D-99-120 R-3405-98 16 juillet 1999

PRÉSENTS :

M. Pierre Dupont, M.A. (Écon.)
M. Anthony Frayne, B. Sc. (Écon.), MBA
M. François Tanguay

Régisseurs

Hydro-Québec

Demanderesse

et

La liste des intervenants apparaissant à la page suivante

Intervenants

Décision concernant les principes généraux en matière réglementaire pour la détermination et l'application de tarifs à être fixés à l'égard du transport d'électricité lors d'audiences ultérieures (Loi sur la Régie de l'énergie, art. 32 al. 1 par. 3).

Liste alphabétique des noms des intervenants et des observateurs :

Action réseau consommateur (ARC) et Option Consommateurs (OC)
Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF)
Association des industries forestières du Québec ltée (AIFQ)
Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité (AQCIE)
Association québécoise de la production de l'énergie renouvelable (AQPER)
Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ)
Centre d'études réglementaires du Québec (CERQ) et le Syndicat professionnel des scientifiques de l'IREQ (SPSI)
Gazifère Inc.
Gazoduc TQM
Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) et Union pour le développement durable (UDD)
Industries James Maclaren Inc.
Le Grand Conseil des Cris (GCC)
Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ)
Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEE)
Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM)

INTRODUCTION

La Régie de l'énergie (Régie) a tenu des audiences dans le présent dossier les 18, 19, 20 et 21 mai 1999 et a procédé à la fermeture de la preuve le 26 mai 1999, date à laquelle les participants ont fourni leurs derniers engagements. La Régie a par la suite reçu les argumentations écrites des participants entre les 2 et 18 juin 1999. Le dossier a été pris en délibéré le 22 juin 1999.

Après avoir présenté une chronologie des événements, la Régie résume la preuve et les positions des participants. Ensuite, elle émet son opinion sur chacun des quatre principes qui font l'objet du présent dossier afin d'énoncer les principes généraux pour la détermination et l'application des tarifs qu'elle fixe et ce, conformément à l'article 32 de la loi sur la Régie de l'énergie[1].

CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS

Le 1er mai 1998, Hydro-Québec dépose une demande relative aux tarifs en matière de transport d'électricité[2].

Le 8 mai 1998, Hydro-Québec transmet à la Régie un document intitulé :« *Énoncé de principes réglementaires* »[3], comprenant 7 principes réglementaires.

Suite à un échange de lettres entre la Régie et Hydro-Québec[4], cette dernière clarifie sa demande à l'égard des principes réglementaires du transport de l'électricité.

Le 12 juin 1998, la Régie rend la décision D-98-39 qui annonce la tenue d'une audience publique sur l'établissement de principes généraux pour la détermination et l'application des tarifs de transport d'électricité.

Cette décision détermine l'objectif général de l'audience : assurer l'établissement d'assises réglementaires et permettre la préparation des documents du dossier tarifaire sur la base de principes réglementaires généraux agréés d'avance.

---

[1] *Loi sur la Régie de l'énergie* (L.R.Q., chapitre R-6.01) Ci-après la «Loi».
[2] Demande relative à la détermination du prix unitaire moyen du transport et à la modification des tarifs de transport d'électricité (dossier de la Régie R-3401-98).
[3] Document produit par la Direction Affaires réglementaires. Dossier de la Régie R-3405-98.
[4] Lettre du 4 juin 1998 de la Régie à Hydro-Québec et lettre du 10 juin 1998 d'Hydro-Québec à la Régie.

Le 17 juin 1998, Hydro-Québec dépose une demande amendée comportant[5] 3 principes réglementaires :

1) utilisation d'une année témoin projetée ;
2) établissement de la base de tarification et de la structure de capital sur une moyenne de treize soldes mensuels ;
3) reconnaissance des actifs de transport en exploitation et en cours de construction ainsi que des contrats en cours affectant le service de transport.

Hydro-Québec estime alors que ces 3 principes sont fondamentaux pour l'établissement des tarifs de transport.

Le 3 juillet 1998, la Régie tient une séance d'information.

Le 28 juillet 1998, la Régie rend la décision D-98-56 concernant les demandes d'intervention et de paiement de frais préalables des intéressés. Cette décision prévoit notamment une rencontre préparatoire afin de déterminer les questions à débattre lors de l'audience publique et d'établir un nouveau calendrier pour la suite des travaux.

Cette rencontre préparatoire a lieu le 14 septembre 1998, conformément à l'article 28 de la Loi et l'article 12 du Règlement sur la procédure[6]. L'ensemble des intervenants ainsi qu'Hydro-Québec font alors valoir leur point de vue sur l'étendue du présent dossier.

Le 24 septembre 1998, la Régie rend la décision D-98-88 dans laquelle elle précise que l'audience porte sur des principes généraux qui peuvent être discutés sans recourir à l'appui de données quantitatives, mais plutôt en termes d'implications réglementaires, étant entendu que les principes nécessitant l'examen de chiffres seront analysés dans le cadre des causes tarifaires.

La Régie, dans ce contexte, retient alors pour les fins de l'audience les principes généraux décrits ci-après :

1) utilisation de l'année témoin projetée comme base d'examen de la fixation des tarifs de transport d'électricité ;
2) établissement de la base de tarification et de la structure de capital sur une moyenne de treize soldes mensuels ;

[5] Les sept principes du document du 8 mai sont alors ramenés à trois principes.
[6] Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie. Décret numéro 140-98, 4 février 1998, entré en vigueur le 11 février 1998.

3) reconnaissance des actifs de transport en exploitation et en cours de construction ainsi que des contrats en cours affectant le service de transport ;
4) choix de l'exercice financier à être utilisé par Hydro-Québec aux fins tarifaires et réglementaires en regard de l'année financière de l'entreprise;
5) détermination des principaux critères à utiliser pour identifier et séparer les activités réglementées des activités non réglementées.

Le 8 octobre 1998, la Régie rend la décision D-98-94 établissant le calendrier final de l'audience et fixe au 11 janvier 1999 la date limite pour le dépôt par Hydro-Québec de sa preuve sur les cinq principes réglementaires retenus par la Régie.

Le 8 janvier 1999, Hydro-Québec sollicite auprès de la Régie un délai additionnel pour soumettre sa preuve. Celle-ci allègue que sa preuve écrite, ses études et ses expertises ne peuvent être déposées devant la Régie avant le 29 janvier 1999.

Le 19 janvier 1999, après avoir obtenu des explications additionnelles de la part de la demanderesse, la Régie accueille la demande d'extension de délai sollicitée par Hydro-Québec et met à jour le calendrier des audiences.

Le 27 janvier 1999, le gouvernement du Québec approuve, en vertu du Décret no 53-99, la Directive no 1 du ministre des Ressources naturelles dont la conclusion se lit comme suit :

DIRECTIVE NUMÉRO 1 À LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

Conformément aux articles 110 et 111 de la Loi sur la Régie de l'énergie (L.R.Q., c. R-6.01), le ministre des Ressources naturelles donne à la Régie de l'énergie la directive suivante :

1. La Régie de l'énergie doit poursuivre comme orientation et objectifs généraux la continuité et la pérennité :

1° de l'uniformité territoriale de la tarification du transport d'électricité sur l'ensemble du réseau de transport d'Hydro-Québec;

2° de la reconnaissance des activités d'Hydro-Québec antérieures au nouveau régime applicable. À cette fin :

a) elle doit lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité, reconnaître comme prudemment acquis et utiles pour l'établissement de la base de tarification :

i) tous les actifs de transport d'électricité en exploitation inscrits aux registres comptables d'Hydro-Québec à la date de l'entrée en vigueur du règlement requis en vertu du paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 73 et pris en vertu du paragraphe 6° de l'article 114 de la Loi sur la Régie de l'énergie ;

ii) tous les actifs de transport dont la construction a été autorisée par le gouvernement en vertu du septième alinéa de l'article 29 de la Loi sur Hydro-Québec (L.R.Q., c. H-5) avant la date de l'entrée en vigueur du règlement requis en vertu du paragraphe 1° du premier alinéa de l'article 73 et pris en vertu du paragraphe 6° de l'article 114 de la Loi sur la Régie de l'énergie ou a été exemptée de cette autorisation avant cette date en vertu du septième alinéa de l'article 29 précité, lesquels sont inscrits aux registres comptables d'Hydro-Québec comme étant devenus en exploitation après cette date ;

b) elle doit, lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité, reconnaître comme nécessaires pour assumer le coût de la prestation de service les dépenses découlant des contrats relatifs aux activités de transport conclus avant le 27 janvier 1999. »

2. La présente directive entre en vigueur le 27 janvier 1999. »

Le 29 janvier 1999, Hydro-Québec dépose sa preuve et amende de sa propre initiative sa demande initiale expliquant l'impact sur sa preuve de la Directive no 1 adoptée le 27 janvier 1999. Cet amendement retire une partie de la preuve qu'Hydro-Québec devait produire au dossier et toute conclusion s'y référant en conformité avec la décision D-98-88, soit le principe trois.

Le 12 février 1999, l'intervenant SPSI/CERQ introduit une requête pour obtenir des directives sur la procédure à suivre à l'égard de la Directive no 1[7]. Il demande le rejet de tout amendement demandé par Hydro-Québec qui irait à l'encontre de la décision D-98-88 de la Régie, ainsi que la suspension du calendrier tant que la Régie n'aura pas émis de directives quant à la procédure à suivre suite à la demande amendée d'Hydro-Québec. L'ACEF, le ROEE et le RNCREQ sont intervenus à ce débat pour appuyer la requête du SPSI/CERQ.

[7] Requête introduite en vertu de l'article 26 de la Loi sur la Régie de l'énergie et article 8 du Règlement de procédure de la Régie.

Le 9 mars 1999, la Régie autorise, par sa décision D-99-34, l'amendement de la demande d'Hydro-Québec et précise qu'elle considère que la Directive no 1 dispose entièrement et totalement du principe trois et ce, tant et aussi longtemps que la question de la validité de la directive, soulevée par certains intervenants devant la Cour supérieure, n'aura pas été tranchée.

La décision D-99-34 statue également sur la requête du SPSI/CERQ en mentionnant que ce n'est pas à la Régie que revient l'attribution de déterminer la légalité de la Directive no 1. La Régie rappelle que les actes de l'administration gouvernementale sont présumés valides tant et aussi longtemps qu'ils ne sont pas jugés illégaux.

Enfin, la Régie juge à cette occasion que le dossier R-3405-98 doit continuer à cheminer en ce qui concerne les quatre autres principes, rejetant ainsi une requête du RNCREQ visant à suspendre l'étude du principe cinq.

Les 12 et 15 mars 1999, la Régie reçoit des représentations écrites de la part de certains intervenants, soit le SPSI/CERQ, le RNCREQ, ARC/OC, l'ACEF, la Coalition formée par l'AQCIE, l'AIFQ, l'AQPER et les Industries James Maclaren Inc. (ci-après la «Coalition») et le ROEE. Ces représentations contestent, de manière générale, les réponses reçues de la part d'Hydro-Québec à leurs demandes de renseignements.

Après avoir délibéré sur les demandes de renseignements litigieuses, le 23 mars 1999, la Régie rend la décision D-99-40 dans laquelle elle juge certaines questions pertinentes et ordonne à Hydro-Québec d'y répondre.

L'audience publique débute le 18 mai 1999 au siège social de la Régie.

Enfin, lors de l'audience publique, Hydro-Québec a précisé qu'elle retirait formellement le paragraphe 11 de sa requête amendée concernant le principe no.3. Ce principe visait la reconnaissance des actifs de transport en exploitation et en cours de construction ainsi que des contrats en cours affectant le service de transport. En effet, cette reconnaissance devait constituer un des principes généraux en matière réglementaire pour la détermination et l'application de tarifs à être fixés à l'égard du transport d'électricité. En conséquence, la Régie ne se prononce pas sur le principe trois dans le cadre du présent dossier.

PRINCIPE 1 : UTILISATION DE L'ANNÉE TÉMOIN PROJETÉE COMME BASE D'EXAMEN DES TARIFS DE TRANSPORT D'ÉLECTRICITÉ

POSITION D'HYDRO-QUÉBEC

Hydro-Québec demande l'adoption de l'année témoin projetée comme base d'établissement de ses revenus requis. Selon la société d'État, l'année témoin projetée constitue une suite logique à la situation présente et offre les avantages suivants :

- l'année témoin projetée permet aux tarifs de refléter les conditions et services de la période visée par la requête tarifaire;
- elle permet d'éliminer tout délai réglementaire;
- elle permet un meilleur appariement des coûts et des revenus, ce qui procure un avantage à la fois pour l'entreprise et les consommateurs;
- il s'agit d'une méthode souple, efficace et moderne, largement répandue en Amérique du Nord.

Hydro-Québec envisage de soumettre, lors des causes tarifaires, les informations portant sur 3 années dont l'année témoin projetée, une année historique complète et l'année en cours qualifiée d'« année de base »[8].

Pour l'année historique, la demanderesse reconnaît qu'elle soumettra des données réelles et normalisées[9].

Concernant les mois de l'année de base pour lesquels des projections sont présentées, Hydro-Québec envisage de fournir, en cours d'audience, les données réelles disponibles à des fins de comparaison et à titre d'information.

Hydro-Québec prévoit également soumettre, pour supporter les données projetées, une présentation de son processus budgétaire ainsi que les hypothèses ayant servi à préparer les projections.

La demanderesse s'engage par ailleurs à identifier et à expliquer les écarts entre les chiffres réels et ceux issus du budget.

[8] HQPR-5, doc.1.1 (en liasse) p. 4.
[9] Réplique de la demanderesse Hydro-Québec, 17 juin 1999, page 4.

Hydro-Québec indique également qu'à son avis, il n'est pas nécessaire, utile et rentable de déposer systématiquement plus d'une année historique[10]. Selon elle, lefardeau de la preuve lui revient et l'entreprise fournira au besoin les données historiques disponibles sur une période plus longue pour supporter certains éléments de sa preuve[11].

Par ailleurs, Hydro-Québec souligne que les données pour TransÉnergie[12] ne pourraient être fournies qu'à partir de 1998, année de mise en place des premiers états financiers par unité d'affaire de l'entreprise. De plus, elle soutient qu'il serait préférable de procéder, pour les premières années au moins, à un examen annuel des données[13].

Le témoin expert d'Hydro-Québec, le Dr Mark Jaccard, est d'avis que la Régie doit avoir accès à toute information supplémentaire qu'elle jugera utile à la compréhension des données projetées[14]. Néanmoins, selon lui, la Régie se doit d'arbitrer entre le volume d'informations requises et l'efficacité du processus réglementaire.

Le Dr Jaccard indique d'ailleurs qu'une révision annuelle des tarifs incite les entreprises réglementées à produire des prévisions fiables, sans biais évident, dans la mesure où le processus prévoit que les prévisions des années antérieures seront comparées aux données réelles[15].

Le Dr Jaccard préconise, dans un souci de simplification du processus, le passage à un examen pluriannuel des coûts le plus rapidement possible. Dans cette optique, il souligne qu'une approche tarifaire fondée sur des données projetées s'inscrit davantage dans la perspective d'une mise en place de tarifs pluriannuels.

Concernant la pratique courante de l'année témoin projetée en Amérique du Nord, Hydro-Québec réfère à l'exemple du secteur gazier québécois et aux résultats de l'étude menée pour Hydro-Québec[16] selon laquelle l'année témoin projetée est utilisée par tous les organismes canadiens de réglementation et par un nombre croissant d'agences de réglementation aux États-Unis.

Hydro-Québec envisage le dépôt de la requête tarifaire de transport modifiée (R-3401-98) en décembre 1999, ce qui laisserait quatre mois pour l'examen des données prenant pour acquis une mise en vigueur des tarifs, telle que préconisée par Hydro-Québec, au

---

[10] Réplique d'Hydro-Québec, page 5, 2e paragraphe.
[11] Notes sténographiques du 18 mai 1999, volume 1, page 150.
[12] TransÉnergie est une unité d'affaire d'Hydro-Québec responsable des activités de transport d'électricité.
[13] Notes sténographiques du 18 mai 1999, volume 1, page 183
[14] Notes sténographiques du 18 mai 1999, volume 1, page 146.
[15] Notes sténographiques du 18 mai 1999, volume 1, page 157 et volume 4, page 80 à 82.
[16] HQPR-7, document 1, annexe 2.

1er mai 2000. Enfin, Hydro-Québec considère que toute la question de la fermeture réglementaire ne peut s'inscrire dans le présent débat puisque ce dernier n'en traite pas, qu'aucune preuve n'a été déposée sur ce sujet et qu'aucune habilitation législative n'apparaît dans la Loi à ce sujet.

POSITION DES INTERVENANTS

La majorité des intervenants (Coalition, ROEE, GRAME/UDD, ARC/OC, SPSI/CERQ) appuient conditionnellement la proposition d'Hydro-Québec relative à l'utilisation de l'année témoin projetée. Selon eux, la mise en application d'un processus de vérification de la justesse des prévisions est nécessaire. Pour la plupart des intervenants, ce processus consisterait en :

- un examen annuel des coûts ;
- une comparaison des données projetées avec les données réelles de l'année en cours et avec les résultats de une à trois années historiques, selon des intervenants ;
- une justification des écarts observés ;
- l'uniformité des formats de présentation des données afin d'assurer une comparabilité des chiffres ;
- la disponibilité d'informations historiques additionnelles afin d'appuyer les prévisions.

Le Dr Zak El-Ramly, témoin expert de la Coalition, soutient que l'efficacité de l'année témoin projetée est liée à l'environnement réglementaire et à d'autres principes fiscaux. L'expert précise que dans le contexte canadien, l'année témoin projetée ne peut fonctionner correctement que si elle est alignée sur les années tarifaire et fiscale[17].

Le GRAME/UDD attache une importance particulière à ce que les intervenants et la Régie puissent exiger d'Hydro-Québec de réévaluer certaines hypothèses à la base du scénario retenu par la demanderesse[18].

Selon M. Jacques C.P. Bellemare, témoin expert du ROEE, le choix d'un principe doit tenir compte des caractéristiques de l'entreprise et le modèle appliqué à Bell Canada pourrait être retenu par Hydro-Québec. L'expert propose une comparaison, sous même format, des données sur 5 ans, dont 2 années historiques, l'année courante et 2 années projetées[19], et un examen pluriannuel des coûts. Ce processus permettrait de mieux cerner la fiabilité des méthodes de projection, d'éviter les chocs tarifaires et de cheminer vers un régime réglementaire incitatif pluriannuel.

[17] Notes sténographiques du 19 mai 1999, volume 2, page 262.
[18] Notes sténographiques du 20 mai 1999, volume 3, pages 39-40.
[19] Représentation graphique des principes 1, 2 et 4, du ROEE.

Toutefois, étant donné que les états financiers de TransÉnergie ne seront disponibles qu'à partir de 1998, le ROEE recommande, pour la première cause tarifaire, de considérer, pour l'examen des données, une seule année historique, en plus de l'année courante et de la période témoin prévisionnelle de deux ans.

Quant au SPSI/CERQ, l'année témoin projetée devrait reposer sur le dernier exercice financier et sur au moins une année historique antérieure. L'intervenant suggère également d'examiner les données portant sur l'année témoin projetée et sur l'année tarifaire à venir[20].

Selon M. John Todd, témoin expert de l'ARC/OC, il est fondamental que l'entreprise dispose de la capacité comptable de présenter les données historiques sur une base compatible avec les données de l'année témoin projetée. Il insiste également sur la nécessaire transparence des méthodologies d'élaboration des projections, incluant la normalisation de la température[21], ainsi que sur la disponibilité de données portant sur 3 années historiques.

Pour le RNCREQ, une année témoin projetée engendre, en l'absence de comptes stabilisateurs, des trop-perçus.[22] L'intervenant soutient que l'utilisation d'une année témoin projetée n'est pas liée à une gestion moderne de l'entreprise. De plus, il serait virtuellement impossible pour la Régie de vérifier la précision de chacune des données projetées[23].

Le RNCREQ propose donc l'utilisation d'une année témoin historique ou, s'il existe un décalage entre l'année témoin historique et l'année tarifaire, une année témoin "hybride" basée en partie sur des données réelles et en partie sur des données projetées. Ainsi, l'utilisation d'une année témoin "hybride" permettrait, entre autres, à la Régie et aux intervenants de remplacer les données projetées de l'année témoin hybride par des données réelles à mesure que ces dernières deviendraient disponibles. À la fin de l'audience, les nouveaux tarifs pourraient donc être basés sur les chiffres réels des douze derniers mois.

Le témoin expert du RNCREQ, M. Peter Bradford, rappelle que l'année témoin projetée, tout comme les mécanismes de correction et de normalisation liés à l'année témoin historique, a été introduite pour tenir compte d'un environnement marqué par une inflation élevée et d'importants besoins en capitaux au cours des années 1970. Les circonstances particulières de cette période ayant changées, l'expert précise

[20] Notes sténographiques du 21 mai 1999, page 33.
[21] Evidence of John Todd, page 4.
[22] Testimony of Peter A. Bradford and Philip Raphals, page 5.
[23] Testimony of Peter A. Bradford and Philip Raphals, page 4.

qu'aujourd'hui, les organismes de réglementation attachent peu d'importance au choix du type d'année témoin.

Selon M. Bradford, certains aspects de l'année témoin projetée posent des difficultés particulières par rapport à la situation du Québec. Premièrement, les prévisions d'Hydro-Québec risquent d'être controversées puisqu'il ne semble pas exister des données historiques sur plusieurs années sous un même format[24]. Deuxièmement, la durée d'une audience sur les tarifs de transport semble être trop courte, considérant qu'Hydro-Québec entend déposer son dossier vers la fin d'une année pour application des tarifs au mois de mai de l'année suivante[25].

M. Bradford souligne également l'importance d'établir des directives claires quant au dépôt de documents préliminaires à l'étude d'un dossier tarifaire afin d'en faciliter l'administration et de réduire le nombre de controverses[26].

L'ACEF privilégie l'année témoin historique. Selon l'intervenante, l'année témoin projetée est plus exigeante et coûteuse du point de vue réglementaire que l'utilisation d'une année témoin historique[27]. L'année témoin projetée présenterait plusieurs failles dont les erreurs de prévisions de la demande et des coûts, les comportements stratégiques du monopole concernant le moment choisi pour les investissements, et les coûts importants liés à l'établissement et la validation des prévisions.

Toutefois, si l'utilisation d'une année témoin projetée devait être adoptée, l'ACEF demande que soit nécessairement associée l'utilisation de comptes stabilisateurs et que soit appliquée la fermeture réglementaire des livres[28].

OPINION DE LA RÉGIE

La Régie est d'avis que l'année témoin projetée, sous réserve des conditions énumérées ci-dessous, constitue une méthode adéquate pour l'établissement des tarifs. Par conséquent, la Régie accepte l'utilisation de cette méthode par Hydro-Québec aux fins de la détermination des tarifs du transport de l'électricité.

En plus d'être familière avec l'application de cette méthode, déjà utilisée par les distributeurs de gaz naturel, la Régie partage l'opinion du Dr Jaccard à l'effet qu'il existe un incitatif pour l'entreprise à fournir des prévisions adéquates.

---

[24] Notes sténographiques du 20 mai 1999, volume 3, page 68.
[25] Notes sténographiques du 20 mai 1999, volume 3, page 69.
[26] Notes sténographiques du 20 mai 1999, volume 3, page 70.
[27] Notes sténographiques du 19 mai 1999, volume 2, page 173.
[28] Notes sténographiques du 19 mai 1999, volume 2, page 174.

À l'égard de l'utilisation de l'année témoin projetée, Hydro-Québec devra, et ce pour toute requête tarifaire visant l'établissement de tarifs de transport d'électricité, démontrer le fondement des hypothèses et des prévisions soumises à la Régie. À cette fin, Hydro-Québec devra être en mesure d'expliquer chacune des prévisions sur la base des données réelles. La Régie juge qu'au minimum, les données de l'année témoin projetée devront être supportées par la présentation d'une année historique, couvrant une période équivalente à l'année témoin et composée de données réelles, et d'une année de base, comprenant à la fois des données réelles et projetées.

Au fil des ans, la justesse des prévisions devra être démontrée par une comparaison des données projetées avec les données réelles et une explication des écarts observés.

La Régie juge essentiel que les données de l'année historique, de l'année de base et de l'année témoin projetée, soient présentées dans un format comparable d'une année à l'autre. Toute donnée non comparable devra être accompagnée d'explications permettant une réconciliation facile.

En plus des informations énumérées ci-dessus, la Régie considère indispensable qu'elle ait accès, au besoin, à d'autres informations jugées utiles à la compréhension et l'évaluation des prévisions présentées. À cette fin, la Régie prend note de l'affirmation d'Hydro-Québec à l'effet que les données historiques nécessaires seront soumises pour supporter sa preuve si de telles données s'avèrent requises[29].

Après le dépôt de la requête tarifaire amendée dans le dossier R-3401-98, la Régie pourra tenir des rencontres techniques au cours desquelles Hydro-Québec expliciterait davantage les méthodologies qu'elle propose utiliser pour établir ses tarifs de transport.

La Régie estime que l'utilisation de l'année témoin projetée soulève, de façon plus marquée que l'utilisation d'un autre type d'année témoin, la question de la justesse des données à l'origine des tarifs puisque des projections sont à la base de ce type d'analyse. Pour des fins de contrôle et de suivi, la Régie dispose cependant de tous les outils réglementaires nécessaires, contrairement à ce qu'Hydro-Québec affirme[30], tel que la fermeture réglementaire des livres, afin de s'assurer du caractère juste et raisonnable des tarifs en vigueur.

Toutefois, la Régie juge prématuré le débat entourant le choix des divers outils réglementaires nécessaires, notamment l'exigence d'effectuer une fermeture réglementaire des livres, compte tenu que le présent dossier ne portait pas sur cette question. Lors de la prochaine cause tarifaire sur les tarifs de transport, la Régie pourra

[29] Notes sténographiques du 18 mai 1999, volume 1, page 150.
[30] Voir la décision D-98-12, aux pages 5 et 6 et les articles 31 (5), 75 et 159 de la Loi en référence à l'ordonnance G-396.

considérer l'opportunité de procéder à une fermeture réglementaire à la fin de la période d'application des tarifs.

En outre, l'introduction de mesures incitatives éventuelles, tel que prévu à l'article 49 de la Loi, pourrait permettre d'évaluer la pertinence de la fermeture réglementaire dans un contexte axé sur une meilleure performance du distributeur et une satisfaction accrue des consommateurs.

En définitive, la Régie énonce comme principe l'établissement des tarifs de transport d'Hydro-Québec sur la base d'une année témoin projetée.

PRINCIPE 2 : ÉTABLISSEMENT DE LA BASE DE TARIFICATION ET DE LA STRUCTURE DE CAPITAL SUR UNE MOYENNE DE TREIZE SOLDES MENSUELS

POSITION D'HYDRO-QUÉBEC

Hydro-Québec demande à la Régie qu'il lui soit permis d'établir la base de tarification et la structure de capital selon la méthode de la moyenne de 13 soldes mensuels consécutifs.

Pour Hydro-Québec, cette méthode comporte plusieurs avantages[31] :

- elle est adaptée à l'année témoin projetée et permet une meilleure représentation de l'évolution des prévisions d'investissements et de leur coût en capital pour la période de l'année témoin;
- étant donné qu'elle couvre la durée complète de l'année témoin et tient compte de l'évolution mensuelle des investissements, cette méthode procure un meilleur reflet des coûts, car elle est plus précise en période de fortes fluctuations mensuelles des investissements;
- en appliquant la moyenne des 13 soldes mensuels consécutifs à la base tarifaire et à la structure de capital, on assure une cohérence de traitement de l'une et l'autre, le coût des capitaux empruntés étant déterminé sur la base de l'évolution mensuelle des emprunts;
- la moyenne des 13 soldes mensuels consécutifs est une méthode simple et vérifiable dont les résultats sont raisonnables à la fois pour les usagers et les investisseurs;
- enfin, la moyenne des 13 soldes mensuels est une méthode reconnue par la Régie depuis 1983 dans le secteur gazier, et par plusieurs organismes de réglementation en Amérique du Nord. Selon l'étude menée pour Hydro-Québec, la moyenne des 13 soldes mensuels est utilisée aux États-Unis par 23 régies d'état et au Canada par 3 organismes canadiens de réglementation à savoir, l'Office nationale de l'énergie, la Régie des Services Publics du Manitoba et la Régie de l'énergie du Québec.

[31] HQPR-5, document 1, page 12, et HQPR-7, pages 11 et 12.

POSITION DES INTERVENANTS

Le GRAME/UDD, l'ARC/OC, le SPSI/CERQ et la Coalition sont en faveur de l'utilisation de la moyenne des 13 soldes mensuels parce que cette méthode est précise et constitue une pratique répandue au Canada.

Le SPSI/CERQ et la Coalition conditionnent toutefois l'utilisation de la moyenne des 13 soldes mensuels à l'accès aux informations de base[32].

Le Dr Zak El-Ramly, expert de la Coalition, propose d'utiliser, dans le cas où la Régie accepterait une année témoin couvrant une période différente de celle sur laquelle s'étend l'année tarifaire, une moyenne de mi-année afin de ne pas rendre le processus réglementaire trop complexe.

Le ROEE remet en cause certains avantages énoncés par Hydro-Québec quant à la moyenne des 13 soldes et propose plutôt la méthode de la moyenne des soldes du début et de fin d'année. Selon l'intervenant, le degré de précision des données mensuelles prévisionnelles dépend de la capacité des gestionnaires de projets de prévoir avec exactitude les échéances d'événements ou d'activités. Par ailleurs, la méthode de la moyenne des soldes du début et de fin d'année est d'application réglementaire plus légère en plus d'être compatible avec les données produites aux états financiers d'Hydro-Québec. Enfin, le ROEE note qu'une comparaison des méthodes effectuée par Hydro-Québec résulte en des valeurs pratiquement équivalentes d'une méthode à l'autre.

L'ACEF demande que soit utilisée une méthode fondée sur des données historiques, vérifiées et consolidées[33]. L'intervenante privilégie également l'utilisation d'une moyenne annuelle plutôt que la valeur de fins de période[34]. Toutefois, afin d'être en mesure de se prononcer en faveur d'une méthode, l'ACEF estime devoir disposer de plus de données. En outre, selon elle, le choix de la méthode ne relève pas d'une question de principe mais d'un choix de modalité et Hydro-Québec se doit de préciser les implications financières de la méthode des 13 soldes mensuels projetés[35].

[32] Rapport de l'expert M. Co Pham, page 9 et pièce Coalition-2 page 8.
[33] Notes sténographiques du 19 mai 1999, Volume 2, page 175.
[34] Notes sténographiques du 19 mai 1999, Volume 2, page 176.
[35] Mémoire de l'ACEF de Québec, page 32-33.

OPINION DE LA RÉGIE

La Régie retient que la moyenne des 13 soldes mensuels consécutifs s'avère être une méthode fondée pour l'établissement de la base tarifaire et de la structure de capital. En ce sens, la Régie considère adéquate l'utilisation d'une moyenne des 13 soldes mensuels consécutifs afin de refléter correctement les variations de capitaux utilisés pour la prestation des services.

En outre, la Régie estime que la moyenne des 13 soldes ne pose aucun problème important d'applicabilité et est compatible avec la mise en place d'un processus simple de réglementation.

De plus, il s'agit d'une méthode reconnue autant au Québec qu'au Canada. La Régie applique elle-même la moyenne des treize soldes depuis plusieurs années pour le secteur gazier québécois.

En définitive, la Régie énonce comme principe qu'Hydro-Québec établisse sa base de tarification et sa structure de capital selon la méthode de la moyenne de 13 soldes mensuels consécutifs et ce, dans le cadre de l'établissement des tarifs de transport d'électricité.

PRINCIPE 4 : CHOIX DE L'EXERCICE FINANCIER À ÊTRE UTILISÉ PAR HYDRO-QUÉBEC AUX FINS TARIFAIRES ET RÉGLEMENTAIRES EN REGARD DE L'ANNÉE FINANCIÈRE DE L'ENTREPRISE

Plus spécifiquement, la Régie doit décider de la période couverte par l'année témoin et l'année tarifaire en considération de l'exercice financier d'Hydro-Québec.

POSITION D'HYDRO-QUÉBEC

Hydro-Québec reconnaît que, dans un contexte idéal, la période d'application des tarifs devrait correspondre à l'année témoin et la mise en vigueur de ces tarifs devrait se produire au premier jour de cette année témoin. Elle considère également idéale la correspondance de ses budgets de charges et d'investissements avec la période d'application des tarifs. De plus, Hydro-Québec mentionne que les organismes canadiens chargés de la réglementation admettent l'utilisation d'une année témoin et d'une période d'application des tarifs qui coïncident généralement avec l'exercice financier de l'entreprise.

Hydro-Québec affirme que l'objectif fondamental recherché est de lui permettre d'atteindre ses revenus requis par le biais des tarifs. Toutefois, elle soulève la possibilité de mettre en vigueur des tarifs à des dates autres que le début de l'année témoin.

Hydro-Québec demande à la Régie d'approuver l'appariement de l'année témoin avec son exercice financier qui couvre la période du 1er janvier au 31 décembre. La mise en application des tarifs serait au 1er mai.

Ainsi, Hydro-Québec estimerait, en premier lieu, ses revenus requis pour l'année témoin se terminant le 31 décembre. En second lieu, elle tiendrait compte des revenus générés pour les quatre premiers mois de l'année par les tarifs en vigueur depuis le 1er mai de l'année précédente et qui seraient rendus provisoires à compter du 1er janvier de l'année témoin. Cette façon de procéder lui permettrait de déterminer les nouveaux tarifs qui, au cours des huit derniers mois de l'année témoin, généreraient des revenus suffisants pour atteindre ses revenus requis. Hydro-Québec reconnaît que la hausse ou la baisse des tarifs résultante serait plus élevée que si elle était calculée sur une période de douze mois.

En outre, Hydro-Québec propose d'ajuster systématiquement ses tarifs, au moyen d'une révision annuelle, afin d'être équitable autant pour le consommateur que pour l'entreprise.

Selon Hydro-Québec, cette façon de procéder présente les avantages suivants :

- il s'agit d'une méthode éprouvée depuis plusieurs années et jugée satisfaisante autant par Hydro-Québec que par l'autorité réglementaire précédente, le gouvernement du Québec, et à laquelle est habituée la clientèle depuis plusieurs années;
- le coût de service de l'année témoin est établi conformément à des budgets approuvés par l'entreprise et son Conseil d'administration et fondé sur des résultats réels presque complets de l'année en cours;
- cette méthode fournit une certaine assurance contre les délais réglementaires grâce à la continuité tarifaire des quatre premiers mois de l'année civile suivante, évitant ainsi des hausses tarifaires rétroactives;
- cette pratique permet de modifier les tarifs des clients à l'extérieur de leur période de pointe hivernale maximale;
- elle facilite la comparabilité et la continuité entre le tarif de transport et la tarification actuelle des réseaux municipaux, dans le contexte de l'ouverture des marchés de gros.

Hydro-Québec a analysé d'autres scénarios et mécanismes d'ajustements des tarifs. Elle a évalué un premier scénario qui consiste à apparier l'année témoin et la période de mise en vigueur des tarifs au 1er mai. Le second scénario vise à modifier l'exercice financier afin qu'il corresponde à une année tarifaire débutant le 1er mai. Enfin, elle a également évalué l'impact d'adopter une année tarifaire correspondant à l'exercice financier se terminant le 31 décembre. Selon Hydro-Québec, ce dernier scénario comporte les inconvénients suivants :

- les tarifs seraient modifiés en pleine période de pointe hivernale ;
- le dépôt à la Régie de la demande tarifaire devrait être devancé afin d'éviter tout délai réglementaire ;
- le processus de préparation et d'approbation des budgets des unités d'affaires de l'entreprise devrait être modifié de façon permanente en raison du devancement du dépôt des demandes tarifaires afin d'éviter toute rétroactivité dans la mise en vigueur des tarifs ;
- des coûts additionnels découleraient inévitablement d'une telle modification au processus de préparation et d'approbation des budgets des unités d'affaires de l'entreprise.

Compte tenu des difficultés propres à chacune des options présentées, pour l'instant, Hydro-Québec demande de maintenir sa pratique actuelle qu'elle considère acceptable et contrôlable puisqu'elle permet, sans apporter de changement, de répondre à l'objectif de réalisation de ses revenus requis tout en étant équitable pour les consommateurs.

Enfin, sans pour autant modifier sa proposition initiale, Hydro-Québec trouverait acceptable la proposition de M. Todd, l'expert de ARC/OC, de mettre en place un cavalier (*rate rider*) sur douze mois à compter du 1er mai. Hydro-Québec conditionne cependant l'application d'un cavalier par la mise en place d'une provision comptable, au 31 décembre d'une année, pour les revenus qui sont à être perçus par le cavalier au cours des quatre premiers mois de l'année suivante[36].

POSITION DES INTERVENANTS

Les intervenants GRAME/UDD, SPSI/CERQ, ARC/OC et le ROEE appuient, sous certaines conditions décrites ci-dessous, la position d'Hydro-Québec à l'égard du choix de l'année témoin et de l'année tarifaire.

L'ACEF est en accord avec l'utilisation d'une année tarifaire qui est différente de l'année financière, soit du 1er mai au 30 avril ou idéalement, du 1er juillet au 30 juin. Cette façon de procéder permettrait d'appliquer les hausses tarifaires en période hors pointe et d'obtenir les résultats financiers vérifiés et consolidés complets de l'année précédente avant une révision des tarifs.

Par contre, l'ACEF s'oppose fermement à la modalité d'ajustement tarifaire proposée par Hydro-Québec de récupérer sur huit mois l'augmentation des revenus requis annuels . Elle soutient que cette façon de procéder amène de l'instabilité tarifaire dû au fait qu'une récupération des revenus requis additionnels sur huit mois implique une plus forte hausse tarifaire que s'ils étaient récupérés sur une base de douze mois[37]. Enfin, l'ACEF affirme que l'utilisation d'un cavalier, que ce soit sur huit ou douze mois, génère également de l'instabilité tarifaire.[38]

Le GRAME/UDD appuie la proposition d'Hydro-Québec qui, selon lui, ne devrait pas compliquer le processus réglementaire et, lorsque appliquée de façon systématique, devrait contrôler le problème d'instabilité tarifaire soulevé par l'ACEF.

Le SPSI/CERQ recommande que la non-coïncidence entre l'exercice financier d'Hydro-Québec et la période d'application des tarifs soit maintenue, en autant qu'elle soit assortie d'ajustements mineurs et circonstanciels. L'intervenant propose que soit optimalisée la période de latence entre la fin de l'exercice financier et la mise en vigueur des nouveaux tarifs afin de permettre un examen efficient des ajustements tarifaires à apporter. Afin de faciliter cet examen, il recommande qu'Hydro-Québec

[36] Notes sténographiques, volume 4, pages 83 à 85.
[37] Notes sténographiques, volume 2, pages 177 et 178.
[38] Notes sténographiques, volume 3, page 16.

rende disponibles ses états financiers dès la fin du processus de vérification financière par les vérificateurs externes. De plus, il recommande que les résultats financiers trimestriels comportent tous les détails généralement contenus dans les états financiers annuels.

L'ARC/OC précise que l'approche standard en réglementation des services publics consiste à apparier l'exercice financier, l'année témoin et la période d'application des tarifs afin de minimiser les complexités administratives et réglementaires. Toutefois, si l'année témoin et l'année tarifaire ne coïncident pas, des procédures administratives doivent être mises en place afin de s'assurer que le non-appariement ne résulte pas en un sous ou sur recouvrement des coûts dans la perspective où les tarifs ne seraient pas systématiquement révisés à la fin de l'année tarifaire.

Selon M. Todd, expert de l'ARC/OC, la meilleure solution à ce problème serait d'utiliser un cavalier pour la période de mai à avril qui, ajouté au tarif de base, serait conçu pour pallier une perte éventuelle de revenus encourue du 1er janvier au 1er mai par l'application des anciens tarifs pendant les quatre premiers mois de l'année témoin. Le cavalier serait soustrait du tarif de base lorsque les tarifs de l'année précédente auraient générés un trop-perçu.

M. Todd a cependant qualifié d'exceptionnel la mise en place d'un cavalier pour remédier aux difficultés liées à l'utilisation d'une année tarifaire différente de l'année témoin étant donné que, dans la majorité des juridictions, ces deux années coïncident. L'utilisation usuelle d'un cavalier est liée au traitement de comptes de frais reportés[39].

Le ROEE est en accord avec la prémisse sous-jacente à la position d'Hydro-Québec selon laquelle la période tarifaire n'a pas à coïncider avec l'année témoin. Le ROEE croît qu'il est préférable, au niveau des relations avec la communauté financière, que l'année témoin coïncide avec l'exercice financier. La production des états financiers vérifiés faciliterait, selon l'intervenant, une meilleure compréhension de l'évolution de l'entreprise à l'intérieur de son environnement réglementaire.

La Coalition s'objecte vigoureusement à toute solution qui ne comporte pas l'appariement parfait de l'année financière, de l'année témoin et de l'année tarifaire. Selon cette dernière, la pratique actuelle d'Hydro-Québec constitue une source inutile de confusion.

La Coalition considère que l'appariement de l'année témoin projetée avec l'exercice financier au 1er janvier permettrait à Hydro-Québec d'apparier son année tarifaire avec son année financière sans avoir à apporter de modifications majeures au niveau de la vérification annuelle de ses livres comptables, de la préparation de ses états financiers

[39] Notes sténographiques, volume 3, page 160.

ainsi que de ses rapports aux banques et autres institutions financières. Cet appariement contribuerait à réduire considérablement la complexité de l'étude des dossiers tarifaires et de fermeture de livres d'Hydro-Québec. De plus, cette façon de procéder présenterait un avantage pour les entreprises que la Coalition représente : en présumant que le dossier tarifaire serait déposé vers le milieu de l'année, ces dernières auraient en mains les données nécessaires pour effectuer la planification de leurs coûts d'opération qui se fait normalement à l'automne.

La Coalition réfère la Régie aux commentaires de son expert, le Dr Zak El-Ramly, qui soutient que l'appariement des 3 années est non seulement idéal, mais une norme nord-américaine. Selon lui, la divergence d'une pratique commune, testée et éprouvée par l'industrie, doit être basée sur une analyse coûts-bénéfices avant de s'en écarter. Or, il est d'avis qu'Hydro-Québec n'a pas effectué une telle analyse. De plus, d'après le Dr El-Ramly, il serait plus efficace d'aligner les années que de mettre en place un cavalier qui ne constitue pas, selon lui, une solution acceptable[40].

Enfin, la Coalition considère impératif que les structures tarifaires mises en place par la Régie permettent de récupérer le coût de service d'Hydro-Québec, non seulement des bonnes catégories tarifaires mais aussi de la bonne génération d'usagers[41].

M. Bradford, expert du RNCREQ, s'est dit soucieux du fait que la Régie approuve le mécanisme d'ajustement tarifaire proposé par Hydro-Québec puisqu'un mauvais signal de prix serait envoyé. Le transport d'électricité serait en apparence moins dispendieux dans les quatre premiers mois de l'année et ce, malgré qu'il s'agisse de la période de consommation de pointe chez Hydro-Québec[42].

M. Bradford souligne que la pratique des entreprises américaines consiste à proposer de nouveaux tarifs uniquement lorsqu'elles estiment être en mesure de justifier une augmentation. Les nouveaux tarifs, qui entrent en vigueur à la date de clôture de la cause, sont déterminés de manière à permettre à l'entreprise de récupérer ses revenus sur la période d'application des tarifs.

Un autre expert du RNCREQ, M. Raphals, ne voit aucunement l'urgence d'appliquer les tarifs au 1er mai, puisque les arguments présentés par Hydro-Québec se rapportent davantage aux tarifs finaux payés par les consommateurs et non aux tarifs de transport[43]. M. Raphals souligne de plus qu'aux États-Unis, les tarifs de transport et de détail sont déterminés par des organismes de réglementation différents. Enfin, il

[40] Notes sténographiques, volume 2, page 269.
[41] Argumentation finale de la Coalition, page 10.
[42] Notes sténographiques, volume 3, page 71.
[43] Notes sténographiques, volume 3, page 74.

estime bénéfique la résolution des enjeux reliés au transport de l'électricité avant la fixation des tarifs finaux[44].

OPINION DE LA RÉGIE

La Régie considère optimal, à l'égard du choix de l'exercice financier à être utilisé par Hydro-Québec aux fins tarifaires et réglementaires, l'appariement de l'année témoin et de l'année tarifaire avec l'exercice financier de la demanderesse qui couvre la période allant du 1er janvier au 31 décembre. En effet, cette approche, qui en vigueur dans la majorité des juridictions canadiennes, permet de minimiser les complexités réglementaires et de récupérer le coût de service auprès des générations de clients concernées. De plus, elle permet d'obtenir des tarifs dont les niveaux ne seraient pas influencés par des considérations de récupération ou de remboursement, de manque à gagner ou de trop-perçu, générés par l'application des tarifs de l'année précédente au cours des premiers mois de l'année témoin.

Tel que la preuve l'a démontré, toute dérogation à cet optimum nécessite la mise en place de mécanismes réglementaires, tels qu'un cavalier ou encore un compte de frais reportés, qui complexifie inutilement le cadre réglementaire lorsque non requis. La Régie opte ainsi, à la lumière des arguments soumis par l'ensemble des participants, pour la solution qui favorise la simplicité, la transparence et l'efficacité du processus réglementaire.

L'appariement au 1er janvier requiert d'Hydro-Québec qu'elle devance la préparation et l'approbation des budgets de l'unité d'affaire TransÉnergie. Puisqu'il existe des états financiers par unité d'affaire, la Régie estime que ceux de TransÉnergie peuvent être devancés, et que l'impact sur la préparation des budgets d'Hydro-Québec sera au demeurant réduit et gérable.

De plus, cette façon de procéder pour le transport n'apparaît pas problématique dans le cas des petits consommateurs puisque, de l'aveu même d'Hydro-Québec, la modification des tarifs en période de pointe de consommation est une préoccupation pour l'application des tarifs finaux payés par cette clientèle et non pour les tarifs de transport. En effet, les petits consommateurs ne paient actuellement que les tarifs finaux qui incluent déjà le coût de transport.

Le choix du 1er janvier pour la fixation des tarifs de transport n'implique pas nécessairement que les tarifs finaux payés par les consommateurs devront également être mis en application le 1er janvier. Cette question sera traitée en temps opportun lorsque la Régie examinera les tarifs finaux d'Hydro-Québec.

[44] Notes sténographiques, volume 3, page 75.

En outre, la Régie préfère procéder avec des causes séparées pour la fixation des premiers tarifs de transport considérant la complexité et l'étendue des enjeux. Procéder ainsi favorisera la transparence du processus réglementaire en plus de permettre à l'ensemble des participants, incluant Hydro-Québec, d'étaler leurs travaux annuels à l'égard des causes entendues devant la Régie.

En définitive, la Régie énonce comme principe, pour la fixation des tarifs de transport, l'utilisation d'une année témoin et d'une année tarifaire débutant au 1er janvier et ce, afin de faire coïncider ces deux années avec l'exercice financier d'Hydro-Québec.

PRINCIPE 5 : DÉTERMINATION DES PRINCIPAUX CRITÈRES À UTILISER POUR IDENTIFIER ET SÉPARER LES ACTIVITÉS RÉGLEMENTÉES DES ACTIVITÉS NON RÉGLEMENTÉES

POSITION D'HYDRO-QUÉBEC

Hydro-Québec indique que ce principe vise principalement à établir des conditions permettant d'assurer l'attribution à la clientèle réglementée des seuls coûts nécessaires à la prestation des services, afin que cette dernière ne subisse aucun impact découlant de la réalisation d'activités non réglementées[45]. Les principaux critères à être retenus devront permettre à l'entité réalisant des activités non réglementées d'utiliser les moyens de son choix et d'établir les prix de ses produits en fonction des conditions, risques et opportunités que procure pour ces activités un marché ouvert à la concurrence.

Hydro-Québec précise que les critères retenus devraient être simples, souples et d'application facile et devraient permettre l'utilisation de moyens conformes à l'évolution de ses pratiques de gestion et de son contexte réglementaire. Elle croit préférable au départ de s'en tenir à des critères de base et de conserver une certaine flexibilité au fur et à mesure de l'examen de ses activités[46].

De plus, selon Hydro-Québec, les principaux critères proposés doivent être évalués dans leur ensemble et, avant de statuer définitivement sur une situation particulière, il importe de considérer chacun de ces critères ainsi que les relations qu'ils ont entre eux[47].

Hydro-Québec suggère les cinq critères d'identification suivants :

- assujettissement à la *Loi sur la Régie de l'énergie*;
- droit exclusif de distribution (art. 62) et obligation de servir (art. 76);
- activité prescrite par la Régie ou le gouvernement;
- existence d'un marché concurrentiel;
- intérêt de l'ensemble de la clientèle réglementée.

Hydro-Québec précise que la *Loi sur la Régie de l'énergie* prime avant tout[48] aux fins de l'identification des activités réglementées et non réglementées.

---

[45] HQPR-5, document 1, page 19.
[46] Plaidoirie d'Hydro-Québec, p. 20, principe 5, par. 2.
[47] Plaidoirie d'Hydro-Québec, p. 20, principe 5, par. 3.
[48] Notes sténographiques du 18 mai 1999, volume 1, page 153.

Les cinq critères de séparation suggérés par Hydro-Québec sont les suivants :

- la séparation administrative;
- l'évaluation au coût complet;
- compensation équitable aux activités complémentaires au service réglementé;
- rémunération des services occasionnels rendus à des tiers non réglementés;
- transactions réalisées dans le cours normal des affaires avec une entité affiliée.

À l'égard des critères de séparation, Hydro-Québec tient à ce que la Régie ne décrète pas des critères trop rigides sans bénéficier au préalable d'un examen au cas par cas des activités[49]. Cette façon de procéder permettrait de garder la porte ouverte afin de tirer avantage de toute opportunité au bénéfice des consommateurs. Hydro-Québec favorise toutefois la méthode du coût complet[50] comme critère de séparation.

Le Dr Jaccard estime compatibles les principaux critères suggérés par Hydro-Québec avec des conditions d'équité. Il perçoit les critères d'identification et de séparation comme étant très généraux et indique qu'il n'y a pas nécessité de les adopter maintenant sauf pour faciliter le déroulement des audiences futures.

POSITION DES INTERVENANTS

La plupart des intervenants (Coalition[51], RNCREQ[52], ACEF[53], ROEE[54]) soulignent le caractère vague de la preuve d'Hydro-Québec soutenant que cette dernière ne fournit pas suffisamment d'information pour que la Régie puisse se prononcer. Les intervenants préfèrent la solution de l'étude au cas par cas.

Pour plusieurs intervenants (ROEE, ARC/OC, SPSI/CERQ, ACEF), les activités de transport sont a priori réglementées. Certains demandent d'ailleurs à la Régie de ne retenir aucun critère. En outre, le ROEE se questionne sur la capacité effective et légale de la Régie de statuer sur les principes présentés par Hydro-Québec.

Malgré tout, des intervenants reconnaissent la validité de certains critères. Pour le ROEE et l'ACEF, la loi sur la Régie de l'énergie constitue un critère d'identification valable. La séparation juridique et l'évaluation au coût complet[55] sont des critères acceptés par l'ACEF et la Coalition.

---

[49] Notes sténographiques du 18 mai 1999, volume 1, pages 153 et 154.
[50] Notes sténographiques du 18 mai 1999, volume 1, page 224 et volume 2, page 87.
[51] Mémoire de la Coalition, page 12.
[52] Mémoire du RNCREQ, page 18.
[53] Mémoire de l'ACEF, page 49.
[54] Mémoire du ROEE, page 19.
[55] Plaidoirie de la Coalition, page 30.

Certains intervenants (RNCREQ, ACEF) suggèrent l'utilisation du principe d'asymétrie lors du transfert d'actifs entre Hydro-Québec et ses affiliés. Ce principe vise à ce que le profit soit conservé pour la clientèle réglementée, c'est à dire qu'Hydro-Québec vende au prix le plus élevé possible les actifs financés par les consommateurs (au lieu du coût) et achète des affiliés au prix le moins élevé possible.

Pour l'ACEF, Hydro-Québec devrait restreindre ses activités à son mandat premier, soit fournir l'électricité aux clientèles québécoises au plus bas coût possible. L'ACEF souhaite aussi que la Régie précise la portée des critères et leur champ d'application pour éviter de laisser croire que l'on veut déréglementer dans le futur ce qui est réglementé présentement. L'ACEF favorise enfin le critère d'intérêt public en matière d'identification des activités.

Pour le ROEE, la Régie doit veiller à ce que les activités réglementées de façon plus légère ne portent pas préjudice à sa capacité d'assumer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable des distributeurs.

Selon le SPSI-CERQ, il faudrait plutôt rechercher la meilleure méthode pour répartir l'ensemble des revenus requis de TransÉnergie entre les clients qui utilisent le service de transport point à point et ceux qui paient le tarif timbre-poste.

SCGM croit que l'adoption de principes très généraux, comme ceux proposés par Hydro-Québec, évitera à la Régie d'énoncer des modalités qui non seulement pourraient ne pas se prêter aux besoins d'Hydro-Québec et de sa clientèle mais qui risqueraient également d'avoir un impact indirect sur la situation propre aux autres distributeurs, dont SCGM et sa clientèle[56].

[56] Argumentation de SCGM, page 2.

OPINION DE LA RÉGIE

Le partage des risques et des coûts entre les activités réglementées et non réglementées est une problématique au cœur même de la régulation économique. La Régie retient comme principe que ce partage doit se faire de façon neutre et équitable envers la clientèle réglementée et que cette dernière ne doit être pénalisée par les activités non réglementées d'Hydro-Québec.

La disparité dans les éléments de preuve soumis par Hydro-Québec et par les intervenants témoigne de la complexité et de l'importance des questions sous-jacentes à la détermination de critères d'identification et de séparation des activités réglementées et non réglementées.

La Régie retient que la grande majorité des participants, dont Hydro-Québec, favorise une approche prudente qui devrait se traduire soit, par l'adoption de critères généraux dont l'application doit être réalisée en connaissance de toutes les informations nécessaires à l'activité étudiée, ou encore, soit par une conclusion de la Régie à l'effet qu'il serait prématuré de retenir des critères à ce moment puisque seule une étude au cas par cas permet d'obtenir des résultats acceptables.

À la lumière de ce qui précède, la Régie préfère disposer des informations nécessaires à la compréhension de l'activité considérée avant de statuer sur les critères à utiliser pour juger du caractère réglementé ou non de celle-ci, ainsi que sur la séparation appropriée des coûts.

En ce qui concerne les critères d'identification, la Régie réitère ce qu'Hydro-Québec et certains intervenants soulignent correctement, soit que la *Loi sur la Régie de l'énergie* prime sur tout autre critère d'identification des activités réglementées et non réglementées.

Enfin, dans le cadre des critères de séparation, la Régie admet l'utilisation de la méthode du coût complet comme règle générale d'allocation des coûts. Toutefois, dans le cas où Hydro-Québec estimerait nécessaire de déroger à cette règle générale, elle serait tenue de justifier l'utilisation d'une autre méthode.

La Régie prend acte de la mise en place par Hydro-Québec d'états financiers par unité d'affaires, dont TransÉnergie, et que l'entreprise se propose de les présenter lors des futures causes tarifaires.

La Régie ne se prononce pas à ce moment sur une politique de prix de transfert. L'expérience de la cause tarifaire de transport lui permettra de statuer sur ce sujet ultérieurement. Entre-temps, la Régie examinera chaque prix de transfert au cas par cas.

En définitive, la Régie énonce la primauté de la *Loi sur la Régie de l'énergie* comme critère d'identification des activités réglementées et non réglementées. En ce qui concerne les critères de séparation, la Régie énonce, comme règle générale, l'utilisation de la méthode du coût complet.

REMARQUES FINALES

La Régie teint à souligner que le présent exercice d'énonciation de principes généraux constitue la première étape de la mise en place de principes réglementaires qui seront appelés à évoluer. Ces principes que la Régie retient ne sont donc pas immuables. L'expérience acquise à l'occasion des causes tarifaires futures permettra de réévaluer la pertinence des principes réglementaires approuvés et de les modifier, lorsque requis, afin de mieux refléter l'environnement et les conditions d'opération d'Hydro-Québec.

Enfin, conformément aux instructions initiales de la Régie[57], les principes réglementaires retenus dans la présente décision servent d'assise à la Requête relative à la détermination du prix unitaire moyen du transport et à la modification des tarifs de transport d'électricté (dossier R-3401-98). Cette dernière requête doit donc être amendée de manière à tenir compte des principes généraux retenus par la Régie dans le présent dossier. À cet égard, la Régie note l'affirmation d'Hydro-Québec à l'effet que ladite requête pourrait être déposée en décembre 1999[58].

Le dépôt en décembre 1999 de cette requête permettera à la Régie et aux intervenants de disposer d'une période adéquate afin de procéder à l'étude de la première cause de fixation de tarifs de transport d'électricité dont l'application est prévue au 1er janvier 2001.

[57] Lettre de la Secrétaire de la Régie adressée à Me Nicole Lemieux, datée du 3 juillet 1998.
[58] Notes sténographiques, volume 2, page 143.

FRAIS DES INTERVENANTS

En ce qui concerne les frais des intervenants, la Régie estime, de manière générale, que la participation de tous les intervenants au présent dossier a été utile à ses délibérations, conformément à l'article 36, alinéa 2 de la Loi.

L'apport particulier de chaque intervenant au dossier doit cependant être évalué par la Régie après la réception des demandes de frais que chacun des intervenants devra produire dans les 30 jours de la présente décision. Hydro-Québec devra apporter ses commentaires à ce sujet au plus tard le 27 août 1999.

ATTENDU ce qui précède,

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie* dont notamment l'article 32, alinéa 1, paragraphe 3.

CONSIDÉRANT les décisions D-98-39, D-98-56, D-98-88, D-98-94, D-99-34 et D-99-40 ;

CONSIDÉRANT le Règlement sur la procédure de la Régie ;

CONSIDÉRANT la Directive no 1 du ministre des Ressources naturelles et le Décret 53-99 ;

La Régie de l'énergie

ÉNONCE les principes généraux suivants pour la fixation des tarifs de transport d'électricité d'Hydro-Québec :

- l'utilisation de l'année témoin projetée ;
- l'utilisation de la méthode de la moyenne des 13 soldes mensuels consécutifs pour l'établissement de la base de tarification et de la structure du capital ;
- l'utilisation d'une année témoin et d'une année tarifaire débutant au 1er janvier et ce, afin de les faire coïncider avec l'exercice financier d'Hydro-Québec;
- la primauté de la *Loi sur la Régie de l'énergie* comme critère d'identification des activités réglementées ;

- la séparation des activités réglementées et non réglementées selon la méthode du coût complet ;

RECONNAÎT comme utile à ses délibérations la participation des intervenants et demande à ces derniers de produire un état détaillé de leurs frais dans les 30 jours de la présente décision;

Pierre Dupont
Régisseur

Anthony Frayne
Régisseur

François Tanguay
Régisseur

Liste des représentants :

ARC et Option Consommateurs sont représentés par Me Éric Fraser.

ACEF de Québec est représenté par M. Richard Dagenais.

AQCIE, l'AIFQ, l'AQPER et Industrie James Maclaren Inc. sont représentées par Me Guy Sarault.

AREQ est représenté par Me Pierre Huard.

Centre d'études réglementaires du Québec et Syndicat professionnel des scientifiques de l'IREQ sont représentés par Me Claude Tardif.

Gazifère Inc. est représentée par Me Pierre Paquet.

Gazoduc TQM est représenté par M. Phi P. Dang.

GRAME et UDD sont représentés par M. Jean-François Lefebvre.

Grand Conseil des Cris est représenté par Me Johanne Mainville.

Hydro-Québec est représentée par Me F. Jean Morel

RNCREQ est représenté par Me Charles O'Brien.

ROEE est représenté par Me Eve-Lyne H. Fecteau.

SCGM est représenté par Me Jocelyn Allard.

La Régie de l'énergie est représentée par Me André Turmel et Me Anne Marie Poisson.