
PRÉSENTS :

M. Jean A. Guérin, M.A. (Écon.), Président

M. Pierre Dupont, M.A. (Écon.)

M. Anthony Frayne, B. Sc. (Écon.), MBA

Régisseurs

Hydro-Québec

Demanderesse

et

**Les intervenants et observateurs dont les noms
apparaissent à la page suivante.**

*Décision concernant l'étendue de l'audience portant sur l'établissement
des 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.*

Liste alphabétique des noms des intervenants et observateurs :

Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF).

Association des industries forestières du Québec ltée (AIFQ).

Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ).

Association québécoise de la production de l'énergie renouvelable (AQPER).

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité (AQCIE).

Centre d'études réglementaires du Québec (CERQ) et le Syndicat professionnel des scientifiques de l'IREQ (SPSI).

Fédération nationale des associations de consommateurs du Québec (FNACQ) et Option Consommateurs.

Gazifère Inc.

Gazoduc TQM.

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) et Union pour le développement durable (UDD).

Industrie James Maclaren Inc.

Le Grand Conseil des Cris.

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEE).

Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ).

Société en commandite Gaz Métropolitain (SCGM).

INTRODUCTION

La Régie de l'énergie a tenu une rencontre préparatoire le 14 septembre 1998 et ce, conformément à l'article 28 de sa loi constitutive¹ et l'article 12 du Règlement sur la procédure².

La rencontre préparatoire poursuivait un double objectif : D'une part, déterminer les questions à débattre lors de l'audience publique, et d'autre part, fixer un nouveau calendrier pour la suite des travaux.

Précédemment, la décision D-98-39, rendue le 12 juin 1998, définissait les objectifs suivants à l'égard de la détermination des principes réglementaires en matière de transport d'électricité : 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.

Rappelons qu'à la suite du dépôt de sa demande relative aux tarifs en matière de transport d'électricité³, Hydro-Québec déposait le 8 mai 1998 à la Régie un document intitulé : « *Énoncé de principes réglementaires* »⁴ contenant sept (7) principes réglementaires qui furent réduits par la demanderesse à trois (3) principes lors d'une requête amendée le 17 juin 1998.

Hydro-Québec, en réduisant sa demande à trois (3) principes, estime non seulement que ceux-ci sont fondamentaux mais qu'ils excluent l'étude d'autres principes, les considérant soit prématurés, soit non reliés aux activités du transport d'électricité.

La majorité des intervenants revendiquent, à des degrés divers, que soit élargi le débat tant au niveau des principes réglementaires que des activités et fonctions à considérer.

Afin de permettre à la Régie de mieux saisir la position de tous les intervenants préalablement à la rencontre préparatoire, la décision D-98-56 requérait le dépôt des argumentations à cet effet.

Enfin, lors de la rencontre préparatoire, en sus des discussions sur le cadre du débat et du nouveau calendrier qui doit en découler, les participants ont abordé la question des frais d'experts en discutant de l'opportunité ou non de recourir aux services d'un «expert indépendant».

¹ *Loi sur la Régie de l'énergie* (L.Q. 1996, c.61) Ci-après la «Loi».

² 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 Demande relative à la détermination du prix unitaire moyen du transport et à la modification des tarifs de transport d'électricité. Demande présentée en vertu de l'article 48 de la Loi. Le 1^{er} mai 1998. Dossier de la Régie R-3401-98.

⁴ Document produit par la Direction des Affaires réglementaires d'Hydro-Québec. Dossier de la Régie R-3405-98.

ARGUMENTATION DES PARTIES

LES QUESTIONS À DÉBATTRE

La demanderesse propose à la Régie, en vertu de l'article 32 alinéa 1 paragraphe 3 de la Loi, les trois principes généraux suivants pour la détermination et l'application des tarifs de transport de l'électricité :

1. L'utilisation de l'année témoin projetée ;
2. L'établissement de la base de tarification et de la structure du capital sur une moyenne de treize soldes mensuels ;
3. La reconnaissance des actifs en exploitation et en cours de construction ainsi que des contrats en cours.

Hydro-Québec soutient que les deux premiers principes précités constituent des pratiques généralement reconnues par les organismes réglementaires nord-américains.

En ce qui concerne le troisième principe, Hydro-Québec souligne qu'elle était partiellement assujettie au contrôle du gouvernement du Québec et de l'Assemblée Nationale avant la création de la Régie de l'énergie et que, dans ce contexte, l'application réglementaire ne devrait être que prospective. C'est pourquoi Hydro-Québec estime raisonnable et conforme à la pratique réglementaire que tous les coûts non amortis des actifs admissibles au service de transport, en exploitation et en cours de construction aux dates d'entrée en vigueur de la juridiction de la Régie, ainsi que les contrats établis durant cette période, fassent, selon leur affectation et en temps opportun, partie intégrante de la base de tarification du transport ou soient considérés dans d'autres applications réglementaires concernant ce service.

Plusieurs intervenants considèrent que les principes généraux avancés par Hydro-Québec représentent en réalité des modalités ou encore des éléments ayant une portée plutôt comptable. Par ailleurs, il existe une volonté commune des intervenants d'élargir la portée de la requête R-3405-98 pour inclure d'autres sujets au traitement de futures causes tarifaires, voire même suspendre le présent dossier et amorcer une ou des causes génériques. La demanderesse s'oppose à cette approche car elle considère qu'une telle cause serait non seulement très longue et fastidieuse, mais aussi inutilement compliquée et coûteuse. C'est pourquoi elle préconise plutôt une approche réglementaire graduelle à l'image de ce qui a été fait dans le secteur gazier.

Par ailleurs, dans l'ensemble des arguments, l'étude du principe de l'année témoin ne semble pas susciter de controverses de la part des intervenants, mais crée plutôt une réaction quant aux conséquences de son adoption. Plusieurs intervenants considèrent que le choix de ce premier principe devrait s'accompagner d'un débat au sujet de certains autres principes ou méthodes normalement associés à l'utilisation de l'année témoin projetée. À cet égard, ils citent notamment la création de comptes stabilisateurs et autres mécanismes de correction de prévisions, le traitement réglementaire et comptable de tout manque à gagner encouru ou

trop-perçu, la création de mécanismes de rendement incitatif, ou encore la nécessité d'apparier l'année tarifaire avec l'année financière d'Hydro-Québec.

Le second principe avancé par la demanderesse a trait à l'utilisation d'une moyenne de treize soldes mensuels consécutifs pour l'établissement de sa base de tarification et de sa structure de capital. De manière générale, les intervenants considèrent ce principe comme étant une pratique reconnue par les organismes réglementaires nord-américains. Toutefois, plusieurs intervenants proposent d'examiner la détermination d'une structure de capital optimale que devrait avoir la demanderesse en tant qu'entreprise intégrée verticalement.

Le troisième principe proposé par Hydro-Québec suscite plus d'interrogations chez les intervenants. En effet, plusieurs d'entre eux mettent en doute le principe de reconnaissance des actifs de transport en exploitation et en cours de construction, ainsi que des contrats en cours affectant le service de transport. Les raisons à l'appui de cette position résident principalement dans l'expertise limitée qu'aurait eue le gouvernement du Québec pour examiner adéquatement les demandes tarifaires d'Hydro-Québec, et le fait que la reconnaissance pure et simple de tout ce qui a été décidé dans le passé par l'actionnaire ferait fi des objectifs de transparence et de participation du public que le gouvernement s'était lui-même fixés lors de la création de la Régie. En outre, une telle reconnaissance contreviendrait à l'obligation qu'a la Régie, en vertu de l'article 49 de la Loi, d'établir la base de tarification d'un distributeur en tenant compte de la juste valeur des actifs qu'elle estime prudemment acquis et utiles.

L'ensemble des intervenants proposent d'autres principes additionnels dont notamment ceux énumérés ci-après :

- L'interfinancement dans les tarifs d'Hydro-Québec.
- L'opportunité d'établir des comptes de nivellement ou des comptes régulateurs.
- Le traitement comptable et réglementaire de tout manque à gagner ou trop-perçu.
- L'allocation des coûts entre les activités réglementées et les activités non réglementées d'Hydro-Québec.
- L'implantation d'un mécanisme de rendement incitatif.
- La structure de capital optimale pour Hydro-Québec.
- La division des coûts et l'allocation des actifs aux trois segments de l'entreprise.
- L'imputation à la production des coûts du transport reliant les centrales aux centres de consommation.
- La détermination de catégories tarifaires équitables pour le transport.
- Le choix de l'exercice financier d'Hydro-Québec.
- Les périodes d'amortissement applicables aux actifs.
- La détermination que les actifs en exploitation et en cours de construction ainsi que les contrats en cours sont utiles et utilisés aux fins du transport et qu'ils ont été acquis, construits ou conclus de façon prudente.

De plus, les intervenants traitent de notions comme, par exemple, les principes concernant les tarifs de transport point à point et les tarifs en réseau intégré, tels que décrits dans les parties II et III du Règlement 659 d'Hydro-Québec sur les conditions et les tarifs du service de transport pour l'accessibilité à son réseau.⁵ Ils demandent d'ailleurs que soit étudié l'impact de ce règlement sur l'établissement des tarifs de transport. Sur ce dernier point, Hydro-Québec rappelle que TransÉnergie s'est préoccupée d'offrir des conditions de transport d'électricité qui soient en accord avec la *Federal Energy Regulatory Commission* de sorte que la réciprocité dans les services de transport d'électricité américains et québécois soit reconnue et ce, afin que la demanderesse puisse participer au marché de gros de l'électricité aux États-Unis. Enfin, Hydro-Québec rappelle également que ses actions s'inscrivent dans le cadre des orientations de la politique énergétique du gouvernement du Québec.

Certains intervenants souhaitent que les principes généraux qui seront adoptés relativement à l'établissement des tarifs de transport soient traités dans une perspective de développement durable, d'efficacité énergétique, de recherche et de développement, de minimisation des coûts et de non discrimination entre usagers et classes d'usagers du réseau de transport.

Par ailleurs, des intervenants s'interrogent sur l'opportunité de reconnaître comme principe l'uniformité tarifaire à la grandeur du territoire ou encore de reconnaître si les tarifs de point à point devraient être uniformes. De plus, ils se demandent si les tarifs devraient être établis en fonction des coûts moyens ou s'ils devraient plutôt refléter les coûts imposés par différents utilisateurs en fonction des coûts marginaux.

Enfin, les intervenants requièrent un accès à l'ensemble de l'information chiffrée sur les coûts, les revenus, les contrats et la liste complète des actifs détenus par Hydro-Québec avec leurs coûts et leurs valeurs dépréciées. De plus, ils manifestent le désir de voir Hydro-Québec partager l'ensemble des informations dont elle dispose afin que soient validées ces informations. Pour sa part, Hydro-Québec considère que normalement les demandes chiffrées doivent apparaître lors des causes tarifaires.

LES FRAIS DES EXPERTS

La demanderesse propose à la Régie que cette dernière procède elle-même à mandater un ou des experts indépendants, si elle le jugeait nécessaire, lesquels pourraient donner leur opinion sur toutes les questions relatives aux principes généraux proposés par Hydro-Québec.

Selon ce scénario, les participants déposeraient auprès de la Régie leurs commentaires sur ces opinions soit par écrit, soit en réunion technique.

⁵ G.O., partie II, Décret 276-97, à la page 1248.

Toujours selon Hydro-Québec, la Régie pourrait par la suite, de sa propre initiative et sur les conseils de son personnel spécialisé en matière réglementaire, énoncer les principes généraux qu'elle jugerait appropriés en tenant compte des commentaires reçus des participants. Une telle façon de procéder, tout en allégeant la procédure, pourrait contribuer à réduire, de l'avis d'Hydro-Québec, les coûts de la réglementation qui seront assumés par sa clientèle.

Les participants, tout aussi préoccupés des coûts encourus par les experts, refusent néanmoins de renoncer à leur droit de recourir à l'apport de l'expert de leur choix.

LE CALENDRIER PROPOSÉ DES ÉTAPES DE L'AUDIENCE

À la suite de la suggestion de la Régie de consulter les participants sur le calendrier de l'audience, ces derniers émettent les commentaires suivants. La demanderesse indique que dépendant de l'ampleur des principes retenus par la Régie, elle pourrait avoir besoin jusqu'à 5 semaines pour réagir au calendrier proposé. Pour leur part, les intervenants se disent prêts à réagir au calendrier à l'intérieur du délai fixé par la Régie, et certains soulignent toutefois qu'il pourrait être souhaitable de tenir une réunion technique à cet égard.

Par ailleurs, les intervenants insistent sur la nécessité de prévoir une étape au calendrier leur permettant de contester, le cas échéant, le refus d'Hydro-Québec de répondre à leurs demandes écrites de renseignement. Enfin, ils demandent qu'Hydro-Québec complète sa preuve avant d'entreprendre leurs travaux.

OPINION DE LA RÉGIE

LES QUESTIONS À DÉBATTRE

La Régie note que plusieurs intervenants proposent la tenue d'une ou plusieurs causes génériques pour l'établissement des principes généraux relatifs à la tarification et aux autres matières reliées à Hydro-Québec. La Régie ne retient pas cette approche pour les motifs suivants. En premier lieu, en vertu de l'article 48 de sa loi constitutive, la Régie a notamment la compétence de fixer les tarifs de transport de l'électricité. Il importe de rappeler que cette disposition de la loi s'inscrit dans les orientations privilégiées par le gouvernement du Québec dans le cadre de sa politique énergétique.⁶ En fait, cette disposition permet de respecter l'exigence de réciprocité formulée par la *Federal Energy Regulatory Commission* compte tenu que l'activité transport représente la clé de voûte de l'ouverture des marchés de l'électricité en Amérique du Nord.⁷

⁶ L'énergie au service du Québec : Une perspective de développement durable. Gouvernement du Québec – 1996.

⁷ FERC, Promoting Wholesale Competition Through Open Access Non-Discriminatory Transmission Services by Public Utilities; Recovery of Stranded Costs by Public Utilities and Transmitting Utilities, Order 888, 24 avril 1996, 783 pages, plus annexes.

En second lieu, la Régie considère que certains principes réglementaires spécifiques au transport de l'électricité pourront également être appliqués à la réglementation des activités de distribution d'Hydro-Québec. Enfin, la Régie ne peut pas entreprendre l'examen des questions tarifaires visant la production de l'électricité dans la mesure où elle se doit d'attendre les orientations que le gouvernement du Québec retiendra à cet égard et ce, à la suite de l'avis donné par la Régie sur les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité.⁸

De façon générale, la Régie considère que les principes proposés par les intervenants sont valables et qu'il faudra les traiter en temps opportun. Cependant, pour les besoins de la présente audience, la Régie entend limiter son examen aux principes généraux qu'elle estime nécessaires en vue, entre autres, de l'établissement du coût de service inhérent au transport de l'électricité. En outre, la Régie préconise 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 dont notamment l'allocation spécifique des actifs entre les fonctions du réseau. Dans ce contexte, la Régie retient 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;
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.

Enfin, la Régie tient à souligner que l'établissement des principes réglementaires en matière de tarification ne doit pas remettre en cause d'une part, la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et, d'autre part, l'uniformité territoriale des tarifs d'électricité au Québec à l'égard du consommateur final.

⁸ A-98-01. Avis rendu le 11 août 1998.

LES FRAIS DES EXPERTS

Le niveau potentiel des frais des intervenants, dont notamment ceux concernant l'engagement d'experts, préoccupe grandement la Régie puisque ce coût de la réglementation est supporté par les consommateurs d'électricité. Aussi, au-delà du fait que la pertinence des frais encourus sera examinée à la fin de l'audience conformément à l'article 36 de la Loi, la Régie invite les intervenants à poursuivre leurs efforts afin de minimiser tous les frais incluant ceux des experts.

Par ailleurs, la Régie considère qu'il est d'intérêt public de s'assurer d'une saine gestion des frais des intervenants et de rechercher à cet égard un meilleur contrôle de leurs dépenses. C'est la raison pour laquelle la Régie entend prochainement développer une approche visant à instaurer des méthodes et des pratiques qui inciteront les intervenants à gérer efficacement les fonds mis à leur disposition. Ceci étant dit, cela va de soi que la Régie entend respecter le droit des intervenants à présenter leur preuve selon les règles de justice naturelle. D'ailleurs, la Régie entend consulter ultérieurement les intéressés avant de statuer sur l'approche retenue.

LE CALENDRIER PROPOSÉ DES ÉTAPES DE L'AUDIENCE

À la suite des commentaires émis par les participants lors de la rencontre préparatoire, la Régie requiert qu'Hydro-Québec complète son dossier réglementaire sur les cinq principes précités afin de permettre aux participants de disposer de la preuve de la demanderesse. Une fois cette étape réalisée, les intervenants pourront adresser à Hydro-Québec les demandes écrites de renseignement.

Par ailleurs, la Régie inclut une étape au calendrier de l'audience afin de traiter, le cas échéant, les contestations relatives au refus de fournir l'information essentielle aux demandes de renseignement.

Finalement, les participants doivent transmettre à la Régie par écrit leurs commentaires sur le calendrier proposé ci-après, en indiquant notamment la manière dont ils entendent présenter leurs preuves et leurs argumentations de même que le temps d'audience estimé. Ces commentaires doivent être transmis au plus tard le 5 octobre 1998. La Régie communiquera par la suite aux participants le calendrier définitif des étapes de l'audience.

La Régie propose donc l'échéancier suivant :

Le 19 octobre 1998, date limite pour le dépôt par Hydro-Québec de sa preuve sur les principes réglementaires retenus par la Régie et énoncés dans la présente décision.

Le 2 novembre 1998, date limite pour les demandes écrites de renseignement à Hydro-Québec.

Le 16 novembre 1998, date limite pour les réponses écrites d'Hydro-Québec aux demandes de renseignement.

Le 23 novembre 1998, le cas échéant, date limite des représentations écrites auprès de la Régie concernant le refus de fournir l'information essentielle aux demandes de renseignement.

Le 7 décembre 1998, date limite pour le dépôt de la preuve des intervenants.

Le 21 décembre 1998, date limite pour les demandes écrites de renseignement adressées aux intervenants.

Le 18 janvier 1999, date limite pour les réponses des intervenants.

Le 25 janvier 1999, date du début de l'audience.

La demanderesse et les intervenants doivent déposer auprès de la Régie leurs commentaires écrits sur ce calendrier, au plus tard le lundi 5 octobre 1998.

CONSIDÉRANT la *Loi sur la Régie de l'énergie*,

CONSIDÉRANT le Règlement sur la procédure de la Régie notamment l'article 12;

LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE

FIXE l'étendue de l'audience aux cinq principes suivants :

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;
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.

PROPOSE le calendrier suivant :

Le 19 octobre 1998, date limite pour le dépôt par Hydro-Québec de sa preuve sur les principes réglementaires retenus par la Régie et énoncés dans la présente décision.

Le 2 novembre 1998, date limite pour les demandes écrites de renseignement à Hydro-Québec.

Le 16 novembre 1998, date limite pour les réponses écrites d'Hydro-Québec aux demandes de renseignement.

Le 23 novembre 1998, le cas échéant, date limite des représentations écrites auprès de la Régie concernant le refus de fournir l'information essentielle aux demandes de renseignement.

Le 7 décembre 1998, date limite pour le dépôt de la preuve des intervenants.

Le 21 décembre 1998, date limite pour les demandes écrites de renseignement adressées aux intervenants.

Le 18 janvier 1999, date limite pour les réponses des intervenants.

Le 25 janvier 1999, date du début de l'audience.

DEMANDE aux participants de déposer auprès de la Régie leurs commentaires écrits sur ce calendrier, au plus tard le lundi 5 octobre 1998, afin d'être en mesure de fixer le calendrier définitif des étapes de l'audience.

DONNE les instructions suivantes aux participants:

- Transmettre leur documentation écrite en quinze copies au secrétariat de la Régie et une copie à chaque intervenant reconnu;
- Transmettre leur documentation écrite par courrier électronique ou sur disquette format MS Word, version 6 ou supérieure ou format Word Perfect, version 6 ou supérieure.

Jean A. Guérin
Régisseur

Pierre Dupont
Régisseur

Anthony Frayne
Régisseur

L'AQCIE, l'AIFQ et l'AQPER sont représentées par Me Guy Sarault.
La FNACQ et Option Consommateurs sont représentés par M^e Éric Fraser.
Le GRAME et l'UDD sont représentés par M. Jean-François Lefebvre.
Le ROEE est représenté par M^e Eve-Lyne H. Fecteau.
Gazoduc TQM est représenté par M. Phi P. Dang.
L'ACEF de Québec est représenté par M. Richard Dagenais.
Le Grand Conseil des Cris est représenté par M^e Johanne Mainville.
Industrie James Maclaren Inc. est représenté par M^e Marc Laurin.
SCGM est représenté par M^e Jocelyn Allard.
Le Centre d'études réglementaires du Québec et le Syndicat professionnel des scientifiques de l'IREQ sont représentés par Me Claude Tardif.
Le RNCREQ est représenté par M^e Charles O'Brien.
L'AREQ est représenté par M^e Pierre Huard.
Gazifère Inc. est représenté par M^e Pierre Paquet.
La Régie de l'énergie est représentée par M^e André Turmel et M^e Robert Meunier.