûts des activités de transport et de distribution et ce, en supposant un rendement normal sur l'activité distribution. En guise de réponse, Hydro-Québec a fourni la comparaison demandée en postulant par hypothèse que le mode de tarification proposée générera le même revenu global. Toutefois, elle ne produit pas de calculs sur le taux de rendement implicite dans les coûts de distribution présentés.

Quant à la sécurité des approvisionnements, Hydro-Québec⁹⁵ précise que le mode de réglementation de la production proposé reconnaît le contrôle que doit exercer la Régie à cet égard. Ainsi, la Régie pourra s'assurer de la sécurité des approvisionnements via le plan de ressources du distributeur.

Enfin, Hydro-Québec estime qu'il n'y a pas lieu de refléter distinctement le prix de la fourniture dans la facture d'électricité des clients québécois, à l'exception des réseaux municipaux.

Position des intervenants

Pour la majorité des intervenants, rien ne garantit formellement que la stabilité tarifaire sera maintenue après l'année 2002, au-delà du souhait exprimé par Hydro-Québec pour qu'il en soit ainsi. Sur ce sujet, l'AQCIE estime⁹⁶ que le gel tarifaire n'est qu'une illusion puisque des augmentations tarifaires prospectives pourront être imposées à compter du 1^{er} mai 2002. Ainsi, Hydro-Québec pourra récupérer tout manque à gagner encouru via les tarifs intégrés par rapport aux tarifs distincts pour les composantes transport et distribution.

De plus, les représentants des consommateurs résidentiels et industriels demeurent sceptiques sur le constat de la société d'État à l'égard de la situation de l'interfinancement, mais pas pour les mêmes considérations. Pour les clients industriels, la formule ne règle en rien le problème d'interfinancement présent dans les tarifs d'électricité actuels et repousse jusqu'à la fin du gel annoncé toute tentative de correction de la grille tarifaire. Pour les représentants des consommateurs résidentiels, la formule remet en cause implicitement l'existence de l'interfinancement entre les principales fonctions du réseau, puisque la proposante soutient que sa formule ne génère pas d'interfinancement entre ses prix de fourniture.

⁹⁴ T.S., vol.5, p.188.

⁹⁵ Proposition d'Hydro-Québec, p.5.

⁹⁶ Argumentation de l'AQCIE, p.30.

Le SPSI⁹⁷ constate que les catégories tarifaires disposant d'un facteur d'utilisation plus faible que le facteur d'utilisation moyen du distributeur, tels les clients résidentiels, se voient désavantagées par cette méthode de calcul qui leur impute des coûts pour de la puissance généralement inutilisée, mais qui est toutefois requise en période de pointe.

Selon l'ACEF⁹⁸, dans la formule proposée par Hydro-Québec, plus le facteur d'utilisation d'une catégorie de clients est faible, ou plus son taux de perte est grand, plus son tarif de fourniture sera élevé. Le petit consommateur paiera davantage en assumant de l'interfinancement au profit des clients industriels.

En outre, selon l'ACEF⁹⁹, en accordant une plus grande part à la puissance installée qu'à l'énergie consommée, on désavantage les usagers présentant un facteur d'utilisation (FU) plus faible, tels les consommateurs résidentiels qui, pour 71% des ménages, chauffent à l'électricité.

Le RNCREQ souligne l'absence de preuve à l'effet que les consommateurs sont protégés contre tous les risques. À cet égard, le RNCREQ rappelle qu'Hydro-Québec n'est en mesure de produire en preuve aucun décret gouvernemental, ni tout autre document qui laisse croire que le gouvernement remboursera Hydro-Québec pour des pertes liées à la production ou aux exportations.

Le RNCREQ indique également que l'engagement de la société d'État de ne pas augmenter les tarifs liés à la production dans le court, moyen et long terme dépend de l'existence d'un potentiel de 40 TWh de nouvelles ressources hydrauliques à un coût équivalent au prix moyen de la fourniture dans les tarifs existants à savoir, 2,81¢/kWh. Or, il existe plusieurs raisons de douter de 40 TWh de nouveaux projets disponibles. Le RNCREQ conclut qu'Hydro-Québec ne peut pas justifier l'existence d'un potentiel de 40 TWh à un coût de revient moindre que 2,81¢/kWh et dont la mise en valeur serait acceptable aux communautés locales.

De plus, selon le RNCREQ¹⁰⁰, la proposition ne permet pas à la Régie d'assurer la sécurité des approvisionnements. La Commission de l'économie et du travail a déjà recommandé à la Régie « de suivre de près l'évolution des niveaux des réservoirs, en vertu de son droit de surveiller les opérations d'Hydro-Québec et d'en tenir compte lors de l'examen des achats et des exportations »¹⁰¹. Le RNCREQ considère que pour exercer cette responsabilité, la Régie

⁹⁷ T.S., Vol.15, p.145.

⁹⁸ Mémoire de l'ACEF, p.6.

⁹⁹ Mémoire de l'ACEF, p.8.

¹⁰⁰ Argumentation du RNCREQ, T.S., vol. 16, p. 31.

¹⁰¹ RNCREQ-16, rec.3.

devra maintenir une réglementation directe sur les activités de production d'Hydro-Québec ainsi que sur ses exportations.

Le SPIHQ¹⁰² rappelle que le consommateur québécois a connu de mauvaises expériences concernant le faible cycle d'hydraulicité. Les consommateurs ont dû subir d'ailleurs une hausse de tarifs en conséquence. Le SPIHQ croit que l'impact pour le consommateur risque d'être encore plus grand dans le futur.

Enfin, les intervenants doutent de la neutralité tarifaire de la proposition d'Hydro-Québec à l'égard des revenus générés par le mode de réglementation préconisé. Par incidence, cette situation affecte le niveau des tarifs et donc, en bout de piste, la facture des consommateurs d'électricité.

Opinion de la Régie

La Régie est préoccupée par les implications de la formule proposée pour les consommateurs à la suite du gel tarifaire, et Hydro-Québec n'a pas choisi de fournir des renseignements suffisants pour dissiper ces préoccupations. Les acquis tarifaires pourraient être remis en cause notamment en termes de stabilité.

En effet, la preuve est ambiguë entre les effets du gel tarifaire et les impacts de la formule tarifaire proposée. Le gel tarifaire n'est pas permanent et ne consiste qu'en un engagement d'Hydro-Québec à ne pas demander une hausse tarifaire avant le 1^{er} mai 2002. Une modification des tarifs pourrait survenir d'autres façons et le gouvernement n'a adopté aucun décret pour geler les tarifs au-delà du 30 avril 1999. La Régie prend pour acquis qu'Hydro-Québec propose une approche qui doit être examinée pour le long terme, soit au-delà du gel tarifaire.

En dépit de l'engagement d'Hydro-Québec de protéger les consommateurs, et en l'absence de mesures de mitigation telles que le gel tarifaire, la Régie estime que la formule tarifaire pourrait engendrer, a priori, des hausses significatives des tarifs de certaines catégories de clients. Ces hausses tarifaires pourraient résulter de diverses sources : le traitement réglementaire distinct de la production, du transport et de la distribution, l'absence d'interfinancement dans les prix de fourniture, la répartition des composantes énergie et puissance basée sur le facteur d'utilisation et finalement, l'augmentation des coûts à long terme. Les impacts risquent d'être ressentis surtout par les consommateurs alimentés par le réseau de distribution, ce qui exclut les grands consommateurs et les réseaux municipaux. Le constat de la Régie repose sur les considérations suivantes :

¹⁰² Mémoire du SPIHQ, p.1 et 2.

- a) Selon l'approche proposée à partir de la fin du gel, les tarifs des consommateurs seront basés sur la somme des prix de fourniture et des revenus requis des fonctions transport et distribution. Or, il est possible que cette situation entraîne un écart considérable par rapport aux revenus générés par les tarifs actuels et qu'en conséquence la Régie sera appelée à disposer d'un manque à gagner. En fait, cette situation potentielle remet en cause la neutralité tarifaire de la proposition d'Hydro-Québec.

Hydro-Québec n'a pas fourni des chiffres concernant les écarts entre les tarifs actuels et les tarifs/coûts applicables selon l'approche proposée. Sa réponse à l'ordonnance 2 de la Régie demeure incomplète et sans substance, car elle ne révèle rien sur les revenus provenant du mode de tarification proposé en comparaison avec la tarification actuelle. Il demeure une contradiction entre le postulat que les revenus seraient inchangés et l'existence d'une colonne compensatoire pour des écarts. De plus, la société d'État refuse de suggérer une idée des chiffres pour l'an 2002.

Face aux préoccupations que cette situation soulève, la Régie considère que, nonobstant les principes mis de l'avant ailleurs dans cet avis, le niveau des prix de fourniture devrait être réexaminé en conjugaison avec les revenus requis de transport et distribution et ce, dans une cause pour établir les tarifs après le gel. Cette approche permettrait de s'assurer de la neutralité tarifaire du mode de réglementation proposé dans la mesure où le gel n'a rien à voir avec cette problématique.

- b) Hydro-Québec confirme qu'il existe actuellement un interfinancement entre les diverses catégories tarifaires. Elle affirme aussi que la formule proposée est neutre sur le plan de l'interfinancement dans la mesure où les prix de fourniture ne contiennent pas d'interfinancement.

Or, pour la Régie, le fait que le prix de la production soit neutre au plan de l'interfinancement signifie que ce dernier sera éliminé au niveau de la production, qui compte d'ailleurs pour près de la moitié de la facture d'un client résidentiel.

Toutes choses étant égales, l'établissement de la formule des prix de la production déplace donc le problème de l'interfinancement aux seules fonctions transport et distribution du réseau. Ainsi, les tarifs destinés aux clients résidentiels seront éventuellement affectés à la suite de la mise en place des tarifs de fourniture. À ce stade, la Régie ne se prononce pas sur le niveau d'interfinancement, mais elle note que la formule n'est pas nécessairement neutre dans ses impacts potentiels. Aussi, elle profite de la situation pour convier le gouvernement à lui indiquer ses préoccupations à l'égard de la problématique de l'interfinancement entre les catégories de consommateurs d'électricité.

- c) Tel que décrit à la sous-section 3.4, tous les prix de fourniture sont calculés à partir d'un prix pivot reflétant les paramètres des clients L-haute tension. De plus, la composante énergie dans les tarifs diminue de 2,42 ¢ à 1,88 ¢/kWh. La Régie partage les

préoccupations de l'ACEF et du SPSI à l'effet que la méthode de calcul choisie par Hydro-Québec pourrait augmenter le fardeau tarifaire des clients disposant de faibles facteurs d'utilisation, tels les clients résidentiels. La Régie considère que tous les prix de fourniture pourraient être calculés directement à partir du tarif L.

d) L'évolution des prix de fourniture

Force est de reconnaître qu'il n'existe aucune preuve sur l'impact de la formule sans gel tarifaire. Autrement dit, la formule ne garantit aucunement la stabilité structurelle des tarifs. Aussi, contrairement aux approches intégrées dans les mesures de tarification incitative, le mécanisme d'ajustement des tarifs de fourniture prévu dans le temps est inadéquat. Les réponses d'Hydro-Québec sur l'évolution prévisible des prix de fourniture, après la période du gel annoncé, demeurent confuses et évasives. En définitive, il n'apparaît pas crédible de supposer que les prix de fourniture demeureront fixes dans une perspective de long terme et que seuls les paramètres retenus par Hydro-Québec affecteront leur évolution.

Par ailleurs, dans l'approche favorisée par la Régie pour le traitement réglementaire de la fourniture, qui implique la production, le transport et la distribution, il y a lieu de conserver le tarif de fourniture intégré sur la facture des consommateurs.

En conclusion, la formule tarifaire proposée comporte des implications pour les consommateurs et, si le gouvernement décidait de l'adopter, la Régie estime qu'elle devrait revoir le niveau et la structure des tarifs de fourniture d'électricité.

La Régie recommande que les tarifs de fourniture d'électricité demeurent intégrés pour les clients assujettis au règlement tarifaire d'Hydro-Québec, à l'exception des réseaux municipaux.

La Régie recommande que si le gouvernement acceptait la formule tarifaire proposée par Hydro-Québec, il devrait toutefois permettre à la Régie :

- De revoir la structure des tarifs de fourniture afin que cette dernière transmette un signal de prix efficace et ce, pour favoriser une utilisation rationnelle de l'électricité;
- d'examiner le niveau des tarifs de fourniture d'électricité, en conjugaison avec les revenus requis en transport et en distribution, afin d'assurer la neutralité tarifaire du mode de réglementation proposé à l'égard des revenus d'Hydro-Québec et de la facture des diverses catégories de clients.

4.4 POUR LES AUTRES FOURNISSEURS D'ÉLECTRICITÉ

Proposition d'Hydro-Québec

Selon la proposition d'Hydro-Québec, les prix de la fourniture serviront de référence pour évaluer l'intérêt économique des offres que les distributeurs municipaux recevront des autres fournisseurs actifs sur le marché de gros. D'autre part, le prix de la fourniture servira de référence devant la Régie pour l'établissement des conditions d'achat de la production éolienne ou de petites centrales hydroélectriques proposées par des promoteurs privés, ainsi que des mesures d'efficacité énergétique.

Hydro-Québec considère que sa proposition favorise le développement efficace des filières énergétiques. Le prix de la fourniture est équivalent au coût évité parce que c'est un plafond qu'Hydro-Québec se donne, tant pour ses achats que pour le coût de développement de ses futurs projets .

Afin d'utiliser le prix de la fourniture comme référence pour l'établissement des conditions d'achat des sources complémentaires, Hydro-Québec¹⁰³ désire mettre en application le plus tôt possible les modalités retenues d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité.

Par ailleurs, la proposante soumet¹⁰⁴ que les préoccupations des intervenants ayant trait à l'imputation des coûts d'intégration des équipements au réseau existant (CIRE) pourront être traitées de façon rigoureuse et plus complète dans la cause portant sur les tarifs de transport. Hydro-Québec indique qu'une formule qui pourrait répondre à ces préoccupations consisterait à appliquer des tarifs par zones ou selon la distance. Elle souligne également que toute analyse du traitement des actifs de transport requiert l'examen de l'intérêt public dans son ensemble et, en particulier, la conformité des diverses propositions par rapport à des questions telles l'uniformité des tarifs et leurs impacts sur les tarifs des consommateurs.

Position des intervenants

Plusieurs intervenants critiquent la façon d'établir des prix de référence pour les achats d'autres filières énergétiques, ainsi que la formule proposée pour calculer les prix de la fourniture.

¹⁰³ Proposition d'Hydro-Québec, p. 17.

¹⁰⁴ T.S., vol.14, p.52, ligne 20.

De l'avis de l'AQPER, les producteurs privés opèrent dans un marché quasi captif, car ils ne peuvent vendre qu'à Hydro-Québec à toutes exceptions près¹⁰⁵.

Le RNCREQ conclut qu'Hydro-Québec ne démontre pas que les prix de la fourniture représentent le vrai coût évité, car il doute de l'existence d'un potentiel de 40 TWh à un coût de revient moindre que 2,81¢/kWh, et dont les projets seraient acceptables aux communautés locales.

Dans le contexte de l'ouverture des marchés et de l'émergence de la concurrence, l'AQCIE¹⁰⁶ ne croit pas que le développement de nouvelles sources d'approvisionnement par des producteurs privés devrait être restreint par des critères de rentabilité ou autres imposés par Hydro-Québec.

De l'avis du ROEE¹⁰⁷, l'utilisation par Hydro-Québec d'un prix de la production déduit du tarif L comme critère de référence serait préjudiciable aux mesures d'efficacité énergétique et au développement des filières non-conventionnelles.

Pour plusieurs intervenants, la méthode de calcul de la formule surévalue les coûts de transport et sous-évalue les prix de la fourniture, ce qui crée une barrière artificielle pour les producteurs privés.

Selon la formule, le coût de transport est calculé sur la base d'une définition trop large du réseau de transport car elle inclut des actifs qui devraient être associés à la production.

En effet, l'AQPER, l'AIFQ et Maclaren estiment que les CIRE doivent être imputés au coût de production. L'AQPER et Maclaren rappellent que ce principe a été confirmé et appliqué par les organismes réglementaires en Alberta et en Colombie-Britannique. De plus, l'AQPER indique¹⁰⁸ que seuls les producteurs privés sont responsables de payer le raccordement entre l'unité de production et la ligne de transmission. Elle réclame donc que les mêmes principes devraient s'appliquer à tous, principalement à Hydro-Québec.

D'ailleurs, M. Léviton note¹⁰⁹ que :

« the cost of transmission service is fictionalised by categorising the high voltage, long interconnection lines from James Bay, Manic and Churchill Falls as transmission rather than generation related transmission assets »

¹⁰⁵ T.S., vol.15, p.194.

¹⁰⁶ Mémoire de l'AQCIE, pp. 57 et 58.

¹⁰⁷ Mémoire du ROEE, p. 30.

¹⁰⁸ T.S., vol.15, p.193.

¹⁰⁹ Mémoire de l'AIFQ, p.11.

Par contre, le GRAME-UDD soutient¹¹⁰ que les lignes de transport éloignées devraient être considérées comme des actifs de transport plutôt que de production. En effet, le tarif de transport inclut la fonction de fiabilité du réseau, ce qui fait partie des services ancillaires de TransÉnergie.

Enfin, Maclaren demande¹¹¹ que la Régie recommande au gouvernement d'amender l'article 2 de sa loi constitutive de manière à permettre une allocation réaliste et équitable visant : 1) à ce que les coûts de transport reliant les centrales aux centres de consommation soient imputés au coût de production; 2) à ce que le tarif de transport unique soit séparé en plusieurs parties distinctes et ainsi en catégories tarifaires équitables.

Opinion de la Régie

La Régie respecte la volonté d'Hydro-Québec de vouloir utiliser le tarif de fourniture moyen comme critère de développement de sa capacité future de production et d'approvisionnement additionnel. Elle encourage d'ailleurs fortement Hydro-Québec à poursuivre ses efforts en ce sens, car cela contribue au maintien des bas tarifs au Québec.

Toutefois, la Régie constate l'absence d'une démonstration adéquate à l'effet que le prix de référence de la fourniture correspond au coût évité d'Hydro-Québec. En fait, le prix de référence correspond plutôt au coût moyen ou historique associé à son parc actuel, en incluant ses achats auprès d'autres fournisseurs. Or, la Régie considère que le développement des filières énergétiques doit être basé notamment sur le coût évité d'Hydro-Québec et que ce dernier ne correspond pas nécessairement à son coût moyen de production. En définitive, dans une perspective de développement durable, il importe de considérer l'ensemble des coûts et des opportunités relatifs à un projet.

La Régie considère que la problématique des CIRE constitue un sujet particulièrement complexe qui déborde la présente audience. En outre, elle estime que ce sujet devrait être examiné lors de la détermination de la base de tarification du réseau de transport d'Hydro-Québec. À cette fin, il importe que la définition législative du réseau de transport ne limite pas son application réglementaire.

La Régie reconnaît que le tarif de transport est d'une importance primordiale pour les producteurs privés, sans toutefois se prononcer sur ce sujet, étant donné la cause à venir sur les tarifs de transport. Tel que mentionné à la sous-section 3.4, afin que la Régie dispose

¹¹⁰ T.S., vol.15, p.19.

¹¹¹ T.S., vol.14, p.146.

d'une certaine flexibilité dans cette cause future, il importe que la définition de l'article 2 du réseau de transport ne limite pas la possibilité d'établir la répartition des actifs, selon la preuve, entre les trois fonctions production, transport et distribution.

Nonobstant l'acceptation ou le rejet de la proposition d'Hydro-Québec par le gouvernement, la Régie recommande que le décret lui permette d'adopter, le cas échéant, une certaine définition réglementaire du réseau d'Hydro-Québec dont notamment celle à l'égard du réseau de transport d'électricité et ce, afin d'être en mesure d'établir une base de tarification dont certains actifs pourraient être éventuellement imputés aux diverses fonctions du réseau d'Hydro-Québec.

La Régie recommande que le coût évité d'Hydro-Québec serve notamment de référence pour l'examen des projets de production des nouvelles filières énergétique proposées par des promoteurs privés ainsi que des mesures d'efficacité énergétique.

4.5 POUR LES RÉSEAUX MUNICIPAUX DE DISTRIBUTION D'ÉLECTRICITÉ

Proposition d'Hydro-Québec

Depuis l'ouverture du marché de gros en mai 1997, les réseaux municipaux sont autorisés à acheter de l'électricité produite par un autre fournisseur qu'Hydro-Québec situé à l'extérieur du territoire québécois. Il est urgent d'établir des prix de la fourniture à l'intention des réseaux municipaux, pour que ces derniers soient ainsi en mesure de comparer une offre éventuelle en provenance d'un autre fournisseur avec les conditions tarifaires d'Hydro-Québec.

La société d'État demande que la Régie établisse éventuellement des modalités relatives à des conditions d'exercice de droit d'entrée ou de sortie pour les clients du marché de gros et ce, afin de s'assurer que les consommateurs d'électricité n'assumeront pas des coûts additionnels advenant une décision d'un réseau municipal de s'approvisionner ailleurs. En outre, ces modalités devraient permettre à Hydro-Québec de réagir à la concurrence des autres fournisseurs. Ainsi, si un réseau municipal reçoit une offre d'approvisionnement d'un autre fournisseur dont les tarifs ne sont pas autorisés par la Régie, Hydro-Québec veut avoir la possibilité de contrer cette offre en ajustant son tarif de fourniture en conséquence.

Par ailleurs, afin de permettre aux réseaux municipaux de comparer le prix de la fourniture d'électricité, Hydro-Québec propose que ce dernier soit établi distinctement sur leur facture. En outre, des taux et des conditions tarifaires spécifiques devront éventuellement être mis en place pour permettre une certaine décomposition des prix de la fourniture eu égard aux divers types de services que les fournisseurs pourraient offrir aux réseaux municipaux, tels que par exemple des services de base ou de pointe¹¹².

Il convient de rappeler que le prix de la fourniture de chacun des clients du marché de gros sera établi suivant les mêmes modalités d'établissement des tarifs prévues pour les catégories de consommateurs, soit selon une formule qui prend en compte leur facteur d'utilisation et le taux de perte spécifiques à leur niveau d'alimentation.

Quant au transport à l'intérieur du marché interne, Hydro-Québec¹¹³ considère que les marchés en gros au Québec sont accessibles aux autres fournisseurs. Elle note que même si son contrat de service de transport ne traite pas spécifiquement du transport à l'intérieur du marché interne ("wheel within"), cette possibilité en soi n'est pas exclue. Hydro-Québec soumet qu'il appert loisible aux clients du marché de gros, les réseaux municipaux, d'obtenir par décret du gouvernement la permission de s'approvisionner auprès de fournisseurs localisés au Québec.

Position des intervenants

La majorité des intervenants ne perçoivent pas l'urgence d'agir en raison principalement du gel tarifaire annoncé d'ici 2002. En ce qui concerne les réseaux municipaux, à partir de leurs factures actuelles, ils peuvent facilement déduire la valeur de la fourniture en soustrayant le tarif de transport.

Selon l'AREQ¹¹⁴, dans l'hypothèse où un réseau municipal continuerait d'acheter sa fourniture d'électricité d'Hydro-Québec sur une base exclusive, il devrait être assujéti au tarif L, de la même façon qu'actuellement. En conséquence, il serait traité comme tous les clients réglementés d'Hydro-Québec et ce, pour autant que le volume d'achat lui permet d'être considéré comme un client « grande puissance »¹¹⁵.

L'AREQ accepte le principe que des conditions d'entrée et de sortie soient établies pour les réseaux municipaux dans la mesure où Hydro-Québec encourt des coûts pour les desservir,

¹¹² Proposition d'Hydro-Québec, p. 16.

¹¹³ Argumentation d'Hydro-Québec, T.S., vol.14, pp. 30 et 31.

¹¹⁴ T.S., vol.14, pp. 191 à 198.

¹¹⁵ Charge plus grande que cinq mille kilowatts (5000 kW).

et que ces coûts ne peuvent être récupérés advenant le départ de ce client pour s'alimenter d'un autre fournisseur d'énergie.

Toutefois, l'AREQ¹¹⁶ affirme que ces coûts doivent être limités aux coûts réellement irrécouvrables et incompressibles¹¹⁷ à la suite d'effort de la part d'Hydro-Québec pour en minimiser la portée. Elle énonce également que ces droits devraient être établis selon une formule simple et transparente qui permettrait à ses membres d'estimer à l'avance les droits à payer pour s'alimenter auprès d'autres fournisseurs concurrents.

Enfin, l'AREQ demande¹¹⁸ que la Régie rejette d'emblée la possibilité qu'Hydro-Québec puisse déposer une contre-offre en ayant accès aux prix de la fourniture contenus dans la soumission d'un autre fournisseur. En effet, l'AREQ se questionne quant à l'intérêt d'un concurrent de préparer et de présenter une offre à un membre de l'AREQ s'il y a un risque de ne jamais avoir le contrat, vu qu'Hydro-Québec peut faire une contre-offre sur des prix déjà connus.

En dépit du fait que les marchés de gros demeurent en principe accessibles aux autres producteurs, il existe des obstacles au transport à l'intérieur du marché interne (wheel within). Selon l'AQPER¹¹⁹, la possibilité des producteurs privés de vendre aux réseaux municipaux demeure théorique, bien que Hydro-Québec a affirmé que le « wheel within » n'est pas exclu. Les coûts de transport sont surévalués, ce qui rend leurs prix de vente non concurrentiels. De plus, les réseaux municipaux seront éventuellement sujets à une pénalité par imposition des droits d'entrée et de sortie.

Opinion de la Régie

La Régie partage la position des intervenants à l'effet que les réseaux municipaux peuvent estimer le prix de la fourniture à partir de leur facture actuelle. Ainsi, les réseaux municipaux seront à même de comparer les offres de fourniture en provenance d'autres fournisseurs. En conséquence, La Régie ne perçoit pas l'urgence à établir des prix de la fourniture dès 1998. Toutefois, elle estime préférable de dégroupier éventuellement leurs tarifs de fourniture afin d'y refléter les composantes production et transport.

En ce qui a trait aux éventuelles conditions d'entrée et de sortie des réseaux municipaux, la Régie partage les préoccupations exprimées de part et d'autre. Aussi, à cet égard, elle

¹¹⁶ Mémoire de l'AREQ, p. 8.

¹¹⁷ *ibid.* p. 12.

¹¹⁸ T.S., vol.14, p.198.

¹¹⁹ Argumentation de l'AQPER, T.S., vol.15, pp. 200 et 201.

considère possible de définir ultérieurement des conditions d'exercice qui permettront d'assurer la protection des intérêts des consommateurs d'électricité du réseau d'Hydro-Québec, tout en préservant la capacité de négocier des réseaux municipaux avec d'autres fournisseurs.

Pour ce qui est du transport à l'intérieur du Québec, la Régie note qu'Hydro-Québec ne s'oppose pas au désir des producteurs privés de vendre aux réseaux municipaux, ce qui permettrait de compléter l'ouverture du marché de gros lequel est actuellement accessible aux producteurs étrangers. La Régie appuie entièrement l'idée que dans le cadre du décret établissant les modalités d'implantation des tarifs de fourniture il soit permis aux réseaux municipaux de s'approvisionner auprès de tout fournisseur localisé sur le territoire québécois.

La Régie recommande que l'ouverture du marché de gros soit complétée en décrétant que les réseaux municipaux peuvent acheter leur électricité d'un fournisseur sis sur le territoire québécois.

La Régie recommande que les tarifs de fourniture d'électricité d'Hydro-Québec soient dégroupés pour les réseaux municipaux de distribution d'électricité afin d'y refléter les composantes production et transport.

4.6 PERSPECTIVE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Proposition d'Hydro-Québec

Hydro-Québec soumet que sa proposition a un effet neutre par rapport au concept de développement durable. Cette neutralité s'explique par le fait que le tarif de fourniture n'influence pas la structure du tarif final utilisé par les consommateurs.

En ce qui a trait au plan de ressources d'Hydro-Québec, il constitue l'obligation du distributeur de présenter un plan complet d'approvisionnement décrivant les moyens proposés pour satisfaire les besoins de l'alimentation électrique des consommateurs québécois. En outre, le plan de ressources pourra contenir les comparaisons entre les différentes filières. À cet effet, il ne serait pas nécessaire d'identifier et de comparer des projets spécifiques, mais il s'agirait plutôt de considérer globalement les préoccupations économiques, sociales et environnementales inhérentes aux différentes filières.

D'ailleurs, la connaissance des coûts réels des installations de production ne constitue pas une condition nécessaire à la mise en place du processus de la planification intégrée des ressources¹²⁰ (PIR) et à « l'internalisation des externalités ».

En ce qui a trait aux préoccupations soulevées par les intervenants au sujet de l'efficacité énergétique, Hydro-Québec précise n'avoir jamais prétendu qu'il n'existait pas de coût évité de transport et de distribution à être considéré dans l'examen des programmes d'efficacité énergétique. De plus, il serait possible de ventiler les facteurs d'utilisation par type d'usage tel le chauffage, pour juger de la rentabilité des programmes. En outre, le tarif de fourniture comporte des incitatifs pour améliorer le facteur d'utilisation et diminuer le taux de perte dans la mesure où il reflète le profil saisonnier de la demande et intègre, par le fait même, les relations de causalité entre la période de consommation, la période de charge du réseau et les coûts encourus. Finalement, Hydro-Québec note qu'en ce qui a trait à l'effet du gel tarifaire sur l'efficacité énergétique, les critiques concernent plus le mode de financement des programmes d'efficacité énergétique que le mode de réglementation proposé.

Compte tenu qu'Hydro-Québec considère que son coût évité de production correspond au prix de la fourniture, ce dernier servira de référence devant la Régie pour l'établissement des conditions d'achat visant les nouvelles filières énergétiques proposées par des promoteurs privés, ainsi que des mesures d'efficacité énergétique. Pour chacune de ces sources complémentaires d'approvisionnement, un ajustement au prix de la fourniture ou des modalités de financement devront être établis par la Régie de façon à ne pas pénaliser Hydro-Québec.

Enfin, Hydro-Québec demande que les investissements en production ne soient pas soumis à l'approbation de la Régie, mais plutôt à celle du gouvernement du Québec, en tant qu'actionnaire, puisque ce dernier assurera les risques de la fourniture d'électricité.

Position des intervenants

Les intervenants argumentent que la proposition n'est pas neutre par rapport au concept de développement durable. Cette position est expliquée par le fait que la proposition ne favorise pas l'efficacité énergétique, défavorise le recours à des filières alternatives, ignore les exigences de transparence, limite la participation du public au processus décisionnel et rend quasi-impossible la planification intégrée des ressources. De plus, pour le ROEE, la notion

¹²⁰ Dans le cadre d'une recherche à laquelle elle a participé sur la PIR, Hydro-Québec n'a trouvé aucune référence à l'obligation qu'il y ait un organisme de réglementation qui approuve tout ce qui était discuté durant le processus de planification. T.S., vol. 3, pp. 69 et 70.

de développement durable est un concept plus large et plus englobant que la traditionnelle notion d'intérêt public¹²¹.

Pour les groupes qui abordent la question du plan de ressources, l'article 72 découle des principes de la PIR, tels qu'énoncés dans la politique énergétique du gouvernement du Québec¹²². Ces derniers considèrent que la proposition d'Hydro-Québec limitera grandement ou rendra même impossible l'application de la PIR au Québec à l'égard du secteur de l'électricité.

L'AIFQ et le RNCREQ soulignent que la société d'État est un monopole intégré verticalement dont les activités doivent être réglementées pour assurer la protection des intérêts des consommateurs du Québec. Dans ce contexte, l'analyse du plan de ressources requiert la présence d'un organisme de réglementation qui exerce pleinement sa compétence en matière d'approbation des investissements. En outre, l'interprétation que fait Hydro-Québec de l'article 72 de la loi s'applique aux sociétés qui n'ont pas le contrôle de l'évolution de leur parc de production dans le domaine du gaz et de l'électricité.¹²³

Enfin, la proposition doit être rejetée car si on ne connaît pas les coûts réels, on ne peut soustraire ou ajouter le prix des externalités. Ainsi, toute tentative en vue d'établir une comparaison globale entre les différentes filières afin de les caractériser semble être vouée à l'échec.

Pour ce qui est de l'efficacité énergétique, le ROEE souligne que le coût évité de fournir de l'énergie à un client est plus élevé que le seul coût de production, puisqu'il doit inclure également les coûts évités en transport et en distribution. Le RNCREQ mentionne quant à lui que le gel tarifaire introduit une barrière à l'efficacité énergétique, car la société d'État sera incitée à augmenter ses ventes et à diminuer ses investissements pour optimiser ses profits.¹²⁴

Les intervenants sont d'avis que le coût évité doit refléter une allocation juste des vrais coûts et inclure les préoccupations sociales et environnementales. Les intervenants, dont notamment le GCC¹²⁵, soulignent d'ailleurs que le coût des externalités environnementales n'est pas inclus dans le tarif de fourniture et que ce dernier ne correspond pas, dans les faits, au coût évité de la production d'Hydro-Québec. Enfin, la majorité des intervenants considère que la promotion de l'utilisation efficace de l'énergie passe nécessairement par la vérité des prix.

¹²¹ Argumentation finale, ROEE, p. 5.

¹²² Politique énergétique, p. 26-27.

¹²³ Demande de renseignements HQ-5 au RNCREQ.

¹²⁴ Demande de renseignements HQ-4 au RNCREQ; Mémoire Bradford, p. 15.

¹²⁵ T.S., vol. 2, pp. 122 et 123.

Par ailleurs, la notion d'abus monopolistique représente un point repris par plusieurs intervenants pour justifier la nécessité de réglementer la production d'Hydro-Québec. Selon le RNCREQ et le ROEE, la Régie doit disposer de ce pouvoir pour remplir adéquatement son mandat statutaire tel que défini aux articles 5 et 72 de sa loi constitutive¹²⁶. Le RNCREQ ajoute que cette surveillance accrue sur les activités d'Hydro-Québec doit être appliquée car les conséquences à long terme de ces investissements sont importantes.

Opinion de la Régie

La Régie a pour mandat de favoriser la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable, dans l'exercice de ses fonctions.

Ainsi, il est reconnu dans la société québécoise que :

*« le développement durable englobe les préoccupations économiques, sociales et environnementales, et prend en compte la notion d'équité, sur le plan individuel comme sur le plan collectif ».*¹²⁷

D'ailleurs, la politique énergétique du gouvernement du Québec est fondée sur le concept de développement durable¹²⁸.

C'est l'approche qu'adopte la Régie dans l'exercice de ses fonctions, lesquelles consistent, entre autres, à réglementer les activités monopolistiques des distributeurs d'énergie.

Pour la Régie, le choix d'un mode de réglementation approprié consiste à déterminer quelle est l'approche réglementaire, en matière de production d'électricité, qui favorise le mieux la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable.

Hydro-Québec propose, somme toute, que son actionnaire à savoir le gouvernement du Québec, reprenne le rôle qu'il jouait avant la création de la Régie de l'énergie, soit celui de réglementer les projets de production et les exportations d'électricité. Le rôle de la Régie se limiterait à surveiller l'évolution des tarifs de fourniture selon deux paramètres précis et ce, sans égard aux coûts.

Or, le gouvernement reconnaît que cette situation a abouti à une certaine confusion dans ses rôles simultanés de régulateur et d'actionnaire. En outre, il reconnaît que le mode d'examen utilisé, avant la création de la Régie, pour analyser les modifications des tarifs d'Hydro-Québec ne pourrait être

¹²⁶ ROEE, Mémoire, p. 34; RNCREQ, Mémoire P.Raphals, p. 44.

¹²⁷ Politique énergétique, p. 11.

¹²⁸ Politique énergétique, p. 11.

considéré comme satisfaisant¹²⁹. Il souligne d'ailleurs que la création d'une Régie chargée de réglementer le secteur de l'électricité constitue la meilleure façon de garantir l'équité et la transparence dans l'analyse des tarifs¹³⁰.

En définitive, qui est le mieux placé pour s'assurer que les activités d'Hydro-Québec en matière de production favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable : le gouvernement ou la Régie de l'énergie?

La Régie ne peut admettre la prétention d'Hydro-Québec à l'effet que sa proposition est neutre sur le plan du développement durable. Dans les faits, la proposition maintient une confusion certaine dans les divers rôles assumés simultanément par l'État en matière de production d'électricité. La proposition ne garantit pas un processus d'examen équitable et transparent à l'égard de la prise de décision concernant les projets de production d'Hydro-Québec.

De plus, le mode de réglementation proposé par Hydro-Québec comporte des implications non négligeables à l'égard du concept de la planification intégrée des ressources¹³¹ et des avenues possibles d'adaptation de ce concept aux caractéristiques du marché au Québec. Il incombera alors au gouvernement de s'assurer que son processus décisionnel rencontre les objectifs de la loi et de la politique énergétique¹³².

Pour la Régie, il ne serait pas inconcevable que le gouvernement puisse autoriser les projets de production d'Hydro-Québec. Cependant, pour éviter la confusion des rôles et garantir une certaine transparence dans l'examen des tarifs, la Régie demanderait au gouvernement de lui laisser le soin d'établir sous quelles conditions l'investissement requis serait ajouté à la base de tarification de la production d'Hydro-Québec et inclus au plan de ressources. La Régie pourrait déterminer ces conditions à la suite de la tenue d'audiences publiques impliquant tous les intéressés.

Cette avenue est soumise au gouvernement dans l'hypothèse où il entérinerait la proposition d'Hydro-Québec et enclencherait, par le fait même, le processus de révision de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

En définitive, la Régie est d'avis que le mode de réglementation proposé par Hydro-Québec pour la production d'électricité et les ventes à l'exportation comporte des implications négatives sur le plan du développement durable, en termes notamment de transparence, d'équité et de participation du public au processus décisionnel, en plus de remettre en cause

¹²⁹ Politique énergétique, p. 20.

¹³⁰ Politique énergétique, p. 20.

¹³¹ Politique énergétique, p. 27.

¹³² Politique énergétique, p. 27.

ou de rendre plus difficile l'atteinte de certains des objectifs de la politique énergétique concernant la gestion intégrée des ressources dans le secteur de l'électricité.

La Régie recommande que pour favoriser la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable, l'encadrement réglementaire de la production, tel que prévu à la L.R.E., soit appliqué comme tel.

V. CONCLUSION GÉNÉRALE, CONSIDÉRATIONS FUTURES ET RECOMMANDATIONS

5.1 CONCLUSION GÉNÉRALE

L'industrie électrique nord-américaine connaît depuis quelques années une période de transformation majeure marquée par un contexte d'ouverture des marchés et de concurrence accrue. Toutefois, la participation d'Hydro-Québec à ce marché ne réduit aucunement sa position de dominance dans le secteur de l'électricité du Québec. Par conséquent, bien qu'il soit approprié de mettre en place des mesures facilitant la participation de la société d'État sur les marchés hors Québec, cela ne justifie en rien le rejet d'une réglementation appropriée reflétant les caractéristiques du marché québécois de l'électricité.

Or, en vertu de la formule proposée pour les tarifs de fourniture d'électricité, Hydro-Québec préconise un mode de réglementation de la production sur la base du prix de la production déjà compris dans les tarifs actuels. De plus, Hydro-Québec suggère un ensemble de modifications législatives qui visent à soustraire la production d'électricité et les exportations de la compétence de la Régie. Le choix des modalités des tarifs de fourniture revient en fait à déterminer le mode de réglementation ou la façon de réglementer ces activités de la société d'État.

L'ensemble des intervenants rejette le mode proposé compte tenu qu'il est inadapté au contexte énergétique québécois, marqué notamment par la présence d'un quasi-monopole intégré verticalement à l'égard de la fourniture d'électricité. Face à la situation particulière du Québec, les intervenants rappellent le caractère inédit du mode de réglementation proposé. Aussi, ils considèrent que la fourniture d'électricité doit être réglementée sur la base des coûts, par opposition à l'approche suggérée.

La Régie constate le caractère unique et novateur du mode de réglementation proposé par Hydro-Québec pour la fourniture d'électricité: unique en raison du contexte énergétique québécois et novateur puisque le mode suggéré n'a jamais été expérimenté ailleurs en Amérique du Nord dans le secteur de l'électricité.

La Régie retient que dans un marché non concurrentiel caractérisé par un pouvoir de marché très élevé, la réglementation économique doit s'appliquer en cherchant à pallier les défaillances du marché. À cet égard, il importe de souligner qu'aucun organisme de régulation économique en Amérique du Nord n'a appliqué un mode de réglementation par les prix, sans une connaissance des coûts du monopoleur. Or, il est reconnu qu'Hydro-Québec détient un quasi-monopole dans le secteur de l'électricité au Québec et que les activités en production, en transport et en distribution sont verticalement intégrées. Selon la Régie, l'ensemble de ces activités sont requises pour assurer la fourniture de l'électricité aux consommateurs québécois.

Par ailleurs, la Régie ne partage pas l'opinion d'Hydro-Québec à l'effet que sa proposition établit un traitement réglementaire équitable relativement à celui appliqué au gaz naturel. En effet, cette comparaison s'avère inappropriée étant donné que cette industrie n'est pas intégrée verticalement d'une part et que, d'autre part, il existe une véritable concurrence au niveau de la production, alors qu'Hydro-Québec détient un pouvoir de marché quasi total dans tout le secteur de l'électricité.

De façon générale, la Régie rejette le mode de réglementation de la fourniture d'électricité par les prix, tel que proposé par Hydro-Québec. En lieu et place dudit mode, la Régie recommande au gouvernement d'appliquer un mode de réglementation de la production par les coûts et servant à l'établissement des tarifs de fourniture d'électricité aux consommateurs québécois.

En réglementant la production et en fixant les tarifs de fourniture sur la base des coûts, la Régie sera en mesure d'établir le coût réel d'approvisionnement pour les clients québécois. Aussi, la Régie recommande le traitement de la fourniture d'électricité et des autres activités commerciales d'Hydro-Québec selon des approches éprouvées au plan réglementaire afin de s'assurer que les tarifs de la clientèle assujettie soient justes et raisonnables.

De façon plus spécifique, la Régie ne peut se prononcer sur le caractère raisonnable de la proposition d'Hydro-Québec en ce qui a trait à l'établissement du prix initial d'acquisition de l'électricité, sans procéder à un examen des coûts de production et du rendement généré par le prix proposé. La Régie ne peut accepter l'argument de la proposante à l'effet que le tarif utilisé dans la formule est juste et raisonnable dans la mesure où il a fait l'objet d'un décret gouvernemental. Tel que souligné par les intervenants, le gouvernement reconnaît lui-même,

dans sa Politique énergétique, la faiblesse de son propre processus de révision des tarifs d'électricité.

Il appert de plus, selon la proposition d'Hydro-Québec, que tous les risques de production, des exportations et des contrats particuliers seront assumés par l'actionnaire. Il importe de souligner que la société d'État ne fournit aucune indication de garantie formelle à l'effet que, dans l'éventualité où une conjoncture difficile devait survenir, elle ne demanderait aucune hausse du tarif de fourniture. Selon les modalités proposées par Hydro-Québec, la Régie considère important d'aviser le gouvernement qu'elle ne disposerait d'aucune base objective, telles les données sur les coûts, pour ajuster les tarifs de fourniture, ce qui rendrait tout ajustement futur nécessairement arbitraire. En outre, il faudra instaurer des mécanismes réglementaires afin de s'assurer que les consommateurs québécois seront protégés des risques relatifs aux exportations et aux contrats particuliers.

Par ailleurs, la Régie estime qu'elle doit conserver sa compétence d'autorisation des exportations dans le cadre de sa surveillance des opérations d'Hydro-Québec. À cet égard, la Régie retient que l'encadrement réglementaire des exportations doit être adapté pour tenir compte du contexte d'ouverture et de concurrence de l'industrie électrique nord-américaine et ce, afin de permettre à Hydro-Québec de profiter des opportunités d'affaires.

Toutefois, la Régie n'est pas convaincue que la divulgation des coûts de production d'Hydro-Québec propres au marché québécois lui causera nécessairement un préjudice commercial sur les marchés d'exportation. La Régie estime que la question de la confidentialité doit être traitée au cas par cas et, qu'à tout événement, des mécanismes réglementaires peuvent être appliqués afin de protéger les droits des parties concernées.

La formule tarifaire proposée par Hydro-Québec soulève la problématique de l'imputation des coûts des équipements requis pour intégrer le réseau de production d'Hydro-Québec. Ces coûts d'intégration pourraient être alloués soit à la production, soit au transport. Ils influencent directement le niveau des tarifs de transport et, par le fait même, l'accès au réseau de transport d'Hydro-Québec. La Régie estime que cette problématique pourrait être examinée dans le dossier sur la fixation des tarifs de transport.

Hydro-Québec prétend que le mode de réglementation proposé est neutre sur le plan du développement durable. La Régie ne peut souscrire à la prétention de la société d'État. En effet, à la lumière des modifications législatives qu'Hydro-Québec suggère à la L.R.E., il appert qu'il incombera à son actionnaire, soit le gouvernement, de réglementer la production d'électricité au Québec. Cette approche soulève, du moins en apparence, la question d'un conflit d'intérêt à l'égard du processus décisionnel visant l'examen et l'autorisation par le gouvernement des investissements de production par le monopole d'État.

Enfin, la Régie constate que le mode de réglementation de la production par les coûts et l'assujettissement des activités d'exportation au pouvoir de surveillance font l'objet d'un large consensus dans la société québécoise en raison notamment du pouvoir de marché que détient Hydro-Québec dans le secteur de l'électricité.

En définitive, la Régie recommande le rejet de la proposition d'Hydro-Québec concernant les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité. La Régie recommande plutôt que les tarifs de fourniture soient fixés selon les modalités qui respectent le cadre législatif de la L.R.E.

La Régie constate que le mode recommandé ne requiert aucune modification législative, qu'il est l'objet des recommandations de pratiquement tous les intervenants à l'audience et qu'il respecte l'approche décrite dans la Politique énergétique en matière de tarification de l'électricité.

Enfin, la Régie tient à souligner qu'elle considère la réglementation par les coûts comme étant le point de départ à la mise en place du nouveau cadre réglementaire applicable à l'électricité. Par la suite, la réglementation pourrait évoluer vers un allègement graduel.

5.2 CONSIDÉRATIONS FUTURES SUR LA LIBÉRALISATION DES MARCHÉS

En dépit du fait que la libéralisation des marchés ne soit pas l'objet du présent avis, en raison notamment que l'alinéa 3 de l'article 167 n'est pas en vigueur, le contexte des marchés a tout de même été largement décrit au cours de la présente audience. À cet égard, la Régie désire soumettre au gouvernement quelques considérations futures au sujet de la libéralisation des marchés d'électricité.

La tendance observée dans l'industrie électrique nord-américaine consiste à recourir aux forces du marché pour la fixation du prix de la production de l'électricité. De façon spécifique, cette tendance prévaut notamment dans le Nord-Est américain et en Alberta, et son introduction en Ontario est prévue pour l'an 2000.

Le recours au marché pour obtenir un signal de prix représentatif suppose que des conditions minimales de concurrence existent ou sont mises en place. Ces conditions portent, entre autres, sur un nombre suffisant de producteurs, l'absence de pouvoir de marché concentré chez un acteur, une taille de marché permettant aux producteurs d'obtenir

des rendements adéquats sur leurs investissements, ainsi que la possibilité pour les consommateurs d'optimiser leurs choix énergétiques inhérents à la satisfaction de leurs besoins.

Selon la proposition d'Hydro-Québec, il appert que les conditions minimales de concurrence sont absentes dans le secteur de la production d'électricité au Québec. Or, en l'absence de concurrence, l'option la plus éprouvée sur le plan réglementaire permettant de protéger l'intérêt public consiste à appliquer une réglementation basée sur les coûts du monopoleur. En ce qui concerne les actifs existants et futurs de production, il existe un consensus à l'effet qu'il n'est pas souhaitable de scinder Hydro-Québec production en diverses unités concurrentielles et par conséquent, une réglementation sur la base des coûts apparaît requise, du moins comme point de départ de la réglementation.

En ce qui concerne les nouvelles capacités de production à mettre en place pour satisfaire la demande additionnelle, à défaut d'instaurer des conditions minimales de concurrence pour l'établissement d'un prix de marché propre au Québec pour la nouvelle production, le même principe serait applicable et les nouveaux projets devraient être réglementés sur la base des coûts.

Or, dans le nouveau contexte énergétique décrit ci-haut, il serait utile pour le Québec d'explorer les avenues qui pourraient conduire à une certaine augmentation de la concurrence pour la satisfaction des nouveaux besoins en électricité. À cet égard, il apparaît souhaitable que la Régie examine la possibilité d'instaurer certaines conditions de concurrence au niveau de la production future d'électricité.

Tel que mentionné au chapitre 5 de la Politique énergétique du gouvernement, cet examen viserait, entre autres, à définir des conditions favorisant une ouverture plus grande à la concurrence pour les nouveaux investissements dans les filières de production d'électricité. Les conséquences sur l'industrie électrique québécoise, ainsi que les implications économiques, sociales et environnementales seraient considérées en regard de l'introduction des conditions de concurrence.

Au terme de cet examen, la Régie pourrait donner son avis au gouvernement sur la possibilité ou non de recourir aux forces du marché pour établir un prix de marché pour la production additionnelle d'électricité, pour fixer un prix qui refléterait les caractéristiques du marché québécois de l'énergie et enfin, pour identifier les avantages et inconvénients d'une telle approche.

En définitive, il apparaîtrait souhaitable que la Régie conduise une enquête publique afin d'aviser le ministre des Ressources naturelles sur

les modalités, les implications ainsi que sur les avantages et inconvénients de l'élargissement de la concurrence à l'égard de la mise en place des nouvelles capacités de production d'électricité. Le gouvernement pourrait considérer cette avenue parmi les différentes hypothèses qui seraient examinées à titre de conditions préalables à l'entrée en vigueur de l'article 167 al. 3 de la L.R.E.

5.3 *LES RECOMMANDATIONS*

- La Régie recommande le rejet de la proposition d'Hydro-Québec concernant les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité. La Régie recommande plutôt que les tarifs de fourniture soient fixés selon les modalités qui respectent le cadre législatif de la L.R.E. (section 5.1, p.67)
- La Régie recommande la mise en vigueur de l'article 52 de la L.R.E. afin que tout tarif de fourniture d'électricité reflète le coût réel d'acquisition consenti par des producteurs d'électricité. (section 3.1, p.16)
- La Régie recommande que la production d'électricité soit réglementée sur la base des coûts. La connaissance des coûts constitue le point de départ de la réglementation. Par la suite, la réglementation pourrait évoluer vers un allègement graduel. (section 3.2, p.21)
- La Régie recommande qu'une comptabilité séparée soit instaurée pour les besoins réglementaires en matière de production, de transport et de distribution d'électricité. En ce qui concerne les transactions exclues du règlement tarifaire d'Hydro-Québec, à savoir les exportations et les contrats spéciaux, la Régie devra faire l'examen des mécanismes à mettre en place pour s'assurer que les tarifs d'électricité des consommateurs québécois assujettis au règlement tarifaire n'interfinanceront pas ces transactions. (section 3.3, p.24)
- La Régie recommande le rejet de la formule tarifaire proposée par Hydro-Québec visant l'établissement des prix de la fourniture à partir du tarif L. (section 3.4, p.33)
- La Régie recommande que les demandes de confidentialité d'informations soient traitées en vertu de l'article 30 de la L.R.E. (section 3.5, p.37)

- La Régie recommande qu'aucun des changements législatifs soumis par Hydro-Québec ne soit adopté compte tenu que la substance de la L.R.E. demeure adéquate et appropriée aux conditions actuelles du marché de l'électricité québécois. (section 4.1, p.43)
- La Régie recommande que les risques et bénéfices inhérents aux activités de production nécessaires pour desservir la clientèle assujettie au règlement tarifaire d'Hydro-Québec soient assumés par les consommateurs d'électricité et que ceux relatifs aux exportations et aux contrats spéciaux soient assumés par l'actionnaire. (section 4.2, p.46)
- La Régie recommande que les tarifs de fourniture d'électricité demeurent intégrés pour les clients assujettis au règlement tarifaire d'Hydro-Québec, à l'exception des réseaux municipaux. (section 4.3, p.52)
- La Régie recommande que si le gouvernement acceptait la formule tarifaire proposée par Hydro-Québec, il devrait toutefois permettre à la Régie (section 4.3, p.52) :
 - De revoir la structure des tarifs de fourniture afin que cette dernière transmette un signal de prix efficace et ce, pour favoriser une utilisation rationnelle de l'électricité.
 - D'examiner le niveau des tarifs de fourniture d'électricité, en conjugaison avec les revenus requis en transport et en distribution, afin d'assurer la neutralité tarifaire du mode de réglementation proposé à l'égard des revenus d'Hydro-Québec et de la facture des diverses catégories de clients.
- Nonobstant l'acceptation ou le rejet de la proposition d'Hydro-Québec par le gouvernement, la Régie recommande que le décret lui permette d'adopter, le cas échéant, une certaine définition réglementaire du réseau d'Hydro-Québec dont notamment celle à l'égard du réseau de transport d'électricité et ce, afin d'être en mesure d'établir une base de tarification dont certains actifs pourraient être éventuellement imputés aux diverses fonctions du réseau d'Hydro-Québec. (section 4.4, p.56)
- La Régie recommande que le coût évité d'Hydro-Québec serve notamment de référence pour l'examen des projets de production des nouvelles filières énergétiques proposées par des promoteurs privés ainsi que des mesures d'efficacité énergétique. (section 4.4, p.56)
- La Régie recommande que l'ouverture du marché de gros soit complétée en décrétant que les réseaux municipaux peuvent acheter leur électricité d'un fournisseur sis sur le territoire québécois. (section 4.5, p.59)

- La Régie recommande que les tarifs de fourniture d'électricité d'Hydro-Québec soient dégroupés pour les réseaux municipaux de distribution d'électricité afin d'y refléter les composantes production et transport. (section 4.5, p.59)
- La Régie recommande que pour favoriser la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable, l'encadrement réglementaire de la production, tel que prévu à la L.R.E., soit appliqué comme tel. (section 4.6, p.64)
- En définitive, il apparaîtrait souhaitable que la Régie conduise une enquête publique afin d'aviser le ministre des Ressources naturelles sur les modalités, les implications ainsi que sur les avantages et inconvénients de l'élargissement de la concurrence à l'égard de la mise en place des nouvelles capacités de production d'électricité. Le gouvernement pourrait considérer cette avenue parmi les différentes hypothèses qui seraient examinées à titre de conditions préalables à l'entrée en vigueur de l'article 167 al. 3 de la L.R.E. (section 5.2, p.68)