

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3959-2016
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
PAR H&T
Date: 3 JUIN 2016
Pièces n°: NON COTÉ

[extraits]

D-2002-95

R-3401-98

30 avril 2002

PRÉSENTS :

M^c Marc-André Patoine, B.A., LL.L
M. Anthony Frayne, B. Sc. (Écon.), MBA
M. François Tanguay
Régisseurs

Hydro-Québec
Demanderesse

et

**Intervenants et observateur dont les noms apparaissent à la
page suivante**
Intervenants

*Décision concernant la demande révisée relative à la
modification des tarifs de transport d'électricité*

Audience relative à la modification des tarifs de transport
d'électricité (*Loi sur la Régie de l'énergie*, L.R.Q., c. R-6.01, art.
48 à 51)

LEXIQUE

Affiliés du transporteur : Les filiales d'Hydro-Québec, les autres divisions et entités d'Hydro-Québec et de TransÉnergie.

Benchmarking : Point de comparaison.

Bêta : Une mesure classique du risque systématique propre à une entreprise et indique jusqu'à quel point les fluctuations du taux de rendement sur les capitaux propres du titre de l'entreprise suivent ceux de l'ensemble des titres sur le marché.

Charge locale : La charge locale du transporteur est constituée des clients du distributeur qui sont reliés au réseau de transport. Il s'agit donc de la totalité des clients du distributeur (y compris les neuf réseaux municipaux et la Coopérative régionale d'électricité de Saint-Jean-Baptiste-de-Rouville) à l'exclusion des clients des réseaux autonomes.¹

Distributeur : Hydro-Québec dans ses activités de distribution (Distribution).

Inducteurs : Facteur dont on a déterminé qu'il est la cause de certains coûts associés à une activité, ce qui permet de justifier le rattachement de ces coûts aux produits ou services consommateurs de cette activité. (*Grand dictionnaire terminologique*).

Producteur : Hydro-Québec dans ses activités de production (Production).

Non-wires : Solutions ou alternatives non liées à l'utilisation des lignes électriques en tant que tel.

Tarifs et conditions : Textes des tarifs et des conditions qui constituent le Règlement 659 et son annexe (Contrat).

Le transporteur : Hydro-Québec dans ses activités de transport (Transport).

TransÉnergie : Nom de la Division d'Hydro-Québec responsable des activités de transport d'électricité plus souvent désignée « le transporteur » dans la présente décision.

¹ Argumentation d'Hydro-Québec, 9 août 2001, pages 179 et 180.

2.1. SEPARATION FONCTIONNELLE

2.1.1. POSITION DES PARTIES

Séparation fonctionnelle

Selon le **transporteur**, la création de la division TransÉnergie, le 29 avril 1997, est le premier geste concret posé afin d'assurer la séparation de certaines de ses activités²⁵. Le conseil d'administration d'Hydro-Québec approuvait, en remplacement de la vice-présidence exécutive transport, la création de la division transport, faisant affaires sous la raison sociale de TransÉnergie.

Depuis le 28 août 2000, cette division, dirigée par un président, relève directement du président-directeur-général d'Hydro-Québec.²⁶

Le transporteur présente les démarches effectuées afin d'assurer une véritable séparation fonctionnelle entre les activités de transport et les activités marchandes du Producteur. Ce sont :

- la non participation du président de TransÉnergie au comité de gestion de la direction supérieure d'Hydro-Québec;
- la création d'un comité sectoriel de transport indépendant;
- la concentration des employés de TransÉnergie dans des locaux situés hors du siège social d'Hydro-Québec;
- la mise en vigueur en 1997 et la mise à jour, en septembre 2000, des «*Normes de conduite et procédure*» en ce qui concerne la relation d'affaires entre Hydro-Québec et ses sociétés affiliés visant à assurer un accès non discriminatoire au réseau de transport ainsi qu'à toute information pertinente concernant le réseau de transport;
- la mise en place de la séparation opérationnelle des activités de contrôle du réseau et transfert des activités de commerce d'énergie à la division Production;
- l'application rigoureuse des règles d'accès au réseau de transport conformément au «*Contrat du service de transport*»;
- la création d'un site OASIS pour assurer la transparence des transactions;²⁷
- les cadres de la Direction supérieure relevant du président-directeur général se réunissent deux fois par mois pour des dossiers corporatifs d'intérêt commun comme les ressources humaines, les finances, les communications et d'autres dossiers de ce genre;²⁸

²⁵ Argumentation d'Hydro-Québec, 9 août 2001, page 43.

²⁶ HQT-2, document 5, page 4.

²⁷ Argumentation d'Hydro-Québec, 9 août 2001, page 35.

²⁸ HQT-2, document 5, page 4.

- la vice-présidente exécutive Affaires corporatives et le Secrétaire général est chargée de voir au respect rigoureux de la séparation fonctionnelle entre les activités Production, Transport et Distribution lors des échanges entre les membres du comité de gestion.²⁹

Le président-directeur général d'Hydro-Québec participe personnellement aux discussions des comités de gestion des unités d'affaires Production, Transport et Distribution pour tous les dossiers qui doivent être soumis au comité exécutif et au conseil d'administration.³⁰

Les employés d'Hydro-Québec qui participent aux opérations liées au réseau de transport doivent travailler indépendamment des employés d'Hydro-Québec ou de toute société affiliée qui ont des activités de marchés de gros.³¹

La séparation fonctionnelle n'autorise aucunement l'interfinancement entre unités d'affaires, mais elle ne doit pas interdire les synergies entre ces mêmes unités.³²

Le transporteur affirme que, conformément aux préoccupations et à la pratique dans l'industrie, la séparation vise essentiellement à séparer, sur une base fonctionnelle et administrative, les activités du transporteur des activités marchandes de la division Production et que, de ce fait, Hydro-Québec envoie un signal clair dans le marché quant à son intention d'avoir une entité indépendante dans son fonctionnement à qui on confère la responsabilité de gérer l'ensemble des activités liées au transport d'électricité.³³

Le témoignage du transporteur est à l'effet que depuis la mise en place de la séparation fonctionnelle, TransÉnergie n'agit d'aucune façon dans le commerce de l'énergie.³⁴

Hydro-Québec a appliqué intégralement les éléments de la séparation fonctionnelle telle que préconisée par la FERC dans ses Ordonnances précédentes.³⁵ La FERC a reconnu qu'Hydro-Québec avait mis en place les mesures nécessaires afin d'assurer une séparation fonctionnelle adéquate en émettant à H.Q. Energy Services, en novembre 1997, une licence lui donnant l'autorisation de vendre directement de l'électricité aux États-Unis. Depuis, cette licence n'a pas été révoquée et aucune plainte n'a été formulée à la Régie ou à la FERC.³⁶

²⁹ HQT-2, document 5, page 4.

³⁰ HQT-2, document 5, page 4.

³¹ HQT-2, document 5, page 6.

³² NS, 4 mai 2001, volume 18, page 48.

³³ Argumentation d'Hydro-Québec, 9 août 2001, page 34.

³⁴ NS, 9 avril 2001, volume 5, page 213.

³⁵ NS, 9 avril 2001, volume 5, page 230.

³⁶ Argumentation d'Hydro-Québec, 9 août 2001, page 37.

Entre autres gestes concrets posés par Hydro-Québec pour assurer cette application « extrême » de la séparation fonctionnelle des activités de transport, de production et de marchés de gros, le transporteur souligne plus particulièrement la mise en place des « Normes de conduite et procédure ».³⁷

Selon Hydro-Québec, après quatre ans d'expérience, la séparation fonctionnelle entre les diverses activités d'Hydro-Québec est bien implantée et encadrée.³⁸

Selon l'ACEF de Québec, la séparation fonctionnelle du transport vise à séparer sur une base fonctionnelle et administrative les activités du transporteur des activités marchandes de la division Production, soit le commerce d'énergie. Afin de prévenir tout cas de discrimination possible, il faut aussi assurer la séparation fonctionnelle relativement aux autres activités marchandes.³⁹

Selon ARC-FACEF-CERQ, la Régie doit exiger une séparation fonctionnelle plus rigoureuse entre les différentes entités d'Hydro-Québec. La Régie doit considérer TransÉnergie comme une entité en soi, indépendamment du fait qu'Hydro-Québec Distribution et le bras commercial d'Hydro-Québec Production demeurent ses principaux clients. Selon ARC-FACEF-CERQ, le fait qu'Hydro-Québec ait déposé une proposition tarifaire avec une méthode d'allocation aussi incongrue que la 1-PC pour son réseau de transport, et que cette méthode permette de favoriser indûment les exportations, donc les activités non réglementées, constitue un indice suffisant permettant de questionner sérieusement le caractère « hermétique » de la soi-disant séparation fonctionnelle mise en place par Hydro-Québec.⁴⁰

Pour ARC-FACEF-CERQ, la séparation fonctionnelle est fondamentale afin d'assurer l'étanchéité au niveau de la prise de décision et de s'assurer que l'activité non réglementée n'est pas indûment favorisée dans le processus. À cet égard, l'intervenant soutient qu'il ressort du contre-interrogatoire d'Hydro-Québec⁴¹ que si la séparation fonctionnelle est relativement bien établie au niveau des employés (et ici encore, certaines mesures mises en place apparaissent plutôt dérisoires), les dirigeants répondent tous au même actionnaire et Hydro-Québec, l'entité « globale », par le biais de son président-directeur général et de son conseil d'administration, voient toujours au développement de l'entreprise. À cet égard, une réelle séparation administrative serait nettement plus convaincante.⁴²

³⁷ Argumentation d'Hydro-Québec, 9 août 2001, page 43.

³⁸ Argumentation d'Hydro-Québec, 9 août 2001, page 180.

³⁹ Argumentation de l'ACEF de Québec, 6 septembre 2001, page 27.

⁴⁰ Argumentation d'ARC-FACEF-CERQ, 7 septembre 2001, pages 14 et 15.

⁴¹ NS, 23 mai 2001, volume 24, pages 119 à 123.

⁴² Argumentation d'ARC-FACEF-CERQ, 7 septembre 2001, pages 25 et 26.

Finalement, NRG Power Marketing Inc. a conclu ses conventions de transport avec TransÉnergie en octobre 2000 et a été avisée de la procédure d'examen des plaintes lors de l'envoi annuel de la procédure, le 13 juin 2001.⁸⁹

2.1.2. OPINION DE LA RÉGIE

La séparation fonctionnelle découle du texte de la Loi. En effet, l'article 2 de la Loi définit le transporteur d'électricité comme étant Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité. Ce même article définit aussi le distributeur d'électricité comme étant Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité.

En conséquence, la Régie considère qu'une séparation fonctionnelle des activités d'Hydro-Québec est un outil essentiel pour assurer la réglementation du transporteur. La Régie demande au transporteur de se rapprocher le plus possible du concept d'entreprise autonome distincte et de ne conserver, à titre de services intégrés, que les seuls services pour lesquels des économies d'échelle et/ou des économies de gamme sont possibles. La Régie s'attend à ce que le transporteur traite aussi les affiliés comme s'ils étaient des tiers.

La tâche de la Régie est de mettre en place les outils réglementaires assurant l'efficacité de la séparation fonctionnelle, de manière à protéger la clientèle du service réglementé contre les risques d'interfinancement, et à permettre un accès non discriminatoire aux services. Les outils privilégiés sont le code de conduite, le système OASIS et une procédure d'examen des plaintes. À ces outils, s'ajouteront les tarifs et conditions de service applicables aux services offerts, tel que discuté à la section 11.

La Régie considère qu'Hydro-Québec a démontré l'efficacité opérationnelle du regroupement des activités chez TransÉnergie. Selon la Régie, le modèle mis en place est acceptable aux fins de la fixation, par la Régie, des tarifs du transporteur.

Cela étant, la Régie manifeste la préoccupation suivante quant à la séparation fonctionnelle. La rémunération des gestionnaires du transporteur serait liée à la performance d'Hydro-Québec intégrée, ce qui, pour la Régie, peut ne pas respecter le principe de traitement non discriminatoire puisque le transporteur a un incitatif financier qui peut le conduire à favoriser les transactions d'Hydro-Québec Production en fonction de la contribution de ce dernier à la rentabilité globale d'Hydro-Québec.

⁸⁹ Réplique d'Hydro-Québec, 29 octobre 2001, page 62.

La Régie s'attend donc à ce que le transporteur fasse des modifications à la politique de rémunération afin d'assurer une séparation fonctionnelle plus complète.

En ce qui concerne le traitement des plaintes, la Régie tient à réitérer que la procédure d'examen des plaintes, qui a été approuvée par sa décision D-98-25, « *Approbaton des procédures d'examen des plaintes établies par les distributeurs d'électricité et de gaz naturel (Art. 87, L.R.E.)* » s'applique au transporteur et que toute plainte doit être affichée sur OASIS. De plus, la Régie rappelle que l'envoi de cette procédure aux clients du service de transport doit être effectué chaque année.

Quant au modèle Transco que revendique le transporteur, la Régie constate qu'il n'y a aucune conclusion à cet effet dans la requête amendée et que ce débat n'est apparu que dans les argumentations. La Régie ne se prononce donc pas sur ce sujet.