

DOSSIER R-3897-2014

Réponse d'UC à la Demande de renseignement N° 1

de SÉ-AQLPA

Le 10 février 2016

**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 ?

Réponse :

UC tient d'abord à indiquer qu'elle ne souscrit pas au préambule figurant au premier paragraphe. Supposer un lien direct entre une source de revenus du gouvernement et le bien-être de l'ensemble des citoyens est réducteur. Il suppose que le gouvernement fait en tout temps les meilleurs choix économiques, écologiques et sociaux, ce qui est pour le moins discutable. Le gouvernement peut, par exemple, désinvestir en l'éducation et investir quelque 1,3 milliard \$ dans Bombardier sans nécessairement penser aux générations futures.

En outre, **UC** s'oppose farouchement à ce que des surplus de rendement soient artificiellement générés à des fins politiques. Les tarifs d'électricité, payés par l'ensemble des ménages, ne sont pas un outil fiscal.

Selon **UC**, la Régie doit donc faire abstraction du fait qu'Hydro-Québec soit une société d'État dans l'élaboration du mécanisme de réglementation incitative. Si elle devait le faire, elle devrait à tout le moins considérer ce fait dans l'ensemble des décisions qu'elle émet. Par exemple, la liste des critères d'un appel d'offres du Distributeur pour des approvisionnements devrait inclure un critère qui favorise Hydro-Québec dans ses activités de production.

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'efficacité

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

Les gains d'efficacité 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'efficacité 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'efficacité exigés de la société d'État. Le gouvernement considère que la rentabilité globale et les gains d'efficacité 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

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 oeuvre 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

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.

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 oeuvre 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 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 1er 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 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 oeuvre 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 ?

Réponse :

Voir la réponse à la demande de renseignement SÉ-AQLPA-1.

⁶ *Loi concernant principalement la mise en oeuvre 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 oeuvre 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.

**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 baisser 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 ?**

Réponse :

SÉ-AQLPA présente en préambule un scénario hypothétique qu'UC n'a pas analysé dans sa preuve, et peine à cerner.

En outre, relativement à la question comme telle, UC s'interroge sur le pouvoir de la Régie d'ordonner des dépenses.

UC s'attend néanmoins à ce que le Distributeur et le Transporteur cherchent à atteindre les objectifs réglementaires fixés par la Régie et que, dans les cas de non-atteinte, des pénalités soient prévues au Mécanisme.