

RÉGIE DE L'ÉNERGIE
DOSSIER R-3897-2014, PHASE 1

DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS NO. 1
ADRESSÉE À CHACUN DES PARTICIPANTS AYANT DÉPOSÉ UNE PREUVE
(HQTD, AHQ-ARQ, L'AQCIE-CIFQ, EBM, FCEI, OC, RNCREQ, UC ET UMQ)

PAR
STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)
L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE
(AQLPA)

DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS S.É.-AQLPA-1
LA CARACTÉRISTIQUE FONDAMENTALE D'HYDRO-QUÉBEC EN TANT QUE SOCIÉTÉ D'ÉTAT

Demande(s) :

- a) Une des caractéristiques fondamentales d'Hydro-Québec réside dans le fait qu'elle est une Société d'État. Son actionnaire unique est le ministre des Finances du Québec. Il en résulte que toute diminution du rendement des constituantes d'Hydro-Québec se traduit par une diminution des redevances versées par la Société d'État au gouvernement du Québec et, conséquemment, nuit à l'ensemble des citoyens du Québec en amenant un accroissement de la dette gouvernementale transmise aux générations futures et/ou en rendant nécessaires une hausse des impôts et/ou des coupures budgétaires dans les services fournis par l'État (notamment dans les dépenses sociales et environnementales de l'État). Inversement, toute hausse du rendement des constituantes d'Hydro-Québec bénéficie à l'ensemble des citoyens du Québec pour les mêmes raisons. *(On sait par ailleurs que le niveau de la dette gouvernementale, le niveau des impôts et le niveau des coupures de services de l'État se situent déjà à des seuils importants).*

Selon vous, étant donné que la Régie de l'énergie doit notamment tenir compte de l'intérêt public, du développement durable et de l'équité suivant l'article 5 de sa *Loi* constitutive, de quelle manière doit-elle tenir compte de cette caractéristique fondamentale d'Hydro-Québec décrite au paragraphe précédent (le fait qu'elle est une Société d'État) dans l'élaboration des mécanismes de réglementation incitative (MRI) d'Hydro-Québec TransÉnergie et d'Hydro-Québec Distribution (HQT et HQD) au présent dossier ?

1A) Réponse de l'AQCIE/CIFQ :

Au même titre que ceci est la pratique établie aux fins de la détermination du taux de rendement sur l'avoir propre, il faut selon nous faire abstraction de l'identité de l'actionnaire de l'entreprise réglementée et considérer celle-ci « *on a stand alone basis* » lorsque vient le temps d'élaborer un MRI pour HQT ou HQD. Pour le « *stand alone principle* », voir notamment l'extrait

suivant de la décision D-2014-034 rendue en date du 4 mars 2014 sur le taux de rendement de HQT et HQD :

[229] *La Régie retient le principe de l'indépendance de l'entreprise réglementée.*

[230] *Selon ce principe, largement reconnu en réglementation, le TRCP d'un assujetti doit être déterminé sans tenir compte de la forme de propriété, ni du type de propriétaire. Ainsi, dans sa récente décision sur le coût en capital générique, la BCUC retenait que :*

« Both Ms. Ahern and Ms. McShane reaffirm the importance of the stand-alone principle, which is « cornerstone of Canadian utility regulation with a history dating to at least 1978. » (Exhibit B1-9, Appendix F, p. 10, B2-9, BCUC 1.4. 7) Therefore, even if a small utility is owned by a larger parent company, there should be no impact on the determination of the small size utility ROE and capital structure. Each utility within the Commission's jurisdiction should be evaluated on a stand-alone basis.

[...]

The Panel reaffirms the long history and importance of the stand-alone principle in Canadian utility regulation. The determinations on the benchmark ROE and capital structure in this Decision are based on this principle. Therefore, there is no reason to deviate from this principle even in the case of small utilities or projects whether or not they are part of a larger utility. These projects can represent either a « new » utility with a greenfield operation and no historical performance data or an existing facility being developed into a TES project. Each project needs to be considered individually and independently ».

[231] *La Régie a également, depuis longtemps, reconnu le principe de l'indépendance de l'entreprise réglementée (stand alone). Ainsi, dès la décision D-2003-93, elle affirmait :*

« La Régie est d'avis que le taux de rendement accordé au Distributeur doit lui permettre d'assurer et de maintenir sa capacité d'attirer les fonds à des conditions raisonnables, comme s'il était une entreprise indépendante. Selon ce principe, le taux de rendement doit être équivalent à ceux qui sont offerts par les titres comparables en termes de risques » (nos soulignements)

DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS S.É.-AQLPA-2
LES OBJECTIFS BUDGÉTAIRES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Préambule :

L'actuel article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* requérant l'établissement d'un mécanisme de réglementation incitative pour Hydro-Québec TransÉnergie et Hydro-Québec Distribution tire son origine du *Plan budgétaire* du 20 novembre 2012 du gouvernement du Québec. Le gouvernement souhaitait alors que des gains d'efficacité demandés à la société d'État soient conservés par l'entreprise afin de se traduire en redevances accrues versées au

gouvernement du Québec et ainsi contribuer à l'effort de retour à l'équilibre budgétaire de l'État québécois « **et à son maintien par la suite** » :

*Le retour à l'équilibre budgétaire, et son maintien par la suite, requièrent **un effort de tous ceux qui peuvent contribuer à résorber l'impasse budgétaire actuelle.** À cet égard, **le bénéfice net d'Hydro-Québec constitue un revenu non négligeable pour l'État québécois.** C'est dans ce contexte qu'un effort additionnel est demandé à Hydro-Québec.¹*

Gains d'efficience

*[...] **Hydro-Québec réalisera d'importantes réductions de charges d'exploitation associées aux gains d'efficience possibles dans toutes ses divisions, notamment Hydro-Québec Distribution et Hydro-Québec TransÉnergie.***

Les gains d'efficience escomptés et réalisés se traduiront par une réduction d'effectifs de 2 000 personnes chez Hydro-Québec à la fin de 2013, par rapport au niveau de 22 500 employés en place au début de 2012.

— La réduction d'effectif de 2 000 personnes se fera par attrition.

Le bénéfice net de 2 725 millions de dollars pourra être atteint dans la mesure où les gains d'efficience demandés à la société d'État seront conservés par l'entreprise. Or, le mécanisme actuel de fixation des tarifs ne permet pas au gouvernement d'assurer avec suffisamment de certitude l'augmentation du bénéfice net qui résultera des gains d'efficience exigés de la société d'État. Le gouvernement considère que la rentabilité globale et les gains d'efficience d'Hydro-Québec doivent contribuer à l'effort de retour à l'équilibre budgétaire et à son maintien par la suite.²

¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTRE DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE, *Plan budgétaire. Budget 2013-2014*, 20 novembre 2012. Déposé sous : HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION, Dossier R-3814-2012, Pièce B-0125, HQD-14, Document 1, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/80/DocPrj/R-3814-2012-B-0125-DEMANDE-PIECE-2012_11_30.pdf page A.101. Souligné en caractère gras par nous.

² GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTRE DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE, *Plan budgétaire. Budget 2013-2014*, 20 novembre 2012. Déposé sous : HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION, Dossier R-3814-2012, Pièce B-0125, HQD-14, Document 1, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/80/DocPrj/R-3814-2012-B-0125-DEMANDE-PIECE-2012_11_30.pdf page A.101. Souligné en caractère gras par nous.

Par son décret D.1135-2012 du 5 décembre 2012, le gouvernement du Québec a requis que, lors de la fixation des tarifs d'électricité, les orientations gouvernementales mentionnées dans le budget 2013-2014 soient « prises en compte » par la Régie de l'énergie, afin de favoriser l'atteinte de l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec.³ Le préambule du décret reprend ces orientations gouvernementales précitées :

ATTENDU QUE le retour à l'équilibre budgétaire, et son maintien par la suite, requièrent un effort de tous ceux qui peuvent contribuer à résorber l'impasse budgétaire actuelle;

ATTENDU QUE le bénéfice net d'Hydro-Québec constitue un revenu non négligeable pour l'État québécois;

ATTENDU QUE le gouvernement a demandé, dans son budget 2013-2014, un effort additionnel à Hydro-Québec pour établir la prévision du bénéfice net d'Hydro-Québec à 2 725 M\$ pour l'année 2013-2014;

ATTENDU QUE cet effort doit se concrétiser dans le bénéfice net d'Hydro-Québec;

À cette fin, la version initialement présentée le 21 février 2013 du projet de loi 25, *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012*, prévoyait l'obligation pour la Régie de l'énergie, de fixer les tarifs de 2013 d'Hydro-Québec TransÉnergie (HQT) en fonction des mêmes charges d'exploitation que celles qui avaient été prévues l'année précédente 2012 (soit 679 800 000 \$). De même, ce projet de loi prévoyait l'obligation pour la Régie de l'énergie, de fixer les tarifs de 2013-2014 d'Hydro-Québec Distribution (HQD) en fonction des mêmes charges d'exploitation que celles qui avaient été prévues l'année précédente 2012-2013 (soit 1 469 500 000 \$).⁴

Ces règles n'ont toutefois pu être adoptées à temps, avant que la Régie ne fixe les tarifs 2013-2014 d'Hydro-Québec Distribution.⁵

La version finale du projet de loi no. 25 tel qu'adopté (devenu la loi L.Q. 2013, c. 16) retient donc uniquement le principe selon lequel, à partir du 1^{er} janvier 2014 (et tant qu'aucun mécanisme incitatif ne s'appliquera pour HQT et HQD selon le nouvel article 48.1 de la *Loi sur*

³ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, Décret no. 1135-2012 concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie afin de favoriser l'atteinte de l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec, le 5 décembre 2012.

⁴ **ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC**, 40^e législature, 1^{ère} session, projet de loi no. 25, *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012*, tel que présenté le 21 février 2013, art. 5-6.

⁵ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3814-2012, Décision D-2013-037, chapitre 2, parag. 21-39.

la Régie de l'énergie), le gouvernement du Québec peut lui-même fixer le montant des charges d'exploitation servant aux fins de la fixation par la régie des tarifs de HQT et HQD; celles-ci conservent alors tout excédent découlant de l'écart entre le montant des charges déterminé par le gouvernement et celui réellement engagé.⁶ Suivant les articles 20 à 22 de la loi L.Q. 2015, c. 8 intitulée *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*⁷, ces dispositions sont toutefois suspendues jusqu'au début de l'année tarifaire suivant le retour à l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec, de sorte que les revenus présentés dans les rapports annuels de HQT et HQD lui appartiennent, même s'ils excèdent les revenus requis établis par la Régie. L'excédent, s'il en est, ne peut être pris en considération pour fixer ou modifier les tarifs pour toute année tarifaire subséquente.

Le retour à l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec bénéficiera à l'ensemble des citoyens du Québec en amenant une baisse de la dette gouvernementale transmise aux générations futures et/ou en évitant ou retardant des hausses d'impôts et coupures budgétaires dans les services fournis par l'État (notamment dans les dépenses sociales et environnementales de l'État).

Demande(s) :

- a) Selon vous, étant donné que la Régie de l'énergie doit notamment tenir compte de l'intérêt public, du développement durable et de l'équité suivant l'article 5 de sa *Loi constitutive*, de quelle manière doit-elle tenir compte de ces objectifs budgétaires du gouvernement du Québec (décrits en préambule) dans l'élaboration des mécanismes de réglementation incitative (MRI) d'Hydro-Québec TransÉnergie et d'Hydro-Québec Distribution (HQT et HQD) au présent dossier ?

2A) Réponse de l'AQCIE/CIFQ :

Pour des motifs similaires à ceux relatés en réponse à la question 1A, nous ne croyons pas que la Régie devrait tenir compte de ces objectifs budgétaires. Les objectifs à poursuivre dans l'élaboration du MRI pour HQT et HQD sont ceux énoncés au nouvel article 48.1 de la LRÉ, lesquels ont été qualifiés d'exhaustifs comme suit dans l'extrait suivant de la décision D-2015-169 rendue en date du 7 octobre 2015 dans le présent dossier :

« [48] En l'espèce, la Régie constate que l'article 48.1 est rédigé en termes clairs, précis et qui ne sont pas ambigus : le mécanisme doit poursuivre les objectifs qui y sont énumérés. Le texte de loi ne comprend aucun terme qui pourrait laisser croire à l'existence d'une discrétion en faveur du régulateur afin d'ajouter des objectifs non prévus aux fins de l'application de cet article.

⁶ *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget des 20 novembre 2012*, L.Q. 2013, c. 16, art. 7.

⁷ *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*, L.Q. 2015, c. 8, aa. 20-22.

[49] Si le législateur avait voulu laisser une quelconque discrétion à la Régie pour ajouter des objectifs différents de ceux énumérés à l'article 48.1, il aurait été simple de rédiger la disposition autrement. Par exemple, il aurait pu formuler la disposition de façon à indiquer que les objectifs n'étaient pas limitatifs par l'emploi du terme « notamment » ou « entre autres », ou même ajouter un quatrième paragraphe qui aurait précisé qu'un MRI devrait respecter « tout autre objectif déterminé par la Régie ».

[50] Le contexte historique démontre d'ailleurs que dans sa version initiale, l'article 48.1 incluait un 4e paragraphe qui précisait qu'un MRI devait poursuivre « tout autre objectif déterminé par le gouvernement ». Ce paragraphe a été retiré de la version finale de l'article qui a été finalement adopté, sans pour autant accorder plus de pouvoirs à la Régie, comme l'ont d'ailleurs souligné certains participants. Cet élément de contexte tend à confirmer que l'intention du législateur était de limiter les objectifs d'un MRI à ceux énumérés à l'article 48.1.

[51] Le Régie considère que le législateur a volontairement évité d'utiliser des termes qui auraient pu avoir pour effet de conférer une discrétion à la Régie dans le choix des objectifs à poursuivre dans l'établissement d'un MRI. Ce faisant, le législateur a voulu s'assurer que celui-ci poursuive des objectifs bien déterminés. Si la Régie devait ignorer l'intention claire du législateur en s'octroyant une discrétion au niveau du choix des objectifs, elle ne viendrait pas « rendre explicite ce qui est implicite » mais ajouterait plutôt à un texte de loi qui ne souffre d'aucune ambiguïté. » (nos soulignements)

DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS S.É.-AQLPA-3

LE TRAITEMENT DES COUPURES DE DÉPENSES DE HQT OU HQD ENTRAÎNANT UN NON ACCOMPLISSEMENT D'OBJECTIFS D'INTÉRÊT PUBLIC OU AUTRES OBJECTIFS RÉGULATOIRES RECONNUS

Demande(s) :

- a) **Les dépenses de HQT ou HQD visent notamment à accomplir divers objectifs d'intérêt public (ou autres objectifs réglementaires reconnus), tels que notamment le maintien de la qualité de l'onde et plus généralement de la continuité et de la qualité du service, la sécurité, la fiabilité, le maintien d'un service à la clientèle efficient, le maintien de la qualité environnementale des activités et installations ainsi que l'accomplissement de divers autres objectifs économiques, régionaux et sociaux (notamment à l'égard des ménages à faibles revenus).**

En cas de coupures de dépenses de HQT ou HQD entraînant un non accomplissement de tels objectifs d'intérêt public ou autres objectifs réglementaires reconnus, les mécanismes de réglementation incitative (MRI) de type *plafonnement du revenu* vont usuellement

baissé le rendement de HQT ou HQD (du fait qu'il y aura des « gains » à partager avec les clients et qu'éventuellement la part de ce partage allouée à HQT ou HQD sera diminuée par l'application d'indicateurs de performance). Ainsi, ce sont l'ensemble des citoyens du Québec qui seront pénalisés par une telle situation

De plus, ces coupures de dépenses entraînant un non accomplissement de tels objectifs se traduiront par davantage de remboursements à la clientèle baissant les tarifs ultérieurs. La clientèle se trouverait ainsi, paradoxalement, à avoir objectivement intérêt à de telles coupures de dépenses entraînant un non accomplissement de tels objectifs d'intérêt public ou autres objectifs réglementaires reconnus.

Nous nous sommes demandés si l'on ne pourrait pas, dans l'intérêt public, dans l'intérêt du développement durable et dans une perspective d'équité suivant l'article 5 de la *Loi*, concevoir une manière alternative de traiter ce genre de situations. Nous aimerions savoir comment vous vous positionnez à l'égard d'une telle alternative : **en cas de coupures de dépenses de HQT ou HQD entraînant un non accomplissement de tels objectifs d'intérêt public ou autres objectifs réglementaires reconnus, seriez-vous d'accord pour que la Régie puisse exercer sa discrétion lors du dossier de rapport annuel afin d'ordonner à HQT ou HQD de conserver les sommes ainsi non dépensées, et d'ordonner de les dépenser l'année suivante afin d'accomplir les d'objectifs d'intérêt public et réglementaires prévus ?**

3A) Réponse de l'AQCIE/CIFQ :

Non, pour les mêmes motifs fondamentaux que ceux relatés dans nos réponses aux questions 1A et 2A ci-dessus. De plus, nous croyons que le dossier du rapport annuel ne constitue pas le forum approprié pour modifier les conditions et modalités du MRI de façon rétroactive ou encore pour rendre des ordonnances à caractère tarifaire à moins de procéder à une audience publique en vertu des alinéas 1 et 4 de l'article 25 de la LRÉ, avec toutes les garanties procédurales requises dans les circonstances.
