

PRÉSENTATION GLOBALE DU DOSSIER TARIFAIRE

DIRECTION
AFFAIRES RÉGLEMENTAIRES ET TARIFAIRES

1. HISTORIQUE ET CONTEXTE

La présente cause tarifaire est la première dont la Régie de l'énergie (la «Régie») est saisie pour décision, en matière d'électricité, depuis sa création en juin 1997. Depuis toujours, les tarifs d'Hydro-Québec étaient fixés, selon sa loi constitutive, par le gouvernement, le plus souvent après la tenue d'une commission parlementaire. Dorénavant, et pour la toute première fois avec cette cause, les tarifs de transport d'électricité seront fixés par un organisme indépendant qui, d'une part, jouit de tous les pouvoirs à cet égard et, d'autre part, peut s'appuyer sur une expertise interne pour rendre ses décisions. Le fait qu'Hydro-Québec soit soumise à un organisme de réglementation constitue un changement important, tant pour elle-même que pour ses clients et les intervenants agissant devant la Régie.

Le dépôt de la présente demande amendée est l'aboutissement d'un processus entamé il y a plus de deux ans, en mai 1998, par le dépôt d'une première demande. Il marque également le début d'un processus qui se conclura par l'établissement des tarifs de transport pour l'année 2001. Pour l'essentiel, la présente demande vise à faire approuver les tarifs qui remplaceront ceux approuvés par le décret n° 276-97 du 5 mars 1997 (aussi connus comme constituant le règlement n° 659 d'Hydro-Québec).

Sans pour cela entrer dans les détails, nous jugeons utile de rappeler les principales étapes franchies au cours des dernières années.

11 décembre 1996	Le gouvernement du Québec approuve, par le décret n° 1559-96, le principe du libre transit d'électricité de gros sur le réseau de transport d'Hydro-Québec. Cette ouverture du réseau de transport constitue la première étape du processus visant à faire pleinement participer Hydro-Québec
------------------	---

1		aux occasions d'affaires offertes par la
2		déréglementation du marché de gros de l'électricité
3		aux États-Unis.
4	5 mars 1997	Le gouvernement approuve, par le décret n° 276-97,
5		le règlement n° 659 d'Hydro-Québec, intitulé <i>Contrat</i>
6		<i>du service de transport d'Hydro-Québec pour</i>
7		<i>l'accessibilité à son réseau</i> . Le règlement établit
8		également les tarifs du service de transport.
9	1 ^{er} mai 1997	Le <i>Contrat du service de transport d'Hydro-Québec</i>
10		<i>pour l'accessibilité à son réseau</i> entre en vigueur, ce
11		qui concrétise l'ouverture du réseau de transport
12		d'Hydro-Québec au transit de gros.
13		La séparation fonctionnelle entre les activités de
14		transport et les activités marchandes est consacrée
15		par la création de la division TransÉnergie.
16	1 ^{er} mai 1998	Hydro-Québec dépose à la Régie une demande
17		relative à la détermination du prix unitaire moyen du
18		transport et à la modification des tarifs de transport
19		d'électricité - Dossier R-3401-98.
20	8 mai 1998	Hydro-Québec dépose le document <i>Énoncés de</i>
21		<i>principes réglementaires</i> , dans lequel elle indique
22		que la détermination de ces principes est préalable à
23		l'audition, par La Régie, de sa demande tarifaire.
24	12 juin 1998	La Régie annonce, dans sa décision D-98-39, la
25		tenu d'une audience publique sur l'établissement
26		de principes généraux pour la détermination et
27		l'application des tarifs de transport d'électricité -
28		Dossier R-3405-98.

- 1 27 janvier 1999 Le gouvernement approuve par décret la *Directive*
2 *n^o 1* du ministre des Ressources naturelles. En
3 gros, celle-ci a pour objet (i) le maintien du principe
4 de l'uniformité territoriale de la tarification du
5 transport d'électricité sur l'ensemble du réseau de
6 transport d'Hydro-Québec et (ii) la reconnaissance
7 des activités d'Hydro-Québec antérieures au
8 nouveau régime réglementaire applicable.
- 9 16 juillet 1999 La Régie, dans sa décision D-99-120, énonce les
10 principes généraux pour la fixation des tarifs de
11 transport d'électricité :
- 12 • l'utilisation de l'année témoin projetée ;
 - 13 • l'utilisation de la méthode de la moyenne des 13
14 soldes mensuels consécutifs pour l'établissement
15 de la base de tarification et de la structure de
16 capital ;
 - 17 • l'utilisation d'une année témoin et d'une année
18 tarifaire débutant au 1^{er} janvier ;
 - 19 • la primauté de la *Loi sur la Régie de l'énergie*
20 comme critère d'identification des activités
21 réglementées ;
 - 22 • la séparation des activités réglementées et non
23 réglementées selon la méthode du coût complet.
- 24 18 novembre 1999 La Régie, dans sa décision procédurale D-99-205,
25 annonce son intention de traiter la demande
26 d'Hydro-Québec en deux phases : une première
27 phase comprenant trois séances d'information (les
28 15 février, 1^{er} mars et 15 mars 2000), puis une

1 seconde phase, d'audiences publiques, débutant
2 par une rencontre préparatoire (les 12 et 13 avril
3 2000). Elle ordonne à Hydro-Québec de déposer sa
4 demande amendée pour le 4 juillet 2000.

5 2 juin 2000 Compte tenu des sujets additionnels qu'elle souhaite
6 traiter, la Régie, dans sa décision D-2000-102,
7 ordonne à Hydro-Québec de déposer sa demande
8 amendée pour le 15 août 2000.

9 16 juin 2000 L'Assemblée nationale adopte la *Loi modifiant la Loi*
10 *sur la Régie de l'énergie et d'autres dispositions*
11 *législatives* (projet de loi n^o 116). Entre autres
12 dispositions, plus particulièrement à l'égard du
13 transport d'électricité, cette loi précise la définition
14 du réseau de transport contenue à la *Loi sur la*
15 *Régie de l'énergie*, établit clairement les pouvoirs de
16 la Régie de fixer ou de modifier un tarif de transport
17 d'électricité et intègre le contenu de la *Directive n^o 1*
18 mentionnée plus haut.

19 Comme Hydro-Québec le démontrera au cours de la présente audience, sa
20 demande amendée est en tous points conforme aux dispositions de la *Loi sur*
21 *la Régie de l'énergie*, plus particulièrement en ce qui a trait à la définition des
22 actifs de transport. Elle est aussi conforme aux ordonnances et décisions de
23 la Régie et aux décrets gouvernementaux. Elle est entre autres conforme
24 aux principes (i) de reconnaissance des activités antérieures au nouveau
25 régime applicable, (ii) d'uniformité territoriale des tarifs et (iii) d'ouverture du
26 réseau au transit de gros. Elle est en outre conforme aux principes
27 réglementaires énoncés à la décision D-99-120.

2. LES INCIDENCES DE LA PRÉSENTE DEMANDE

1 Les tarifs de transport (ceux approuvés par décret en 1997 et ceux qui seront
2 autorisés suite à la présente cause) s'appliquent à tous les utilisateurs du
3 service de transport. Ces clients du réseau sont d'abord et avant tout le
4 distributeur — c'est-à-dire Hydro-Québec dans ses activités de distribution
5 d'électricité —, à qui incombe la responsabilité de l'alimentation des
6 Québécois en électricité (y compris, pour l'instant, les réseaux municipaux),
7 ensuite le groupe – Production d'Hydro-Québec, qui utilise la capacité
8 disponible du réseau de transport pour faire des ventes à des tiers et, enfin,
9 les revendeurs d'électricité (du Québec et d'ailleurs) à qui Hydro-Québec a
10 ouvert son réseau de transport pour le transit d'électricité de gros.
11

12 Dans son *Plan stratégique 2000-2004*, Hydro-Québec a proposé un gel de
13 ses tarifs de distribution jusqu'en avril 2002 et possiblement, même, au-delà.
14 C'est donc dire que la fixation des tarifs de transport, que la Régie est
15 appelée à effectuer par la présente demande, n'aura aucune incidence
16 immédiate sur la facture d'électricité des consommateurs. Et cela sera vrai
17 tant que la Régie n'aura pas elle-même fixé les tarifs de distribution de
18 l'électricité.

19 Même s'il n'y a pas urgence, il est primordial que tous s'engagent à traiter la
20 présente demande avec célérité et rigueur, afin de lancer le processus
21 d'établissement des tarifs d'électricité sur la bonne voie. Comme le souligne
22 la Régie dans sa décision D-2000-102, à la page 80, « il y a toutefois un
23 calendrier réglementaire global [...]. Pour que des tarifs de fourniture entrent
24 en vigueur en 2002, il faut prévoir [...] une décision sur les tarifs de transport
25 qui seront un intrant majeur de cet éventuel tarif de fourniture. [...] La Régie
26 rappelle qu'il y a tout de même lieu de procéder avec diligence [...] ». En
27 effet, la détermination du coût de transport devant être assumé par les clients
28 québécois constitue la première étape vers l'établissement de la portion de la

1 facture de transport attribuable à chacune des catégories tarifaires, et, par la
2 suite, vers l'établissement des tarifs finaux d'électricité.

3 **3. CONFORMITÉ AUX PRINCIPES RÉGLEMENTAIRES**

4 **3.1. Le choix de la date d'application des tarifs de transport**

5 Il est important de souligner que l'application du principe réglementaire d'une
6 année témoin et d'une année tarifaire débutant au 1^{er} janvier a des
7 conséquences problématiques importantes pour d'Hydro-Québec. En
8 premier lieu, le choix de cette année témoin combiné à la date du 1^{er} janvier
9 2001 pour le début de l'application des tarifs a rendu impossible le dépôt de
10 notre demande amendée avant juillet 2000 (août 2000 compte tenu des
11 sujets que la Régie a ajoutés). En effet, l'utilisation d'une année témoin
12 projetée, pour fins de fixation de tarifs, entraîne que la demanderesse doit
13 déposer son dossier suffisamment d'avance, afin que la Régie puisse
14 entendre la cause et rendre sa décision avant la date de mise en vigueur des
15 tarifs. Or, en même temps, les données financières et autres utilisées pour
16 les projections présentées au dossier tarifaire doivent être suffisamment
17 récentes pour être fiables et représentatives de ce qui se produira au cours
18 de la période visée. En outre, la pratique courante devant les organismes de
19 réglementation, en particulier au Québec, consiste à éviter de modifier les
20 projections en cours d'audience, afin de simplifier le processus et d'en
21 accélérer le déroulement. Dans le cas présent, la Régie ne rendra
22 vraisemblablement pas de décision avant la fin du mois de mars 2001. Cela
23 entraînera une application rétroactive des tarifs de transport, une situation qui
24 est loin d'être souhaitable.

25 En second lieu, le choix du 1^{er} janvier force Hydro-Québec à devancer une
26 partie de son processus budgétaire. En effet, historiquement, depuis
27 qu'Hydro-Québec a choisi le 1^{er} mai comme date de révision de ses tarifs, les

1 prévisions pour fins de budget de l'ensemble des unités s'effectuent à
2 l'automne. La décision de la Régie bouleverse donc un processus qui se
3 déroule dans toute l'entreprise. Des témoins viendront expliquer en détail les
4 conséquences que cela entraîne. Il faut aussi se rappeler que la date du 1^{er}
5 mai — soit après la fin de l'hiver —, pour les changements tarifaires, avait été
6 choisie de façon à en minimiser les effets sur la clientèle résidentielle.

7 **3.2. Politique de prix de cession**

8 Lors de l'audience sur les principes généraux en matière réglementaire pour
9 la détermination de tarifs de transport d'électricité (R-3405-98), la Régie a
10 examiné les critères à utiliser pour l'identification et la séparation des activités
11 réglementées des activités non réglementées. Dans sa décision D-99-120, la
12 Régie a reconnu la primauté de la *Loi sur la Régie de l'énergie* comme critère
13 d'identification d'une activité réglementée. Dans cette même décision, elle a
14 reconnu la méthode du coût complet comme règle générale de séparation
15 des coûts entre les activités réglementées et les activités non réglementées.
16 Par ailleurs, la Régie, faisant écho aux commentaires reçus de plusieurs
17 participants, imposait à Hydro-Québec de justifier, le cas échéant, l'utilisation
18 d'autres méthodes.

19 Dans la décision D-2000-102 qui encadre la preuve actuelle d'Hydro-Québec,
20 à la page 14, rappelant sa décision D-99-120, la Régie exprime son intention
21 d'élaborer une «politique de prix de transfert» à la lumière d'informations plus
22 détaillées sur la nature des activités de transport. Plus précisément, la Régie
23 déclare qu'elle préférerait «disposer des informations nécessaires à la
24 compréhension de l'activité considérée avant de statuer sur les critères à
25 utiliser pour juger du caractère réglementé ou non de celle-ci, ainsi que sur la
26 séparation appropriée des coûts».

27 Avant d'examiner la nature et l'importance des activités non réglementées
28 associées aux activités de transport, il convient de rappeler les principaux

1 éléments de la proposition d'Hydro-Québec exprimée lors de l'audience
2 relative à la cause R-3405-98 précitée et que l'on retrouvait à la pièce HQPR-
3 5, Document 1, pages 19 à 27.

4 De façon sommaire, Hydro-Québec recommandait l'adoption de cinq critères
5 généraux permettant l'identification d'une activité réglementée:

- 6 1. l'assujettissement de l'activité à la *Loi sur la Régie de l'énergie* ;
- 7 2. le droit exclusif de distribution et l'obligation de servir ;
- 8 3. une prescription par la Régie de l'énergie ou par le gouvernement ;
- 9 4. l'existence d'un marché concurrentiel ;
- 10 5. l'intérêt de l'ensemble de la clientèle.

11 Parmi ces critères, le premier et le quatrième sont particulièrement pertinents
12 à la présente cause.

13 Le premier a été reconnu par la Régie comme critère principal d'identification
14 des activités réglementées et non réglementées. À cet égard, la *Loi sur la*
15 *Régie de l'énergie* est très claire : toute activité liée au transport de
16 l'électricité est *a priori* réglementée en vertu du premier alinéa de l'article 1.
17 En corollaire, si une activité n'est aucunement liée à un service assujetti aux
18 dispositions de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, elle est non réglementée.

19 Le quatrième critère reconnaît que l'existence d'un marché concurrentiel
20 confère *a priori* un statut non réglementé à une activité. Toutefois, il est
21 important également de tenir compte que certains services accessoires à la
22 fourniture d'un service réglementé, bien que disponibles sur le marché,
23 peuvent être réalisés à l'interne dans le cours normal des opérations du
24 transporteur et que, par conséquent, leurs coûts seront compris dans les
25 tarifs des services réglementés concernés.

1 Sur cette question de l'identification des activités réglementées et non
2 réglementées, Hydro-Québec est d'avis que toutes les activités associées au
3 service de transport, dont les coûts ont été intégrés au coût du service de
4 transport, sont réglementées, ce qui comprend notamment :

- 5 • les activités reliées à la gestion, la conception, la planification,
6 l'exploitation et la commercialisation du réseau de transport au
7 Québec ;
- 8 • les services de support utilisés par TransÉnergie et fournis par
9 d'autres unités de l'entreprise — dont les services financiers ainsi
10 que ceux de la comptabilité, des technologies de l'information, des
11 approvisionnements et services, de la recherche et du
12 développement, de la tarification, du contentieux, etc.

13 Les seules activités qu'Hydro-Québec juge de caractère non réglementé et
14 qui sont associées au transport d'électricité sont identifiées à la pièce HQT-4,
15 Document 1, soit les activités visant à commercialiser les produits et services
16 de transport sur les marchés internationaux ou à des tiers établis au Québec.

17 Dans la mesure où, d'une part, la *Loi sur la Régie de l'énergie* ne prévoit pas
18 que la Régie a juridiction sur les activités commerciales d'Hydro-Québec sur
19 les marchés internationaux et, d'autre part, qu'il existe une concurrence pour
20 les produits et services commercialisés par TransÉnergie, on peut considérer
21 ces activités comme non réglementées.

22 Au sujet des critères de séparation des coûts, Hydro-Québec en
23 recommandait cinq, soit:

- 24 1. la séparation administrative ;
- 25 2. la mesure au coût complet ;
- 26 3. la compensation équitable aux activités complémentaires au service
27 réglementé ;

- 1 4. la rémunération des services occasionnels rendus à des tiers non
- 2 réglementés ;
- 3 5. la réalisation de transactions avec une entité affiliée dans le cours
- 4 normal de ses affaires.

5 Tous ces critères sont appliqués dans le présent dossier.

6 Idéalement, il serait préférable que les activités non réglementées soient
7 réalisées par des entités juridiques distinctes. En pratique cependant, ces
8 activités sont souvent réalisées par l'intermédiaire de filiales ou à l'intérieur
9 d'unités administratives. À cette fin, TransÉnergie a ajouté à sa structure
10 organisationnelle, à la demande du Conseil d'administration d'Hydro-Québec,
11 une société de gestion — TransÉnergie HQ inc. — qui a pour mission
12 d'encadrer les activités de diversification de cette division administrative
13 d'Hydro-Québec. Cette structure permet ainsi d'isoler les activités
14 commerciales de TransÉnergie sur les marchés internationaux de ses
15 activités de base, à l'avantage de ses clients du service de transport.

16 Par ailleurs, certaines de ces activités non réglementées sont réalisées en
17 faisant appel aux mêmes ressources humaines, matérielles ou financières
18 que celles ordinairement inscrites dans le coût du service de transport. Ce
19 mode de fonctionnement permet d'optimiser l'utilisation des ressources
20 d'Hydro-Québec et de réduire les coûts autrement absorbés par les clients du
21 service de transport. Il s'applique dans les situations où on prévoit mettre de
22 façon occasionnelle des ressources appartenant au service réglementé à la
23 disposition de tiers non réglementés. Même si ces activités ne se réalisent
24 pas dans des unités distinctes, il demeure que le système d'information
25 comptable d'Hydro-Québec permet d'isoler la juste part des coûts qu'il faut
26 imputer à ces usages.

1 Sur cette question des coûts, Hydro-Québec a fait valoir que le principe du
2 coût complet constituait une base équitable et neutre de séparation des coûts
3 entre les activités réglementées et les activités non réglementées, ce qui a
4 été reconnu par la Régie comme étant une base appropriée.

5 Finalement, il peut se produire des situations où une entité juridique affiliée à
6 TransÉnergie ou à Hydro-Québec — par exemple Connexim, s.c. — lui
7 fournit, sans exclusivité ni restriction, des biens ou des services aux mêmes
8 conditions qu'elle le fait à d'autres entreprises n'ayant aucun lien avec
9 l'entreprise réglementée, ceci dans le cours normal de ses affaires. Dans
10 ces situations, il est normal que cette filiale ou société affiliée facture à des
11 prix de marché les services qu'elle rend et, ce, à tous ses clients.

12 Au total, les coûts imputables aux activités non réglementées de
13 TransÉnergie, mesurés sur la base du coût complet, se chiffrent à 1,2 M\$ sur
14 un coût du service total de 2 688 M\$, soit 0,045 % du coût total. Ces
15 données indiquent bien que les activités non réglementées associées aux
16 responsabilités de TransÉnergie sont minimales et n'ont pour ainsi dire aucun
17 impact sur les tarifs de transport d'électricité. De plus, la plus grande partie
18 de ce montant de 1,2 M\$ est comptabilisée dans les livres de sa société de
19 gestion, TransÉnergie HQ Inc.

20 Ces résultats indiquent que presque toutes les activités dont le coût a été
21 intégré au coût du service de transport répondent à la définition d'une activité
22 réglementée, ce qui comprend non seulement les activités reliées au service
23 de transport au Québec mais également les activités de support et
24 « corporatives » dont les coûts sont facturés ou imputés à TransÉnergie.

25 Par conséquent, les activités réglementées du service de transport ne
26 subventionnent aucunement les activités non réglementées, et ces dernières
27 assument leur juste part des coûts, ce qui respecte l'*Énoncé de politique et*
28 *normes de conduites en ce qui concerne la relation d'affaires entre Hydro-*

1 Québec et ses sociétés affiliées. Si le critère de séparation de coûts proposé
2 par Hydro-Québec nous apparaît être la meilleure règle, des exceptions
3 devraient être permises lorsque la démonstration peut être faite qu'elles
4 permettent à l'activité réglementée de diminuer son coût du service, à
5 l'avantage des clients. Il est toutefois évident que le fardeau de la preuve
6 appartient à Hydro-Québec et qu'il sera nécessaire d'obtenir l'approbation de
7 la Régie de l'énergie.

8 Finalement, lors de ses causes tarifaires, Hydro-Québec présentera à la
9 Régie un relevé des transactions pertinentes.

10 Compte tenu de ce qui précède, nous proposons à la Régie de retenir
11 comme composantes principales de sa politique de prix de cession:

- 12 • le maintien de la primauté de la *Loi sur la Régie de l'énergie* pour la
13 détermination des activités réglementées et non réglementées ;
- 14 • le principe du coût complet comme critère de séparation des coûts
15 entre les activités réglementées et non réglementées ; et
- 16 • la possibilité d'exceptions soumises à l'approbation de la Régie.

17 4. LES SUJETS TRAITÉS DANS LA PRÉSENTE CAUSE

18 L'expérience de la réglementation gazière nous enseigne qu'il est impossible
19 et même impensable de vouloir tout régler dans une même cause, *a fortiori*
20 une première cause. Le processus réglementaire et tarifaire est un
21 processus continu qui se raffine à chaque cause, selon les sujets abordés et,
22 surtout, selon la disponibilité des ressources — celles de la Régie, celles des
23 intervenants et celles de l'entreprise réglementée. Comme l'écrit la Régie
24 avec justesse, à la page 7 de sa décision D-2000-102, « malgré l'intérêt que
25 peuvent susciter certains sujets, tous ne peuvent être abordés ensemble la
26 première année ».

1 Cette décision établit un programme ambitieux et comprend de nombreuses
2 demandes, tout en imposant un délai de réponse très court. Sauf quelques
3 rares exceptions, Hydro-Québec a répondu aux demandes formulées par la
4 Régie.

5 Il faut cependant garder à l'esprit que la raison d'être de la présente
6 demande est d'effectuer une mise à jour des tarifs décrétés par le
7 gouvernement en 1997, en tenant compte des données les plus récentes
8 dans l'établissement du coût du service de transport. Cette approche
9 permettra d'amorcer le processus réglementaire et tarifaire des activités
10 d'Hydro-Québec de façon souple, rapide et efficace.

11 La pièce HQT-1, Document 2 présente un tableau de concordance entre,
12 d'une part, la liste des questions à débattre, telle qu'elle apparaît à l'annexe 1
13 de la décision D-2000-102 et, d'autre part, la présente demande.

14 **5. SUJETS DONT HYDRO-QUÉBEC SOUHAITE REPORTER L'ÉTUDE**

15 **5.1. L'opportunité de créer des comptes de nivellement**

16 Hydro-Québec souhaite reporter à une cause ultérieure toute discussion
17 relative à l'opportunité de la création de comptes de nivellement. En premier
18 lieu, Hydro-Québec est d'avis que les sujets retenus dans cette première
19 cause demanderont tout le temps qui y est imparti. Par ailleurs, la Régie elle-
20 même mentionne que « l'addition de comptes de nivellement à la base (de
21 tarification) ne sera pas à l'agenda pour cette cause » (décision D-2000-102,
22 page 45). En second lieu, Hydro-Québec ne prévoit pas demander la
23 création de tels comptes dans un avenir prévisible.

24 Comme leur nom l'indique, les comptes de nivellement ont pour objectif
25 d'aplanir les différences importantes qui peuvent survenir d'une année à
26 l'autre, dans certains postes de revenus ou de charges. Par exemple, les

1 revenus d'Hydro-Québec varient de façon importante en fonction de la
2 température : les ventes sont élevées si l'hiver est rigoureux et inversement.
3 Un compte de nivellement pour la température viserait à pallier les grandes
4 disparités dans les revenus — c'est-à-dire les ventes — causées par des
5 différences importantes de température enregistrées d'une année à l'autre.
6 Autre exemple, un compte de nivellement pour les charges financières
7 viserait à aplanir les soubresauts des charges liées au taux d'intérêt et au
8 taux de change du dollar canadien par rapport à d'autres devises qui
9 s'appliquent à une partie de la dette d'Hydro-Québec.

10 Nous sommes d'avis que l'opportunité de créer un compte de nivellement
11 pour la température devrait être étudiée lors d'une cause tarifaire de
12 distribution. Quant à un compte de nivellement pour les charges financières,
13 toute discussion à ce sujet sera prématurée tant que n'aura pas été établie la
14 méthode d'évaluation du coût de la dette du transporteur. Nous devons en
15 outre constater que l'existence d'un tel compte de nivellement n'est pas
16 pratique courante en Amérique du Nord.

17 Hydro-Québec est aussi d'avis qu'il est important de débattre en même
18 temps du traitement tarifaire des comptes de nivellement, c'est-à-dire de leur
19 inclusion ou non dans la base de tarification.

20 **5.2. Indice de performance sur le contrôle des charges d'exploitation**

21 Sous le thème 9 «Qualité de la prestation du service», aux pages 70 à 72 de
22 la décision D-2000-102, la Régie énumère une série d'indicateurs permettant
23 de mesurer et de baliser certains aspects de la qualité de la performance de
24 TransÉnergie. Parmi ceux-ci, la Régie a cru bon d'inclure un indicateur de
25 performance se rapportant au contrôle des charges d'exploitation. Compte
26 tenu, d'une part, de la nature particulière des activités de transport et, d'autre
27 part, des délais qui nous étaient impartis, nous n'entendons pas proposer de
28 tel indicateur dans la présente demande.

1 On peut considérer que le niveau des charges d'exploitation, en particulier
2 son évolution dans le temps, constitue en soi un indicateur de la performance
3 d'une entreprise. Par ailleurs, comme notre preuve le démontre
4 éloquentement, le réseau d'Hydro-Québec possède des caractéristiques
5 uniques en termes d'étendue géographique, de longueur de lignes, de niveau
6 de tension, etc., qui rendent difficile toute comparaison avec d'autres
7 entreprises de transport d'électricité. Enfin, comme notre preuve le démontre
8 également, la proportion des charges de TransÉnergie qui sont en quelque
9 sorte fixes — coût en capital, charges d'amortissement, taxes, achats de
10 service de transport — est considérablement élevée.

11 Cette question des charges d'exploitation, ainsi que celle des facteurs
12 d'inflation et de gains de productivité qui doivent leur être appliqués, sont au
13 coeur du vaste sujet que constitue la réglementation incitative. La section
14 suivante présente la réflexion d'Hydro-Québec sur ce sujet.

15 **5.3. L'opportunité d'instaurer un mécanisme de rendement incitatif**

16 **5.3.1. Introduction**

17 À la page 51 de sa décision D-2000-102, la Régie énonce qu'elle « accueille
18 la suggestion de la Coalition industrielle afin d'ajouter aux questions à
19 débattre l'opportunité d'instaurer un mécanisme de rendement incitatif ». Cette
20 position est tout à fait conforme aux dispositions de l'article 49 de la *Loi*
21 *sur la Régie de l'énergie*, qui prévoit que « lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif
22 de transport d'électricité [...] la Régie doit notamment [...] favoriser des
23 mesures ou des mécanismes incitatifs afin d'améliorer la performance du
24 transporteur d'électricité [...] et la satisfaction des besoins des
25 consommateurs ».

26 Hydro-Québec est entièrement disposée à collaborer avec la Régie et les
27 intervenants dans la réflexion qui doit être entreprise quant à la mise en

1 œuvre éventuelle de mécanismes de réglementation incitative, tant en
2 matière de transport que de distribution d'électricité. Nous croyons par
3 ailleurs que la question de la réglementation incitative comporte des enjeux
4 majeurs et dépasse de beaucoup l'aspect du « rendement incitatif »,
5 terminologie utilisée par la Coalition et reprise par la Régie dans sa décision.
6 En effet, les mécanismes incitatifs peuvent être globaux ou ciblés, porter sur
7 les revenus ou sur les prix, etc., sans pour cela qu'on fasse nécessairement
8 référence au « rendement » de l'entreprise réglementée. Par ailleurs,
9 comme nous l'indiquons plus loin, d'autres questions fondamentales doivent
10 être traitées avant de passer à la mise en œuvre de mécanismes de
11 réglementation incitative.

12 Nous proposons de traiter, de façon plus large, de l'opportunité d'instaurer
13 des mesures ou des mécanismes incitatifs.

14 **5.3.2. La position générale d'Hydro-Québec**

15 Nous sommes d'avis que la réglementation incitative peut offrir des
16 avantages importants, tant pour l'entreprise réglementée que pour les
17 consommateurs, les intervenants et l'organisme de réglementation :

- 18 • allégement, assouplissement et réduction du coût du processus
19 réglementaire ;
- 20 • tarifs possiblement plus avantageux pour les clients ;
- 21 • partage équitable, entre l'entreprise et ses clients, des économies
22 découlant des gains de productivité réalisés par l'entreprise ;
- 23 • incitation financière à l'amélioration de la qualité du service ;
- 24 • etc.

25 Toutefois, pour les raisons exposées en détail ci-après, nous croyons qu'il
26 n'est pas opportun, dans le cadre de cette première cause tarifaire, de

1 proposer de mécanismes incitatifs pour la détermination des tarifs de
2 transport. Cependant, nous proposons, plus loin, une démarche progressive
3 pour l'implantation de ceux-ci.

4 **5.3.3. Les questions à traiter au préalable**

5 Il existe de nombreuses questions dont il faut débattre en profondeur et sur
6 lesquelles on doit s'entendre, dans la présente cause ou dans celles à venir,
7 avant même de traiter de la question de la réglementation incitative.

8 En premier lieu, nous sommes d'avis qu'un historique du coût du service,
9 établi au fil des causes tarifaires, est une condition préalable essentielle à la
10 mise en place de toute réglementation incitative. Or, il n'en existe pas dans
11 le cas d'Hydro-Québec.

12 Citons ensuite, à titre d'exemple :

- 13 • les indices de qualité et le suivi ;
- 14 • la définition de la qualité du service ;
- 15 • le taux de rendement sur le capital ;
- 16 • les prévisions quant à l'inflation.

17 Compte tenu de ce qui précède, nous sommes d'avis qu'il est prématuré
18 d'envisager la mise en place de quelque forme de réglementation incitative
19 que ce soit. Notons que, pour ces mêmes raisons, la Commission de
20 l'énergie de l'Ontario, dans sa décision du 31 mars 1999 en matière de
21 transport, estimait prématurée toute proposition de réglementation incitative
22 avant 2001 ou 2002.

23 Nous proposons donc que l'implantation de la réglementation incitative, pour
24 l'établissement des tarifs de transport, se fasse selon la démarche
25 progressive décrite plus loin.

1 5.3.4. Les particularités des activités de transport

2 Par ailleurs, il nous apparaît que toute proposition d'implantation de
3 mécanismes de réglementation incitative devra tenir compte des éléments
4 suivants.

5 Les activités de transport d'électricité sont à forte intensité de capital car le
6 coût et l'ampleur des infrastructures nécessaires sont considérables. Dans le
7 cas d'Hydro-Québec, la valeur nette des actifs de transport dépasse les
8 quatorze milliards de dollars (14 G\$) et le coût en capital représente plus de
9 la moitié (environ 57 %) du coût du service.

10 «Dans le cas de OHNC¹, nous ne sommes pas convaincus que la
11 réglementation incitative constitue une solution supérieure. De par
12 leur nature même, les activités de transport [d'électricité] nécessitent
13 des investissements irréguliers et importants, souvent faits sur de
14 courtes périodes. La réglementation incitative est peu adaptée à ce
15 genre d'investissements en capital².» [*Notre traduction*]

16 Si l'on ajoute au coût capital les charges d'amortissement, les taxes et les
17 achats de service de transport, on arrive à quelque 79 % du coût du service.
18 On constate donc que la partie du coût du service pour laquelle une
19 amélioration de la performance du transporteur est possible est d'une
20 importance relativement faible. Ce qui ne veut pas dire que les gains
21 potentiels sont négligeables ou qu'on ne devrait pas tout mettre en œuvre
22 pour les réaliser. On doit cependant être conscient des limites de la
23 réglementation incitative, pour les activités de transport.

¹ Ontario Hydro Networks Company, aujourd'hui Hydro One Networks Inc., entreprise responsable du transport d'électricité en Ontario, et de la distribution d'électricité dans certaines régions de cette province.

² Peter DYNE et autres, *PBR – A Consumer Perspective*, Association des consommateurs du Canada, 23 novembre 1999.

1 D'autre part, le coût du service du transporteur est pour la majeure partie fixe
2 et dépend peu – ou même pas du tout – du volume d'énergie transportée.
3 Par conséquent, un mécanisme de prix plafond (ou tout autre mécanisme qui
4 aurait pour effet de rendre les revenus du transporteur sensibles aux
5 fluctuations des ventes d'énergie du distributeur) est contre-indiqué.

6 Par ailleurs, une réflexion approfondie s'impose afin d'éviter que la mise en
7 œuvre de mécanismes de réglementation incitative ait des effets négatifs,
8 non seulement pour les clients du transporteur mais également pour
9 l'ensemble de la société, en entraînant des réductions des dépenses reliées
10 à la sécurité du public, à la protection de l'environnement, à l'obligation de
11 servir, à l'entretien du réseau, ainsi qu'à la recherche et au développement.

12 Notons que nos recherches nous indiquent qu'aucune réglementation
13 incitative ne s'applique en matière de transport d'électricité au Canada. Seul
14 le transport de gaz est ainsi réglementé, par un mécanisme incitatif ciblé et
15 non global.

16 **5.3.5. La démarche proposée**

17 Compte tenu de ce qui précède, Hydro-Québec est d'avis que la mise en
18 œuvre de toute réglementation incitative devrait se faire suivant une
19 démarche progressive. Une telle approche maximiserait ses chances de
20 succès. De plus, il n'y a pas d'urgence à mettre en place de tels
21 mécanismes. En effet, d'une part, Hydro-Québec a proposé un gel de ses
22 tarifs jusqu'en avril 2002 et, possiblement, au-delà de cette date ; d'autre
23 part, comme il est mis en preuve ailleurs dans la présente demande, la
24 presque totalité des revenus tirés du service de transport de point à point
25 proviennent du groupe Production d'Hydro-Québec.

26 Nous proposons que cette démarche progressive repose sur les principes
27 suivants :

- 1 • La question de la réglementation incitative devrait être traitée
2 indépendamment d'une cause tarifaire. Elle pourrait, par exemple,
3 faire l'objet d'une audience spécifique. Elle pourrait aussi être
4 soumise à un processus de discussion plus informel avec les
5 intervenants et des membres de la Régie, avec pour objectif
6 l'établissement des paramètres des mécanismes qui pourraient être
7 appropriés à l'activité transport.
- 8 • Il serait souhaitable qu'il y ait une période de transition entre la
9 situation actuelle et la mise en place de toute réglementation
10 incitative. Cette approche permettrait à toutes les parties
11 concernées – Régie, Hydro-Québec, intervenants – d'établir un
12 historique du coût du service de transport d'électricité.
- 13 • Des indicateurs de performance – quant à la qualité du service –
14 seraient identifiés et suivis, au cours de cette période transitoire.
- 15 • Pendant cette période transitoire, les tarifs de transport d'Hydro-
16 Québec seraient réglementés sur la base du coût du service,
17 comme cela est prévu à la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

18 La démarche décrite ci-dessus reflète l'état actuel de la position d'Hydro-
19 Québec en matière de réglementation incitative. L'entreprise se réserve le
20 droit de modifier ce qui précède, en tout ou en partie, lorsqu'elle débattera de
21 ces questions devant la Régie.

22 **5.4 La fermeture réglementaire des livres**

23 Dans sa décision D-2000-102, la Régie considère que l'opportunité de
24 décider si une fermeture réglementaire des livres est nécessaire fait partie
25 des questions à débattre dans la présente cause tarifaire du transport
26 d'électricité. D'ailleurs, la Régie avait déjà indiqué, dans sa décision D-99-
27 120 du 16 juillet 1999 (Principes généraux en matière réglementaire pour la

1 détermination et l'application de tarifs à être fixés à l'égard du transport
2 d'électricité) que :

3 « . . . l'utilisation de l'année témoin projetée soulève, de façon
4 plus marquée que l'utilisation d'un autre type d'année témoin, la
5 question de la justesse des données à l'origine des tarifs
6 puisque des projections sont à la base de ce type d'analyse.
7 Pour des fins de contrôle et de suivi, la Régie dispose
8 cependant de tous les outils réglementaires nécessaires,
9 contrairement à ce qu'Hydro-Québec affirme, tels que la
10 fermeture réglementaire des livres, afin de s'assurer du
11 caractère juste et raisonnable des tarifs en vigueur. »

12 Hydro-Québec est en désaccord avec cette position de la Régie aux motifs
13 que sa loi constitutive prévoit clairement, au chapitre IV, «un système positif
14 d'approbation en matière de réglementation des tarifs» au sens de la
15 décision *Bell Canada c. Canada* (Conseil de la radiodiffusion et des
16 télécommunications canadiennes) [1989] 1 R.C.S. 1722 et qu'elle ne lui
17 accorde aucun pouvoir de rendre des ordonnances fixant des tarifs avec effet
18 rétroactif. Les tribunaux ont toujours maintenu que les systèmes positifs
19 d'approbation sont de nature exclusivement prospective et ne permettent pas
20 de rendre des ordonnances applicables à des périodes antérieures à la
21 décision finale elle-même et ce, indépendamment du type d'année témoin
22 retenu pour l'établissement des tarifs.

23 Avec déférence, Hydro-Québec est d'avis que la Régie ne possède pas les
24 pouvoirs exprès à l'égard du taux de rendement résultant de l'application d'un
25 tarif qui avaient été accordés, en 1988, à la Régie du gaz naturel, par l'article
26 36 de sa loi constitutive, la *Loi sur la Régie du gaz naturel* [L.R.Q., c. R-8.02
27 (abrogée)]. Hydro-Québec soumet qu'il serait ultra vires des pouvoirs de la
28 Régie qu'elle ordonne, de sa propre initiative ou à la demande d'une

1 personne intéressée, le recouvrement d'un manque à gagner ou le
2 remboursement d'un trop-perçu suite à une fermeture réglementaire des
3 livres du transporteur.

4 De plus, Hydro-Québec ne présente ni ne requiert, pour l'instant, un
5 mécanisme incitatif qui exigerait une fermeture réglementaire des livres ou
6 tout autre rapport annuel pour son application et, indépendamment de
7 l'interprétation légale ci-haut qui sera plaidée plus amplement à la fin des
8 audiences, Hydro-Québec est d'avis qu'il est, dans ces circonstances,
9 prématuré de traiter, dès à présent, de la nécessité d'une fermeture
10 réglementaire des livres du transporteur.

11 **6. LA PRÉSENTE CAUSE TARIFAIRE ET LES ARTICLES 72 À 74 DE**
12 **LA LOI SUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE**

13 La présente demande de modification de tarifs est faite en vertu des articles
14 48 à 51 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*. La preuve d'Hydro-Québec vise
15 essentiellement à mettre à jour les tarifs décrétés par le gouvernement en
16 1997, en tenant compte des données les plus récentes dans l'établissement
17 du coût du service de transport.

18 La Régie a ajouté à cette question de nombreux sujets connexes, dans sa
19 liste des thèmes à traiter. Ainsi, « la Régie considère qu'il lui est nécessaire
20 de développer une vision à long terme du développement du réseau de
21 transport d'Hydro-Québec afin de pouvoir voir venir les investissements
22 massifs et de prévenir les chocs tarifaires » (Décision D-2000-102, page 35).

23 La présente cause est certes un forum approprié pour discuter de ces
24 questions, et la preuve déposée par Hydro-Québec couvre également ces
25 préoccupations. Mais Hydro-Québec tient à souligner que plusieurs des
26 thèmes identifiés par les intervenants et retenus par la Régie sont reliés à
27 d'autres articles de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, notamment les articles

1 72 à 74, auxquels Hydro-Québec est également assujettie en tant que
2 distributeur d'électricité.

3 Ainsi, conformément aux dispositions de l'article 72, et au moment opportun,
4 Hydro-Québec, dans son rôle de distributeur d'électricité, préparera et
5 soumettra à l'approbation de la Régie son plan d'approvisionnement. En
6 outre, conformément aux prescriptions de l'article 74.1, Hydro-Québec devra
7 favoriser l'attribution des contrats d'approvisionnement en électricité sur la
8 base du prix le plus bas, en tenant compte du coût de transport applicable.
9 La *Loi sur la Régie de l'énergie* prévoit donc, d'une part, qu'Hydro-Québec
10 devra faire approuver les sources d'approvisionnement qu'elle entend utiliser
11 pour satisfaire les besoins des marchés québécois et, d'autre part, que le
12 choix du fournisseur devra tenir compte à la fois du prix de la fourniture et du
13 coût du transport. L'incidence du coût du transport dans le choix des
14 fournisseurs d'Hydro-Québec sera donc largement débattu dans le cadre des
15 dossiers réglementaires relatifs à ces articles de cette loi.

16 Par ailleurs, en tant que transporteur, Hydro-Québec est assujettie aux
17 dispositions de l'article 73 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, notamment en
18 ce qui concerne l'acquisition ou la construction d'immeubles ou d'actifs
19 destinés au transport, ou pour l'extension du réseau de transport.

20 La Régie doit fixer, par règlement, les cas — c'est-à-dire le type de projets —
21 qu'elle veut soumettre à son autorisation spécifique. Or, aucun projet de
22 règlement n'a encore été approuvé par le gouvernement du Québec.
23 Lorsque les exigences de la Régie auront ainsi été définies, TransÉnergie
24 fera autoriser ses projets d'investissement conformément à celles-ci et
25 soumettra alors, pour ces projets, tous les renseignements demandés. On
26 peut donc s'attendre à ce qu'Hydro-Québec dépose des informations sur, par
27 exemple :

- 28 • la description et la justification du projet ;

- 1 • les solutions de rechange envisagées pour satisfaire les besoins
2 identifiés ;
- 3 • le coût du projet ;
- 4 • l'impact sur les tarifs, le cas échéant.

5 On peut également s'attendre à ce que l'article 73 couvre éventuellement
6 tous les projets de transport importants d'Hydro-Québec, et qu'aucun
7 « investissement massif » ne sera réalisé dans ce domaine sans que la
8 Régie et les intervenants n'aient eu l'occasion d'analyser les dossiers
9 d'Hydro-Québec.