
ANALYSE DE LA PROPOSITION D'HYDRO-QUÉBEC
CONCERNANT LES MODALITÉS D'ÉTABLISSEMENT ET D'IMPLANTATION
DES TARIFS DE FOURNITURE
(ART. 167, ALINÉA 1)

RAPPORT D'EXPERT DE
PHILIP RAPHALS

Centre Hélios

Pour le
REGROUPEMENT NATIONAL DES
CONSEILS RÉGIONAUX DE L'ENVIRONNEMENT

dans le cadre du dossier R-3398-98 de la
RÉGIE DE L'ÉNERGIE

5 mai 1998

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION	1
2	LE CONTEXTE ET LA RAISON D'ÊTRE DE LA PROPOSITION	1
2.1	MISE EN CONTEXTE	1
2.2	L'OPPORTUNITÉ DE L'ÉCLATEMENT DES TARIFS AU QUÉBEC	2
3	LA PROPOSITION D'HYDRO-QUÉBEC	6
3.1	LE " PRIX D'ACQUISITION DE LA FOURNITURE " APPLICABLE AU DISTRIBUTEUR	<u>67</u>
3.1.1	<i>La définition du " Distributeur "</i>	<u>67</u>
3.1.2	<i>Le concept d'un " prix d'acquisition de la fourniture "</i>	8
3.1.3	<i>La structure administrative d'Hydro-Québec</i>	<u>910</u>
3.1.4	<i>Les activités réglementées d'Hydro-Québec et ses activités commerciales</i>	<u>1112</u>
3.1.5	<i>La protection des consommateurs des activités commerciales d'Hydro-Québec</i>	<u>1213</u>
3.1.6	<i>La séparation fonctionnelle et les abus monopolistiques</i>	<u>1617</u>
3.2	LE PRIX D'ACQUISITION DE LA FOURNITURE BASÉ SUR LES TARIFS ACTUELS	<u>2122</u>
3.2.1	<i>Le tarif L est-il juste et raisonnable ?</i>	<u>2123</u>
3.2.2	<i>Le tarif L est-il basé sur les coûts de service?</i>	<u>2325</u>
3.2.3	<i>Même si les tarifs d'aujourd'hui sont justes et raisonnables, le seront-ils demain ?</i>	<u>2628</u>
3.2.4	<i>Le marché d'électricité au Québec n'est pas suffisamment concurrentiel pour justifier une réglementation plus légère</i>	<u>2729</u>
4	LES IMPLICATIONS ENVIRONNEMENTALES DE LA PROPOSITION D'HYDRO-QUÉBEC <u>2830</u>	
4.1	LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE.....	<u>2931</u>
4.2	LE CHOIX D'APPROCHE RÉGLEMENTAIRE ET L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE	<u>3234</u>
4.3	LES CHOIX DE NOUVELLES RESSOURCES ÉNERGÉTIQUES	<u>3335</u>
4.3.1	<i>L'approbation de nouveaux projets de production</i>	<u>3436</u>
4.3.2	<i>La planification intégrée des ressources (PIR) et la prise en compte des externalités</i>	<u>3538</u>
5	CONCLUSIONS	<u>4043</u>
5.1	L'ÉCLATEMENT DES TARIFS	<u>4043</u>
5.2	LE COÛT D'ACQUISITION DE LA FOURNITURE	<u>4044</u>
5.3	LES TARIFS ACTUELS	<u>4144</u>
5.4	LES IMPLICATIONS ENVIRONNEMENTALES DE LA PROPOSITION D'HYDRO-QUÉBEC	<u>4245</u>
6	QUALIFICATIONS DE M. PHILIP RAPHALS	<u>4246</u>

“ Le tarif L existant au 1^{er} mai 1998 est un tarif approuvé par décret gouvernemental et est donc, dans ce sens un tarif juste et raisonnable. Notre proposition est à l’effet que la Régie le reconnaisse de facto comme point de départ. ”

(Hydro-Québec, réponse fournie à la Régie de l’énergie)

“ [L]e mode d’examen utilisé pour analyser les modifications des tarifs d’Hydro-Québec ne pouvait être considéré comme satisfaisant. ... Le système ne permettait pas un examen suffisamment approfondi des causes tarifaires, en raison du temps disponible à la commission parlementaire, des ressources limitées à la disposition du ministère des Ressources naturelles, ainsi que de la difficulté de contre-expertiser adéquatement la haute direction d’Hydro-Québec. ...

“ En créant une Régie de l’énergie, le gouvernement du Québec transforme profondément les conditions d’administration du secteur énergétique québécois. Une telle réforme est nécessaire. ”

Gouvernement du Québec, *L’énergie au service du Québec : Une perspective de développement durable* (1996), page 20.

1 Introduction

Le RNCREQ a confié au Centre Hélios le mandat d'analyser la Proposition d'Hydro-Québec soumise sous la cote HQ-1 document 1 ainsi que des réponses qu'elle a fournies aux intervenants. Notamment, le RNCREQ nous a demandé d'analyser les principes qui sous-tendent la Proposition, tout en intégrant les conclusions de M. Bradford. De plus, le RNCREQ nous a demandé d'examiner les conséquences qui suivraient l'adoption éventuelle de la Proposition sur le plan environnemental.

2 Le contexte et la raison d'être de la Proposition

2.1 *Mise en contexte*

Cette audience se situe dans le processus exigé par le Législateur à l'art. 167, al. 1 de la Loi sur la Régie de l'énergie [ci-après “ la Loi ”], qui oblige la Régie à donner au gouvernement son avis sur les modalités de l'établissement et de l'implantation des tarifs de fourniture. Cependant, pour en permettre une vision éclairée, il serait important de procéder auparavant à l'analyse des éléments principaux de la Proposition et de situer cet exercice dans son contexte, c'est-à-dire la mise en place d'un régime de réglementation.

À cet égard, la Proposition d'Hydro-Québec s'inscrit dans une démarche de *dégroupement* ou d'*éclatement* des tarifs (“ *unbundling* ”), qui consiste à remplacer des tarifs intégrés par des tarifs éclatés, où chaque élément du service électrique aura son propre tarif. Rappelons que les tarifs actuels sont des tarifs intégrés, incluant toutes les composantes nécessaires pour livrer de l'électricité au client, notamment la production, le transport et la distribution¹.

¹ Dans une de ses réponses écrites, Hydro-Québec a déclaré que “ Hydro-Québec ne propose pas d'éclater les tarifs pour l'ensemble des consommateurs ” (HQ-5, document 59, réponse 59 c)). Or, cet énoncé semble inexact, compte tenu de l'usage usuel de ce terme dans le domaine de l'électricité. En même temps, il est clair que, dans sa

2.2 L'opportunité de l'éclatement des tarifs au Québec

Hydro-Québec ne défend pas, dans sa Proposition, le choix de procéder à l'éclatement des tarifs. Elle reconnaît que les tarifs de fourniture n'existent pas à l'heure actuelle², et invoque, avec raison, le fait que l'art. 167 al. 1 “ prévoit qu'Hydro-Québec proposera à la Régie les modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité.³ ”

Or, afin d'éclairer la nature du processus dans lequel on se retrouve, il serait utile de voir, dans l'évolution de la politique énergétique, à quel moment a été prise la décision de faire éclater les tarifs intégrés actuels, les remplaçant par des tarifs de fourniture, de transport et de distribution.

Ce résumé sera bref, vu que le concept de l'éclatement des tarifs n'apparaît dans aucun des textes principaux qui ont marqué l'évolution de la politique énergétique du Québec.

- ♦ Le rapport du débat public sur l'énergie, *Pour un Québec efficace*, tout en proposant un débat sur la restructuration des marchés d'électricité, ne mentionne jamais le concept de l'éclatement des tarifs.
- ♦ La politique énergétique du gouvernement du Québec de 1996, qui, selon le Ministre, constitue “ l'aboutissement ” du débat public⁴ et qui annonce la mise en place de la Régie de l'énergie, ne parle pas non plus de l'éclatement des tarifs.
- ♦ Le concept de l'éclatement des tarifs, et même des tarifs de fourniture d'électricité, était également absent du Projet de loi 50, présenté à l'Assemblée nationale le 22 octobre 1996.

Proposition, Hydro-Québec ne propose pas l'éclatement des *factures* pour les consommateurs, préférant continuer à envoyer des factures intégrées. Le RNCREQ avait invité Hydro-Québec à faire une clarification à cet égard, dans ses questions complémentaires du 18 avril, ce qu'elle n'a pas fait.

² HQ-5, document 32, réponse 32 a).

³ HQ-1, document 1, page 2.

⁴ Gouvernement du Québec, *L'Énergie au service du Québec : Une perspective de développement durable* (1996), p. 4.

En effet, ce n'est que dans les amendements au projet de loi 50 déposé par le Ministre pendant son étude devant la Commission de l'économie et du travail que le concept de tarifs de fourniture d'électricité apparaît pour la première fois, lorsque le Ministre proposait de remplacer l'article 164 du projet de loi par le texte qui est devenu l'art. 167. Rappelons que l'art. 164 se lisait ainsi :

164. La Régie doit, dans les six mois de l'entrée en vigueur de l'article 4, donner son avis au gouvernement sur les façons de déréglementer ou soustraire de sa compétence en tout ou en partie la production d'électricité.

Après avoir pris connaissance de l'avis de la Régie, le gouvernement peut par décret et selon les modalités qui y sont déterminées indiquer à la Régie les éléments liés à la production dont elle ne doit pas tenir compte dans l'exercice de sa compétence.

Dans les débats qui ont suivi, il n'y a eu aucune mention, ni du ministre ni de l'opposition, des tarifs de fourniture, et encore moins de l'éclatement des tarifs⁵.

Comme l'a expliqué M. Bradford, la décision de procéder à l'éclatement des tarifs des consommateurs est typiquement précédée d'une décision de procéder à une concurrence des fournisseurs d'électricité au niveau du détail. Sans une intention claire de faire éclater *les services*, en permettant aux consommateurs de s'alimenter auprès de fournisseurs autres qu'Hydro-Québec, la logique réglementaire ne favorise aucunement l'éclatement des tarifs. Pour cette raison, du moins dans le Nord-Est américain, aucun État n'a procédé à l'éclatement des tarifs sans qu'il y ait eu une décision préalable de procéder à l'implantation de la concurrence au niveau de détail.

Or, ces conditions n'existent pas présentement au Québec. Aucune instance législative, exécutive ou réglementaire n'a décidé que le Québec devrait procéder à l'implantation d'un régime de concurrence au niveau de détail. La politique énergétique du gouvernement, comme le rapport

⁵ Gouvernement du Québec, *Journal des débats*, Commission de l'économie et du travail, le 13 décembre 1996, 16h38.

du Débat public sur l'énergie auparavant, évoque la nécessité d'un débat sur cette question⁶, mais ne se prononce pas sur le fond de la question, tout en soulignant les dangers qu'elle pourrait présenter⁷. Le rapport de la Commission de l'économie et du travail de 1997 abonde dans le même sens⁸. La possibilité d'un tel régime est soulevé au troisième alinéa de l'art. 167 de la Loi, qui exige un avis de la Régie sur " la pertinence, les conditions et les modalités de la libéralisation des marchés de l'électricité". Cet alinéa n'étant pas encore en vigueur, la Régie n'a évidemment pas pu se pencher sur cette question.

En ce qui concerne Hydro-Québec, sa position n'est pas nette. Devant la Commission parlementaire de l'économie et du travail au printemps de 1997, aux audiences tenues dans le cadre de son mandat de surveillance, M. André Caillé avait indiqué que :

“ ... la décision finale, quant à nous, elle n'est pas prise en ce qui concerne la déréglementation du marché de détail. Dans le cadre de l'exercice de planification stratégique qu'on est en train de faire, c'est une des questions qui est sur la table. Je ne vous dis pas oui, je ne vous dis pas non, je vous dis qu'on l'étudie. ”⁹

Or, le Plan stratégique, qui est le résultat de l'exercice de planification stratégique dont il parlait, est muet sur cette question. Dans la présente Proposition, Hydro-Québec garde également le

⁶ Page 55.

⁷ “ Une première interrogation concerne l'étendue même de la libéralisation effectuée. ... Une deuxième série de questions vise des orientations auxquelles la collectivité québécoise est attachée, et qui pourraient être remises en cause à la suite de la déréglementation. Nous devons nous assurer que la déréglementation n'empêche pas la réalisation de l'important potentiel d'efficacité énergétique rentable pour la société. Il faut également éviter que la déréglementation n'impose des obstacles au développement des filières énergétiques ayant un fort contenu en capital, telles les énergies renouvelables. On doit aussi se demander précisément comment obtenir la garantie que la déréglementation ne compromet pas la gestion de l'environnement, par exemple en augmentant les pollutions atmosphériques ou en conduisant à une exploitation anarchique des ressources naturelles. ” *L'énergie au service du Québec*, pp. 55-56.

⁸ Gouvernement du Québec, Commission de l'économie et du travail, *Examen des orientations de la société Hydro-Québec : Rapport final*, juin 1997, 72 pages.

⁹ Gouvernement du Québec, *Journal des débats*, Commission de l'économie et du travail, 9 avril 1997, 9h35, R-2302.

silence¹⁰. Qui plus est, et malgré le fait que M. Caillé ait dit à la Commission “ qu’on l’étudie ”, Hydro-Québec a déclaré qu’“ Il n'existe pas d'étude d'Hydro-Québec sur ce sujet¹¹ ”. Lorsqu’on lui demande de préciser si elle avait l’intention de promouvoir l’ouverture des marchés de détail à court ou moyen terme, la société d’État a refusé de répondre, indiquant seulement que la question relève du gouvernement du Québec en vertu du 3e alinéa de l’art. 167¹².

Des deux choses l’une. La Régie ne devrait pas, en toute connaissance de cause, recommander l’éclatement des tarifs pour l’ensemble des catégories de consommateurs sans qu’il y ait eu au préalable une décision de procéder à l’ouverture des marchés de détail. Mais aucune décision gouvernementale ni réglementaire n’a été prise à cet égard, et Hydro-Québec refuse de donner la moindre indication de ses propres perspectives sur la question, insistant que c’est au gouvernement de décider, et ce après les audiences prévues par l’art. 167, al. 3. La solution la plus cohérente à ce stade-ci serait donc **que la Régie recommande au gouvernement de reporter toute décision quant à la pertinence ou aux modalités de l’éclatement des tarifs des consommateurs d’électricité au Québec jusqu’après qu’une décision aura été prise à la suite des audiences sur la libéralisation des marchés prévues par l’art. 167, al. 3.**

Même si la Régie considère que l’art. 167 al. 1 l’oblige à établir des tarifs de fourniture de l’électricité pour l’ensemble des catégories de consommateurs, elle devrait néanmoins, dans son avis au gouvernement, faire état de son jugement quant à l’opportunité de le faire, compte tenu des principes et des pratiques de la réglementation économique, tels que décrits par M. Bradford¹³.

¹⁰ “ Hydro-Quebec n’a donc pas l’intention d’aborder la question de la libéralisation des marchés de l’électricité ou de promouvoir l’ouverture des marchés de détail dans la présente proposition, tel qu’il est également fait mention dans son “ Plan stratégique 1998-2002 ” déposé au gouvernement du Québec le 21 octobre 1997. ” Proposition, page iii.

¹¹ HQ-5, doc. 4, réponse 4 d).

¹² HQ-5, doc. 4, réponse 4 a).

¹³ Bradford, *op. cit.*, p. 6.

3 La Proposition d'Hydro-Québec

La Proposition d'Hydro-Québec présente des modalités pour l'établissement et la détermination des tarifs de fourniture d'électricité. En ce qui concerne l'établissement des tarifs de fourniture, cette Proposition peut se résumer en deux éléments principaux :

1. que les prix de la fourniture pour les différents consommateurs et catégories de consommateurs soient établis sur la base d'un *prix d'acquisition de la fourniture applicable au Distributeur*, selon une méthodologie précisée dans la Proposition,
2. que le prix initial d'acquisition de la fourniture applicable au Distributeur soit établi *sur la base du prix de la production déjà compris dans les tarifs actuels*, selon une méthodologie également précisée dans la Proposition.

Cette analyse examinera les deux éléments. Cependant, elle n'examinera pas en détail les méthodologies associées à chacun, mettant plutôt l'accent sur les orientations proposées et leur bien-fondé.

3.1 Le “ *prix d'acquisition de la fourniture* ” applicable au Distributeur

Hydro-Québec propose que les prix de la fourniture pour les différents consommateurs et catégories de consommateurs soient établis sur la base d'un *prix d'acquisition de la fourniture applicable au Distributeur*. Cette notion se base sur un concept particulier du “ Distributeur ”, et, vu de façon plus large, sur la structure administrative d'Hydro-Québec décrite dans le Préambule de la Proposition.

3.1.1 La définition du “ Distributeur ”

Dans sa Proposition, Hydro-Québec explique que :

“ En pratique, dans le cadre de la présente proposition, le terme "Distributeur" lorsque appliqué à Hydro-Québec couvre toutes les activités de l'entreprise ayant une incidence sur la facture d'électricité des consommateurs québécois, soit leur approvisionnement en électricité, ainsi que les activités de transport et de distribution. ” (page 4)

Elle insiste également sur le fait que “ le terme ‘Distributeur’ dans la Loi [doit] être interprété de cette façon ”¹⁴.

Ce texte pourrait laisser croire que le Distributeur, selon Hydro-Québec, en incluant toutes les “ activités de l'entreprise ayant une incidence sur la facture d'électricité des consommateurs québécois ”, incluerait donc les unités administratives responsables du transport et de la production. Mais dans ces réponses écrites, Hydro-Québec précise que, selon elle, le “ Distributeur ” est composé du Groupe Distribution et Services à la clientèle, d'une part, et de la Direction principale, Ventes Grandes-Entreprises du Groupe Services énergétiques, de l'autre¹⁵, et donc n'inclut ni TransÉnergie ni le Groupe Production. Hydro-Québec propose que le Distributeur obtienne, pour le bénéfice des consommateurs québécois, le transport et la fourniture des unités d'Hydro-Québec. Plus particulièrement, le Distributeur obtient ces services du Groupe Services énergétiques lequel les obtient du Groupe Production et de TransÉnergie.

L'interprétation du mot “ Distributeur ” dans la Loi est évidemment une question de droit, qui sera déterminée par la Régie ultérieurement. Cependant, à ce stade-ci, il faut noter que plusieurs éléments dans la Proposition dépendent de l'interprétation proposée par Hydro-Québec. Par exemple, sur la base de cette structure et de sa définition du mot “ Distributeur ”, Hydro-Québec propose que la Régie ne doit soumettre le Groupe

¹⁴ HQ-5, doc. 30, réponse 30 a).

¹⁵ HQ-4, doc. 4, réponses 4.1 et 4.2.

Production à aucune surveillance réglementaire directe¹⁶, ni apparemment le Groupe Services énergétiques.

3.1.2 Le concept d'un " prix d'acquisition de la fourniture "

Selon la Proposition d'Hydro-Québec, le Distributeur obtient toute l'électricité qu'il requiert pour desservir sa clientèle du Groupe Services énergétiques, qui, lui, l'achète du Groupe Production, et d'autres fournisseurs lorsqu'il le juge bon.

La Proposition précise que le prix payé par le Distributeur pour cette électricité au Groupe Services énergétiques devient le *prix d'acquisition de la fourniture applicable au Distributeur*, sur lequel le tarif de fourniture devrait être basé. Plus précisément, en invoquant les dispositions de l'art. 52, Hydro-Québec conclut que le tarif de fourniture applicable au Distributeur *doit* être fixé à un niveau égal à celui de ce prix d'acquisition de la fourniture.

Autrement dit, selon la Proposition d'Hydro-Québec, la Régie fixe les tarifs de fourniture en fixant le prix d'acquisition de la fourniture, c'est-à-dire le prix auquel le Groupe Distribution (ainsi que la Direction principale, Ventes Grandes-Entreprises du Groupe Services énergétiques) achètent la fourniture du Groupe Services énergétiques.

Dans ses réponses écrites, Hydro-Québec reconnaît que, dans la mesure où le Distributeur n'a pas d'autres fournisseurs qu'Hydro-Québec, la formule proposée correspond, " à toutes fins pratiques, à l'établissement d'un "prix de transfert" entre divisions administratives de la même entreprise ”¹⁷. Cependant, elle précise que, selon elle, la Régie n'a pas compétence pour approuver " les prix de transfert de divers services entre

¹⁶ HQ-5, doc. 17.

¹⁷ HQ-14, doc. 20, réponse 20.1.

les unités d'affaires »¹⁸. Autrement dit, Hydro-Québec semble proposer que la Régie fixe un prix de transfert malgré le fait que, à son propre dire, la Régie n'a pas compétence en cette matière.

Hydro-Québec a invoqué à maints égards “ la juridiction de la Régie sur les tarifs de fourniture ” comme garantie de la protection de la clientèle québécoise contre tout impact de ses activités commerciales¹⁹. Mais, comme nous venons de le voir, selon l'interprétation de la Loi avancée par Hydro-Québec, l'art. 52 ne laisse à la Régie aucune marge de manœuvre dans la fixation des tarifs de fourniture, une fois établi le prix d'acquisition de la fourniture. C'est donc, selon Hydro-Québec, plutôt au niveau de la fixation de ce prix d'acquisition de la fourniture que la Régie peut exercer sa compétence.

Du fait, la fixation du coût d'acquisition de la fourniture est le cœur même de la Proposition, parce que c'est à cette étape que la Régie fixe le *quantum* du tarif de fourniture. Mais en même temps, Hydro-Québec maintient que la Régie n'a pas compétence pour fixer des prix de transfert²⁰. C'est donc un raisonnement circulaire et contradictoire qui sous-tend la Proposition d'Hydro-Québec. Sans une compétence claire à cet égard, la Proposition n'est pas soutenable.

3.1.3 La structure administrative d'Hydro-Québec

¹⁸ HQ-5, doc. 6, réponse 6f).

¹⁹ Ex. HQ-14, Doc. 14, réponse 14.1.

²⁰ Il mérite d'être noté que le RNCREQ a demandé à Hydro-Québec de préciser si, selon elle,

- ♦ Hydro-Québec aura besoin de l'autorisation de la Régie “ pour modifier le prix de l'acquisition de la fourniture applicable au Distributeur ? ” (question 42a), et
- ♦ “ selon quelle(s) disposition(s) de la Loi la Régie a-t-elle compétence pour fixer le coût (ou le prix) de la fourniture applicable au Distributeur? ” (question 44b) .

Dans les deux cas, Hydro-Québec a évité la question, en citant la compétence de la Régie pour fixer les *tarifs* de fourniture payés par les consommateurs (HQ-5, doc. 42 et 44). Elle a également rejeté, dans une lettre du 23 avril, la demande du RNCREQ de clarifier ces réponses.

La Proposition se base sur une structure administrative explicitée dans le Préambule (pages iv et v). Cette structure, qui se base sur cinq unités d'affaires, a été adoptée par Hydro-Québec en 1996. Certains détails de cette structure sont essentiels à la Proposition.

Imaginons, pour l'instant, que chacune des unités décrites par Hydro-Québec dans le Préambule est une compagnie distincte. Le Groupe Production serait une compagnie indépendante qui produit de l'électricité (un " producteur privé ") et la vend à tout négociant ou distributeur qui veut l'acheter. TransÉnergie serait une compagnie de transport, détenant des actifs dans le domaine et offrant ses services de transport à tout producteur, négociant ou distributeur qui en fait la demande. Le Groupe Services énergétiques serait un négociant d'électricité (un " *energy marketer* "), qui achète et vend de l'électricité, sans en être ni un producteur ni un distributeur. Et le Groupe Distribution et Services à la clientèle serait un service public, sans actifs ni de production ni de transport, qui approvisionne sa clientèle en électricité, achetée des producteurs et/ou négociants qui offrent les meilleurs prix.

Il faut remarquer en passant que, dans une telle structure, il serait difficile de justifier le fait que les clients grande puissance soient desservis non par le Groupe Distribution, mais par le Groupe Services énergétiques (le négociant). Hydro-Québec n'a pas expliqué cette anomalie dans sa structure administrative. Comme nous le verrons plus loin, ce fait compliquerait sérieusement tout effort de réaliser une véritable séparation fonctionnelle des unités d'Hydro-Québec.

Dans un contexte comme celui qui est décrit ci-dessus, la proposition d'Hydro-Québec de baser les tarifs du Distributeur sur les prix qu'il paye à des fournisseurs serait parfaitement conséquente. Les acquisitions du Groupe Distribution se feraient sur un marché libre, où les prix seraient déterminés par la concurrence entre plusieurs producteurs et négociants²¹. Dans ce cas, et compte tenu du fait que cette compagnie ne détiendrait aucun actif de production ni aurait des liens de parenté avec des producteurs, l'application de l'art. 52 serait tout à fait logique,

²¹ En réalité, plusieurs critères doivent être respectés pour qu'un tel marché soit suffisamment concurrentiel pour protéger les consommateurs contre les abus monopolistiques. Voir Bradford, *op. cit.*, p. 10, note 11, et Raphals, P. et Dunsky, P. *Ouverture des marchés de l'électricité au Québec — Options, impératifs d'une réelle concurrence et conséquences pour les prix* (Montréal : Option consommateurs, 1997), 86 pages.

permettant d'assurer — comme c'est le cas pour le gaz naturel à l'heure actuelle — que le Distributeur ne trompe pas le consommateur en faisant un profit monopolistique sur la vente de l'énergie qu'il achète auprès de producteurs ou d'autres fournisseurs²². En fait, dans un tel scénario, la structure du marché d'électricité serait devenue l'équivalent du marché du gaz naturel, où les distributeurs réglementés ne contrôlent aucunement le marché de la fourniture. Si, par contre, les entités mentionnées n'étaient que des subdivisions artificielles à l'intérieur d'une même compagnie, il est évident que la condition imposée par l'art. 52 n'aurait pas l'effet escompté de protéger les consommateurs.

Il va sans dire que les unités administratives décrites dans le Préambule ne sont pas des compagnies distinctes. La question pertinente est de savoir si, en tenant compte des structures internes, la séparation entre les unités administratives d'Hydro-Québec est suffisante pour protéger les consommateurs contre tout transfert des coûts des unités concurrentielles vers des unités monopolistiques, ou d'autres abus qui favoriseraient les activités commerciales sur le dos des consommateurs captifs. Cette question sera traitée dans les prochaines sections.

3.1.4 Les activités réglementées d'Hydro-Québec et ses activités commerciales

La Proposition indique que la Régie sera “ saisie ”, éventuellement, “ de la distinction à faire entre les activités réglementées et non réglementées ”²³. En réalité, cette distinction est déjà implicite dans la Proposition.

En ce sens, la portée de la Proposition est beaucoup plus large que des modalités pour établir des tarifs de fourniture. Elle propose également, par le biais des relations “ transactionnelles ” proposées en préambule ainsi que de sa définition du “ Distributeur ”, une façon de comprendre

²² En analysant une disposition semblable de la Loi sur la Régie du gaz naturel, cette Régie a précisé que : “ Le coût d'acquisition ... doit se refléter dans le Tarif de fourniture de sorte qu'il n'y a pas de place à un quelconque profit par le distributeur sur le coût d'achat de la marchandise gaz. Le distributeur est pleinement rémunéré par sa fonction de transport et distribution et non par son action comme mandataire d'achat de la marchandise gaz. ” Régie du gaz naturel, D-89-24, R-151-88, 6 septembre 1989, p. 14.

²³ HQ-1, doc. 1, note 3, page 4.

les activités d'Hydro-Québec où le champ de surveillance exercé par la Régie — et donc par le public — deviendrait sensiblement restreint.

Plus précisément, selon la Proposition, la surveillance de la Régie se limiterait aux activités du Distributeur ainsi que de la division transport (TransÉnergie). La Régie n'aurait aucun rôle à jouer dans les activités du Groupe Production²⁴ et, même si le Groupe Services énergétiques aura besoin de l'approbation de la Régie pour certaines de ses activités (ex. les exportations et les achats d'énergie²⁵), il semble que ses activités dans leur ensemble ne seront pas soumises à une surveillance réglementaire²⁶.

En ce sens, la Proposition ressemble — non dans sa forme, mais dans ses implications — à la position qu'Hydro-Québec a annoncée lors des audiences sur le projet de loi 50, où elle a défendu la déréglementation de la production²⁷. Il semble alors qu'Hydro-Québec essaie d'obtenir par la voie de ces audiences ce qu'elle n'a pas réussi à obtenir dans la *Loi* elle-même.

3.1.5 La protection des consommateurs des activités commerciales d'Hydro-Québec

Un élément clé de la Proposition est son affirmation qu'elle protège les consommateurs de tout impact négatif découlant des activités commerciales d'Hydro-Québec. Dans ses réponses écrites, la société précise qu'il s'agit surtout des activités d'exportation.

L'argument d'Hydro-Québec semble être à l'effet que, peu importe ce qui arrive sur les marchés d'exportation, le Distributeur ne payera (apparemment) jamais plus que la composante

²⁴ HQ-5, doc. 17.

²⁵ HQ-5, doc. 16.

²⁶ HQ-9, doc. 25, réponse 25 c).

²⁷ Hydro-Québec, Mémoire d'Hydro-Québec relatif au projet de loi no. 50 sur la Régie de l'énergie, 3 décembre 1996, pp. 5-7.

production dans le tarif L existant. Cette protection est censée être suffisante pour éliminer toute nécessité, d'une part, de fixer des tarifs de fourniture sur la base des coûts, et, d'autre part, de réglementer directement les activités du Groupe Production ou du Groupe Services énergétiques.

Ce “ jamais ” est fort discutable. Hydro-Québec propose formellement un gel tarifaire jusqu'en 2002, mais elle maintient que la présente Proposition, y compris ses modalités pour la détermination des tarifs de fourniture, est permanente²⁸. Ces modalités précisent comment déterminer les tarifs de fourniture sur la base du prix d'acquisition de la fourniture, et elle précise également comment déterminer le prix *initial* de la fourniture, mais elles n'incluent aucun mécanisme pour *l'ajustement* du prix d'acquisition de la fourniture à l'avenir, ni à la hausse ni à la baisse. Hydro-Québec précise qu'“ Aucun ajustement de ces tarifs après cette date n'a encore été déterminé par Hydro-Québec [sic]²⁹ ”, sans offrir les moindres précisions concernant les principes selon lesquels une telle proposition d'ajustement devrait être jugée.

Or, la seule façon de s'assurer que les intérêts des consommateurs captifs au Québec ne seront pas violés par des activités commerciales d'Hydro-Québec dans les prochaines années serait l'établissement d'un mécanisme clair pour justifier toute augmentation future des tarifs. Qui plus est, les résultats financiers de la société Hydro-Québec ne peuvent être un intransigent pour un tel mécanisme ; autrement, toute perte reliée aux activités commerciales pourrait en dernière analyse se refléter dans une hausse de tarifs. En l'absence d'un tel mécanisme, il demeure tout à fait possible qu'un jour les consommateurs soient appelés à compenser des pertes subies sur le marché d'exportation.

Il existe plusieurs scénarios où cela pourrait se produire. Par exemple, si quelques-unes des hypothèses suivantes se réalisaient, sur un horizon de 10 ou 15 ans :

²⁸ HQ-14, doc. 22, réponse 22.5.

²⁹ HQ-10, doc. 6.

- ♦ qu'Hydro-Québec se lance dans un programme de construction majeure, et que les coûts de construction (non surveillée par la Régie) dépassent largement les chiffres annoncés lors du lancement du projet;
- ♦ que les taux d'intérêt montent sensiblement dans les prochaines années;
- ♦ que le taux de change contre le dollar américain augmente pendant la période de construction, mais chute après;
- ♦ que l'hydraulicité moyenne au Québec soit moindre qu'elle l'était historiquement, à cause des changements climatiques;
- ♦ que le prix d'électricité sur les marchés de gros aux États-Unis demeure stable, ou descende légèrement avec la venue d'un grand nombre de nouvelles centrales thermiques; et/ou
- ♦ que les piles à combustibles et d'autres ressources distribuées deviennent une option accessible et rentable pour un grand nombre de consommateurs, menant à une chute de la demande d'électricité pour les réseaux américains.

Il s'agit évidemment d'hypothèses très défavorables. Le but ici n'est pas d'insister sur la probabilité d'un scénario, mais sur sa *possibilité*. Étant donné qu'il existe des scénarios plausibles où les consommateurs seraient appelés à payer, plus tard, pour des pertes liées aux activités de production et/ou d'exportation, on ne peut affirmer qu'ils sont protégés contre tout impact des activités commerciales, même s'ils le sont dans le très court terme.

À cet égard, Hydro-Québec affirme que, en vertu de sa Proposition, “ les consommateurs québécois bénéficient de la même protection par rapport aux activités commerciales sur les marchés à l'exportation que celle qu'ils ont toujours eue.³⁰ ” En fait, il n'y a jamais eu une telle protection pour les consommateurs québécois. Dans la mesure où les exportations ne payaient pas leurs coûts, il revenait au consommateur québécois de garantir la santé financière d'Hydro-

³⁰ HQ-11, doc. 6, réponse 6.1.

Québec³¹. En ce sens, il est instructif de voir la justification de l'augmentation tarifaire proposée en 1996 :

“ C'est pour préserver sa situation financière qu'Hydro-Québec doit augmenter, le 1^{er} avril 1996, ses tarifs de 2,2 % en moyenne, tout en essayant de maintenir sa position concurrentielle sur les marchés d'affaires.³² ”

L'augmentation tarifaire n'était donc pas justifiée sur la base d'une augmentation des coûts applicables spécifiquement aux consommateurs québécois, mais plutôt sur celle de la santé financière de l'entreprise, ce qui inclut naturellement les coûts et revenus reliés aux exportations.

En fait, Hydro-Québec admet que “ tous les impacts financiers, positifs ou négatifs, des transactions d'Hydro-Québec sur les marchés à l'exportation seront assumés par son actionnaire³³ ”, et donc se feraient sentir “ par une variation du bénéfice net d'Hydro-Québec³⁴ ”. D'une part, on a droit de demander en quoi les consommateurs profiteraient des exportations, si tous les bénéfices allaient à l'actionnaire. D'autre part, la question demeure : dans un scénario négatif où les pertes menaçaient la santé financière de l'entreprise intégrée Hydro-Québec, les consommateurs demeureraient-ils protégés contre ces impacts ? Dans le pire cas, on ne peut douter que la Régie autoriserait une augmentation tarifaire pour éponger des pertes sur le marché d'exportation, si l'alternative était la faillite d'Hydro-Québec.

Hydro-Québec n'a pas démontré qu'une telle situation est trop peu probable pour mériter qu'on s'en préoccupe ; elle a plutôt soutenu que la protection des consommateurs est absolue, et ce en

³¹ Dans un entrevue accordé à l'émission Midi-Quinze (SRC) le 28 août 1997, M. André Caillé a dit que “ *Selon les comptabilités faites à -- ça dépend comment on affecte les coûts, évidemment, et les bénéfices. Et la façon dont on affectait les coûts était de nature telle, on en chargeait beaucoup, quoi, aux exportations, que ça finissait par rendre le projet déficitaire. Bon. C'est vrai, ça, que dans les rapports financiers, vous allez voir que les revenus des ventes à l'exportation étaient moindres que les coûts.* ” Hydro-Québec jugeait non pertinente la demande du RNCREQ pour les rapports auxquels fait allusion cet extrait.

³² Hydro-Québec, *Proposition tarifaire pour 1996*, page 5.

³³ HQ-11, doc. 17, réponse 17.2.

³⁴ HQ-11, doc. 19, réponse 19.4.

fonction des structures et mécanismes proposés. **En réalité, ces structures ne sont pas suffisantes pour assurer la protection des consommateurs. Pour cette raison, une telle protection passe inévitablement par une réglementation sur la base des coûts de service.**

3.1.6 La séparation fonctionnelle et les abus monopolistiques

Comme l'a démontré M. Bradford³⁵, le but principal de la séparation fonctionnelle dans l'industrie électrique américaine a été de promouvoir l'efficacité et d'améliorer la gestion. Comme telle, la question est de peu d'intérêt réglementaire. La situation est tout autre, cependant, si cette séparation fonctionnelle est invoquée comme justification pour alléger ce qui serait autrement une obligation réglementaire. C'est le cas notamment en ce qui concerne la séparation entre les unités de transport et de production exigée par la Federal Energy Regulatory Commission (ci-après "FERC"), ou dans le cas d'une séparation entre des activités réglementées et non réglementées d'un service public. Dans ces cas, la séparation fonctionnelle doit satisfaire à des critères stricts pour éviter ce qu'on appelle en anglais "*affiliate abuse*", un terme qui pourrait se traduire par "abus monopolistique".

La FERC a défini cette notion comme suit, dans le contexte d'une filiale vouée à la commercialisation de l'énergie :

“ Affiliate abuse takes place when the affiliated public utility and the affiliated power marketer transact in ways that result in a transfer of benefits from the affiliated public utility (and its ratepayers) to the affiliated power marketer (and its shareholders). ”³⁶

C'est ce critère que la FERC a appliqué en examinant la demande de H. Q. Energy Services Inc. (ci-après "HQUS") d'être reconnu comme *power marketer*³⁷. Avant d'accorder cette demande,

³⁵ Bradford, *op. cit.*, p. 5.

³⁶ FERC, *Heartland Energy Services Inc.*, 68 FERC 61,223 (FERC LEXIS 1722), p. 44.

la FERC devait s'assurer que toute transaction entre le service public réglementé et le négociant serait *at arm's length*, pour éviter toute possibilité d'abus monopolistique. Comme nous le verrons, la même question se pose concernant la relation entre Hydro-Québec et le Groupe Services énergétiques.

À cet égard, il serait utile de noter les mesures prises par Hydro-Québec pour respecter les exigences de la FERC quant au niveau de séparation fonctionnelle entre la société d'État et sa filiale américaine HQUS. Dans la demande qui a ultimement donné suite aux décisions produites dans la Proposition d'Hydro-Québec sous les cotes HQ-1, documents 3 et 4, les procureurs d'HQUS ont déposé un “ *Statement of Policy Standards of Conduct with Respect to the Relationship Between Hydro-Québec and Affiliates* ”³⁸, en expliquant que l'adoption de cette politique, ainsi que d'autres *Standards of Conduct*, “ effects the separation of functions ” requise par la FERC³⁹.

Cette politique énonce que :

“ Hydro-Québec has established this Policy Statement and Standards of Conduct to guide its relationship with affiliates, and affiliates between themselves, ... with respect to its wholesale and retail power activities. ”

[...]

“ It is Hydro-Québec's policy that the business activities of affiliates acting in wholesale and retail power markets will not be subsidized by Hydro-Québec's utility customers. To this end, the business activities of affiliates acting in wholesale and retail power markets will be conducted separately from Hydro-Québec's utility operations. ”

Comme nous l'avons noté auparavant, les préoccupations de la FERC, dans le cas d'Hydro-Québec, se limitent à la séparation entre les services de transport et les autres fonctions de

³⁷ HQ-1, doc. 3, p. 5, note 9.

³⁸ H.Q. Energy Services (U.S.) Inc., “Supplemental Petition”, soumis à la Federal Energy Regulatory Commission le 10 mars 1997, Exhibit 3.

³⁹ *Ibid.*, lettre à l'hon. Lois D. Cashell, Secrétaire, p. 4.

l'entreprise. Pour la satisfaire à cet égard, Hydro-Québec précise que tous leurs livres et comptes financiers seraient distincts, que leurs lieux et bureaux seraient physiquement séparés et que tout échange de produits et services, énergétiques ou non, serait fait de façon non discriminatoire et sur la base des prix de marché. Autrement dit, elle précise que toutes ces relations se feront en toute indépendance.

“ 1 – The books, records and accounts of affiliates will be maintained separately from those of Hydro-Québec.

2 – The facilities and offices of affiliates will be physically separate from those of Hydro-Québec in its transmission, reliability and control center activities.

[...]

4 – Transmission services provided by Hydro-Québec to affiliates will be provided under Hydro-Québec's Open Access Transmission Tariff. ... ***For the purpose of this paragraph, Hydro-Québec wholesale activities shall be regarded as being an affiliate.***

[nous soulignons]

Il est important de noter que “ *Hydro-Québec[’s] wholesale activities* ” — ce qui veut dire, dans la structure proposée, les achats et ventes du Groupe Services énergétiques —, sont traitées comme une filiale, et donc assujetties à cette politique et ce code de comportement, *seulement* aux fins du paragraphe 4, qui concerne l'application des tarifs de transport. Aux fins de tous les autres paragraphes de ce document, le Groupe Services énergétiques n'est pas traité comme une filiale, et donc n'est pas visé.

On voit donc qu'Hydro-Québec a établi une séparation réelle entre les activités de transport et de commercialisation pour s'assurer la protection des utilisateurs du service du transport (dont plusieurs seront américains, et sous la compétence de la FERC), contre tout transfert des coûts. Cependant, en précisant que la commercialisation n'est traitée comme filiale que par rapport aux services de transport, ce document n'offre aucune protection similaire aux consommateurs québécois.

Ce point est rendu explicite dans la demande principale, où HQUS précise que :

“ The Commission’s policies governing transactions between a power marketer and an affiliated public utility serve two purposes. The first purpose is *to preclude transactions between affiliates that would benefit their shareholders at the expense of the utility’s captive customers*. This concern should not apply to HQUS’ transactions with HQ or other affiliated companies. None of HQUS’ affiliates have captive retail customers in the United States. *The Government of Québec has full responsibility and authority to protect HQ’s retail customers from any transactions that it considers to be to their disadvantage*. From the Commission’s perspective, it should not matter whether HQUS and HQ compete with each other for customers *or whether one or the other receives a greater benefit from their transactions with each other.*⁴⁰ ” [nous soulignons]

Le régulateur économique doit veiller à éviter toute possibilité de transactions entre un service public réglementé et son affilié non réglementé qui créent des bénéfices pour l’actionnaire aux dépens de consommateurs captifs. Dans le passage cité, HQUS déclare à la FERC que celle-ci ne devrait pas se préoccuper de cette question, vu qu’aucun des consommateurs captifs d’Hydro-Québec n’est aux États-Unis. La responsabilité de protéger ces consommateurs n’appartient donc pas à la FERC, mais au gouvernement du Québec, voire à la Régie. Toute possibilité que le négociant (et donc ses actionnaires) obtienne dans une transaction des avantages supérieurs à ceux qu’obtient le service public (et donc ses consommateurs) ne devrait pas préoccuper la *Commission*, qui n’a pas compétence pour protéger ces consommateurs, une telle protection relevant plutôt de la Régie.

C’est précisément dans la présente cause que la Régie doit s’assurer que les transactions entre le Groupe Services énergétiques et le Distributeur ne créent pas de bénéfices pour l’actionnaire aux dépens de consommateurs captifs. La question devient donc : 1) si la séparation fonctionnelle entre le Groupe Services énergétiques et le Distributeur est suffisante pour protéger les

⁴⁰ H.Q. Energy Services (U.S.) Inc., “Petition of H.Q. Energy Services (U.S.) Inc. for Order Accepting Initial Rate Schedule, Authorizing Market-Based Rates, and Granting Certain Waivers and Blanket Approvals,” soumis à la Federal Energy Regulatory Commission le 18 décembre 1996, pp. 11-12.

consommateurs contre les abus monopolistiques, ou sinon 2) s'il existe d'autres aspects de la Proposition qui peuvent assurer cette protection.

Hydro-Québec n'a pas jugé pertinent de répondre aux demandes de renseignements concernant le degré de séparation ou d'indépendance entre les unités décrites dans le Préambule, et en particulier :

- ♦ le degré de séparation (ou de partage) d'actifs, de dépenses et d'employés,
- ♦ le code de comportement, s'il y a lieu, régissant les contacts entre les employés de différentes unités, et
- ♦ la nature des états financiers qui sont ou seront produits pour chaque unité et pour la compagnie intégrée, précisant les grandes lignes des règles comptables qui sont ou seront utilisées⁴¹.

Hydro-Québec n'a donc pas trouvé pertinent d'essayer de démontrer qu'il existe une réelle séparation fonctionnelle entre le Groupe Services énergétiques et le Distributeur ou entre les autres unités de la compagnie intégrée Hydro-Québec, avec l'exception possible de TransÉnergie. Qui plus est, le fait que les consommateurs grande puissance soient desservis directement par le Groupe Services énergétiques semble rendre impossible toute véritable séparation entre les fonctions de Distributeur et de négociant, étant donné qu'une partie des fonctions de l'une se trouve dans l'autre. Au contraire, elle a indiqué qu'« aucun contrat n'existe entre le Groupe Services énergétiques et le Groupe Production », et qu'aucun contrat ou autre document n'existe décrivant les conditions auxquelles le Groupe Services énergétiques répond aux besoins électriques du Distributeur⁴².

La séparation entre les unités d'affaires dans la structure décrite ci-dessus ne semble donc pas suffisante pour protéger les consommateurs captifs contre la possibilité des abus

⁴¹ Ex. RNCREQ, questions 5, 6 et 7.

⁴² HQ-9, doc. 5, réponses 5.b) et 5.c).

monopolistiques. En l'absence de cette protection, il incombe toujours à la Régie de s'assurer que les tarifs seront justes et raisonnables.

3.2 Le prix d'acquisition de la fourniture basé sur les tarifs actuels

Nous venons d'établir que la structure administrative d'Hydro-Québec présentée dans la Proposition n'est pas en soi adéquate pour protéger les consommateurs des abus monopolistiques, même appuyée par les dispositions de l'art. 52. Cependant, selon Hydro-Québec, la protection des consommateurs est garantie par le fait que le tarif de fourniture applicable au Distributeur est établi "à partir du prix de la production déjà compris dans le tarif L – haute tension"⁴³.

Pour que cela soit suffisant pour donner aux consommateurs toute la protection nécessaire, il faudra démontrer que ce tarif est, en soi, juste et raisonnable, et qu'il le sera dans un avenir prévisible.

3.2.1 Le tarif L est-il juste et raisonnable ?

Dans sa réponse 1.2 fournie à la Régie de l'énergie, Hydro-Québec a déclaré que :

“ Le tarif L existant au 1^{er} mai 1998 est un tarif approuvé par décret gouvernemental et est donc, dans ce sens un tarif juste et raisonnable. Notre proposition est à l'effet que la Régie le reconnaisse de facto comme point de départ. ”

Qui plus est, Hydro-Québec soutient que “ La seule démonstration à faire concernant le tarif L est qu'il est le mieux adapté à la formule qu'Hydro-Québec propose⁴⁴ ”.

⁴³ Proposition, page 6.

⁴⁴ HQ-9, doc. 16, réponse 16c).

Or, M. Bradford a démontré que l'adoption de la Proposition, qui propose de fixer des tarifs sans égard aux coûts, irait à l'encontre des principes de réglementation reconnus en Amérique du Nord.

À cet égard, il mérite de citer la politique énergétique du Gouvernement du Québec :

“ Il faut ajouter que *le mode d'examen utilisé pour analyser les modifications des tarifs d'Hydro-Québec ne pouvait être considéré comme satisfaisant*. Le processus en vigueur jusqu'à tout récemment se déroulait sur une période de temps très limitée, au sein de l'Assemblée nationale, devant la Commission parlementaire de l'économie et du travail. Cet examen public s'appuierait sur les analyses effectuées par l'administration — soit essentiellement le ministère des Ressources naturelles —, et consistait, pour les députés membres de la commission parlementaire, à auditionner les dirigeants d'Hydro-Québec afin de préciser les conditions des demandes tarifaires déposées. *Le système ne permettait pas un examen suffisamment approfondi des causes tarifaires, en raison du temps disponible à la commission parlementaire, des ressources limitées à la disposition du ministère des Ressources naturelles, ainsi que de la difficulté de contre-expertiser adéquatement la haute direction d'Hydro-Québec*. La conjoncture politique pouvait interférer avec les décisions concernant la société d'État. Par ailleurs, la participation du public n'était qu'indirecte, puisque les différents intervenants concernés n'avaient pas la possibilité d'interroger Hydro-Québec sur les raisons des modifications tarifaires demandées.

“ Pour ces différentes raisons, on comprend l'intérêt d'étendre au secteur de l'électricité la formule de la régie, telle qu'elle existe déjà dans le secteur du gaz naturel. Pour le gouvernement du Québec, la création d'une Régie de l'énergie chargée de réglementer le secteur de l'électricité constitue la meilleure façon de garantir, dans ce secteur, l'équité et la transparence dans l'analyse des tarifs — et, ainsi, de donner suite concrètement à l'un des objectifs de la nouvelle politique énergétique. La Régie est l'organisme le mieux adapté à cette fin. ...

“ En créant une Régie de l'énergie, le gouvernement du Québec transforme profondément les conditions d'administration du secteur énergétique québécois. *Une telle réforme est nécessaire.* ”⁴⁵ [nous soulignons]

Ce texte indique clairement que le gouvernement trouve inadéquat le processus suivant lequel les tarifs ont été fixés dans le passé. Cela étant le cas, il serait impossible d'affirmer que, selon le gouvernement, les tarifs établis selon ce processus sont nécessairement justes et raisonnables. Comme ce texte le démontre, le gouvernement a créé la Régie précisément pour permettre, entre autres choses, un examen plus rigoureux des tarifs proposés par Hydro-Québec, et pour permettre une participation plus directe du public dans ce processus. Or, l'acceptation de la Proposition d'Hydro-Québec enlèverait à la Régie, et *a fortiori* au public, le pouvoir d'examiner en profondeur les tarifs d'Hydro-Québec pour s'assurer qu'ils sont justes et raisonnables.

À titre d'exemple du manque de rigueur dans la fixation des tarifs existants, notons le fait que, dans ses réponses au RNCREQ datées du 9 avril 1998, Hydro-Québec indique que le taux de rendement utilisé actuellement pour déterminer les tarifs de transport est de 11,5 %⁴⁶. Cependant, dans d'autres réponses datées du 21 avril, elle a cité un rendement de 10,75 %⁴⁷.

Dans un tel contexte, si la Régie adoptait, sans examen détaillé, des tarifs établis selon cette ancienne façon de faire, elle ne pourra pas remplir le mandat que lui a confié explicitement le gouvernement en adoptant sa politique énergétique et la *Loi sur la Régie de l'énergie* qui l'accompagnait.

3.2.2 Le tarif L est-il basé sur les coûts de service?

⁴⁵ Gouvernement du Québec, *L'énergie au service du Québec : Une perspective de développement durable* (1996), page 20.

⁴⁶ HQ-5, doc. 48, réponse 48 a).

⁴⁷ HQ-11, doc. 12, réponse 12.1.

Si on était convaincu que le tarif L représentait fidèlement les coûts de service en 1998, on pourrait du moins argumenter que ce tarif pourrait être utilisé comme base de calcul pour établir un tarif de fourniture. En ce sens, le refus d'Hydro-Québec de rendre publiques les études de coût de service qui sous-tendent les tarifs actuels, ajouté à son insistance que sa Proposition n'est pas de régler sur la base des coûts, mais sur la base des prix, serait en soi suffisant pour justifier le rejet de la Proposition.

Hydro-Québec justifie ce refus en disant que “ lorsqu'il y a ouverture du marché, les informations sur les coûts de production deviennent de nature confidentielle⁴⁸ ”, mais M. Bradford a démontré que, même dans les États qui ont ouvert leurs marchés de détail à la concurrence, les compagnies d'électricité ayant des droits exclusifs de distribution ont toujours l'obligation de dévoiler des informations extrêmement détaillées sur leurs coûts de production⁴⁹. L'annexe A du témoignage écrit de M. Bradford indique, en partie et à titre indicatif, la nature des informations rendues publiques chaque année par les services publics américains, telles qu'exigées par la FERC.

Dans ses réponses écrites, Hydro-Québec a trouvé non pertinent de préciser si le tarif L est basé ou non sur une ou des étude(s) complète(s) d'allocation des coûts⁵⁰. D'ailleurs, le *Plan de développement 1993* a affirmé que les tarifs étaient basés sur les coûts de fourniture, appuyés sur une base de tarification. Ce document précisait que :

“ Le tarif d'Hydro-Québec s'appuie sur l'évolution des coûts de fourniture de l'électricité que l'entreprise livre à chacune des catégories de clients assujettis au règlement tarifaire. *La constitution d'une base de la tarification* et les évaluations périodiques de sa performance reflètent les préoccupations d'Hydro-Québec de proposer les tarifs les plus justes possibles pour ses clientèles. ”⁵¹ [nous soulignons]

⁴⁸ HQ-9, doc. 11, réponse 11 c).

⁴⁹ Cependant, les producteurs indépendants qui ne bénéficient pas d'un tel droit n'ont pas les mêmes obligations. Bradford, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁰ HQ-5, doc. 86.

⁵¹ Hydro-Québec, *Plan de développement 1993 (Proposition)*, annexe 7 : “ Orientations tarifaires à long terme ”, p. 41.

Cependant, si cette base de tarification existe, elle n'a jamais été rendue publique. D'ailleurs, Hydro-Québec précise que :

“ L'entreprise n'a jamais calculé de revenus requis au sens de la Loi sur la Régie de l'énergie. ”⁵²

Or, ce qu'Hydro-Québec entend par “ revenus requis au sens de la Loi sur la Régie de l'énergie ” n'est pas clair. Le sens de l'expression “ revenus requis ” est clair, mais cette expression n'apparaît pas dans la *Loi*, qui parle plutôt d'un “ rendement raisonnable sur la base de tarification du distributeur ” (art. 49 al. 1 3^o). En effet, il semble qu'Hydro-Québec n'a jamais établi des tarifs selon la méthodologie décrite à l'art. 49 de la Loi. Par exemple, cet article précise que la Régie doit notamment :

“ 1^o établir la base de tarification d'un distributeur en tenant compte, notamment, de la juste valeur des actifs qu'elle estime *prudemment acquis et utiles* pour l'exploitation des équipements de production d'électricité, d'un réseau de transport ou de distribution ainsi que des dépenses non amorties de recherche et de développement et de mise en marché, des programmes commerciaux, des frais de premier établissement et du fonds de roulement requis pour l'exploitation de ces équipements et de ces réseaux ”, ainsi que

“ 2^o déterminer les montants globaux des dépenses *qu'elle juge nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service* du distributeur incluant notamment les coûts d'approvisionnement ” [nous soulignons]

Aucun des documents cités par Hydro-Québec⁵³ ne fait état de l'utilisation des critères de “ prudemment acquis et utiles ” dans l'établissement de la base de tarification, ni de l'exclusion des dépenses non “ nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service ”. Tout au contraire, les augmentations tarifaires récentes ont été justifiées par l'augmentation des “ charges

⁵² HQ-9, doc. 25, réponse 25 b).

⁵³ Le Plan de développement 1993 et les propositions tarifaires des années récentes.

unitaires totales ”⁵⁴ ou pour “ préserver sa situation financière ”⁵⁵. Un tel critère inclut nécessairement toutes les dépenses et tous les équipements, sans égard à leur utilité ou leur prudence. Il inclut aussi, nécessairement, toutes les activités maintenant considérées comme “ non réglementées ”. On peut donc être confiant que l’exercice décrit à l’art. 49 donnerait des résultats assez différents des tarifs existants. **Faute de preuve contraire, on serait donc justifié de conclure que le tarif L n’est pas juste et raisonnable, au sens de la Loi.**

3.2.3 Même si les tarifs d’aujourd’hui sont justes et raisonnables, le seront-ils demain ?

Dans son témoignage, M. Bradford a expliqué les raisons pour lesquelles des prix plafonds typiquement utilisés aux États-Unis et ailleurs incluent des ajustements pour l’inflation, la productivité, le partage des bénéfices, etc.⁵⁶ En général, ces mécanismes ont pour but d’assurer que les consommateurs bénéficient de gains de productivité ou d’autres bénéfices réalisés par l’entreprise. Comme noté auparavant, la Proposition d’Hydro-Québec n’inclut aucun de ces mécanismes⁵⁷. De plus, dans un réseau thermique typique, où les coûts de combustible et d’exploitation comptent pour un grand pourcentage des coûts de service, un prix plafond ou un gel tarifaire offre des bénéfices non négligeables aux consommateurs, les protégeant surtout de l’inflation et des augmentations dans les coûts des combustibles.

Cependant, dans un réseau à prédominance hydroélectrique, comme celui d’Hydro-Québec, la grande majorité des coûts de fourniture sont des coûts en capital (intérêts et amortissement) pour les centrales et lignes, qui diminuent avec le temps. C’est pour cette raison que les mises en

⁵⁴ Hydro-Québec, *Proposition tarifaire pour 1995*, page 3.

⁵⁵ Hydro-Québec, *Proposition tarifaire pour 1996*, page 5.

⁵⁶ Bradford, *op. cit.*, p. 13, et Dunsky, P. et Raphals, P. *La réglementation des tarifs d’électricité : Discussion des approches traditionnelles et incitatives et de leurs impacts en matière d’efficacité énergétique* (Montréal : Centre Hélios, 1998), 42 pp.

⁵⁷ HQ-9, doc. 18, réponse 18 a).

service de nouveaux équipements sont souvent cités dans les rapports annuels d'Hydro-Québec comme étant une source d'augmentation des coûts⁵⁸.

Pour cette même raison, on peut s'attendre à ce que, en l'absence de nouvelles mises en services, les coûts du réseau *diminuent* avec le temps. Cela explique d'ailleurs pourquoi des anciennes installations hydroélectriques ont des coûts comptables extrêmement bas. Évidemment, la possibilité que les coûts de service d'Hydro-Québec diminuent avec le temps remet en question les bénéfices escomptés aux consommateurs d'un gel tarifaire.

Il est donc loin d'être évident que les coûts de service d'Hydro-Québec vont effectivement augmenter dans les prochaines années. À l'opposé, s'ils diminuent, un gel tarifaire constitue un net désavantage pour les consommateurs. Ainsi, sans une connaissance détaillée des coûts de l'entreprise, le régulateur n'est pas en mesure de prévoir une telle situation, ce qui remet en cause sa capacité à protéger les intérêts des consommateurs québécois.

3.2.4 Le marché d'électricité au Québec n'est pas suffisamment concurrentiel pour justifier une réglementation plus légère

Hydro-Québec soutient que “ lorsqu'il y a ouverture du marché ”, les tendances en matière de réglementation sont à l'effet “ que les informations sur les coûts de production deviennent de nature confidentielle⁵⁹ ”. Le témoignage de M. Bradford nous permet cependant de nuancer cette affirmation. Il a démontré que, même dans les juridictions qui ont pris la décision d'ouvrir leur marché de détail, aussi longtemps qu'un producteur d'électricité bénéficie d'un droit exclusif de distribution, il demeure tenu de rendre publics ses coûts de production au régulateur ainsi qu'aux intervenants.

⁵⁸ Ex. Hydro-Québec, *Rapport annuel 1995*, p. 30.

⁵⁹ HQ-9, doc. 11, réponse 11 c), et al.

Seulement lorsqu'il peut démontrer que la divulgation de certaines informations risque de nuire à ces intérêts commerciaux, il peut avoir recours aux ordonnances de non divulgation. “ These protective orders have become more common in some states contemplating competition, but the basic duty of a vertically integrated utility to provide all necessary information remains undiminished.⁶⁰ ”

La prétension d'Hydro-Québec voulant que l'ouverture (théorique) du marché du gros au Québec lui permet de se soustraire de toute obligation de transparence est donc erronée. Le régulateur doit veiller aux coûts d'un service public intégré aussi longtemps qu'il n'y a pas un marché suffisamment vigoureux pour contrôler, à lui seul, les prix. Au Québec, un tel marché n'existe pas, et probablement n'existera pas dans un avenir prévisible. Pour toutes ces raisons, on peut conclure qu'une réglementation basée sur les coûts de service demeure nécessaire dans le contexte énergétique québécois actuel.

4 Les implications environnementales de la Proposition d'Hydro-Québec

Dans sa réponse à la première question écrite du ROEE, Hydro-Québec a écrit :

“ La détermination des modalités d'établissement et d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité est tout à fait neutre par rapport au concept du développement durable.⁶¹ ”

Dans le même esprit, en réponse à la question de la Régie demandant comment l'approche tarifaire proposée contribue à l'objectif de favoriser la satisfaction des besoins énergétiques dans

⁶⁰ Bradford, *op. cit.*, p. 12.

⁶¹ HQ-14, doc. 1, réponse 1.1.

une perspective de développement durable, tel que prévu à l’art. 5 de la *Loi*, Hydro-Québec a répondu :

“ De la même façon que tout autre mode de réglementation de la production.⁶² ”

Ces réponses sont troublantes, démontrant un manque de compréhension du concept de développement durable ainsi que de l’importance des incitatifs financiers dans la réalisation des objectifs d’intérêt public.

4.1 Le développement durable et l'efficacité énergétique

Le moyen le plus important de réaliser le développement durable dans le secteur énergétique est l’efficacité énergétique. Son importance est, au fond, reliée au fait que toutes les sources d’énergie et toutes les filières de production électrique créent des impacts environnementaux⁶³. Le rapport de la Commission mondiale sur l’environnement et le développement (la “ Commission Brundtland ”), qui a introduit le concept de développement durable en 1987, expliquait l’importance de l’efficacité énergétique de la façon suivante :

“ Une stratégie sûre et durable de l’énergie est cruciale pour un développement soutenable : mais cette stratégie n’a pas encore été trouvée [Y] Il s’ensuit qu’une nouvelle ère de croissance économique devra nécessairement se montrer moins fortement consommatrice d’énergie que l’ère précédente. Les mesures tendant à rendre plus efficace l’utilisation de l’énergie seront un atout majeur des stratégies énergétiques au service du développement soutenable.⁶⁴ +

Et encore :

⁶² HQ-4, doc. 14, réponse 14.1.

⁶³ Parce que ces impacts — qui peuvent être conçus comme des “ coûts ”, même lorsqu’on ne peut leur attribuer une valeur monétaire — ne sont pas normalement intégrés dans le coût de production de l’électricité, ni dans son prix, on utilise le terme “ externalités ”.

“ [L]a Commission estime que le rendement énergétique devrait être le fer de lance de la politique énergétique nationale en vue d’un développement soutenable. ... La rentabilité économique de l’efficacité énergétique en tant que ‘source’ d’énergie la moins nocive pour l’environnement est manifeste.⁶⁵ ”

“ Les politiques de fixation des prix de l’énergie jouent un rôle essentiel dans l’amélioration des rendements énergétiques.⁶⁶ ”

“ Si l’on souhaite continuer sur la lancée de ces dernières années et améliorer encore les rendements énergétiques, il convient que les gouvernements en fassent un objectif explicite de leur politique de prix de l’énergie à la consommation.⁶⁷ ”

Dans son rapport, intitulé d’ailleurs *Pour un Québec efficace*, la Table de consultation du débat public sur l’énergie a insisté sur le rôle fondamental de l’efficacité énergétique. Elle écrit :

“ Des mémoires déposés lors du Débat public sur l’énergie, des interventions effectuées au cours des audiences, un message extrêmement clair est ressorti : tous les efforts doivent être consentis pour que la société québécoise devienne une société énergétiquement efficace, et à cette fin, l’efficacité énergétique doit se trouver au cœur de la future politique énergétique.

“ Le développement durable : c’est d’abord prendre le virage de l’efficacité énergétique.

⁶⁴ Commission mondiale sur l’environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, 1988, p. 17.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 232.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 235.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 238. Ces dernières citations font référence à l’intégration des externalités dans la fixation des tarifs, un sujet traité dans la section 4.3.3 du présent rapport.

“ C’est en fait un véritable **projet de société** que la majeure partie des intervenants ont appelé de leurs vœux. Et la priorité accordée à l’efficacité énergétique s’impose naturellement au centre même d’une politique fondée sur le développement durable. ”⁶⁸

Ces recommandations ont été adoptées par le gouvernement dans sa politique énergétique, déposée à l’Assemblée nationale à l’automne de 1996. Le Ministre, en introduisant sa politique, écrivait que “ La politique que nous déposons constitue en effet l’aboutissement d’un des plus vastes débats d’idées qu’ait connus le secteur énergétique québécois, débat auquel ont participé tous les courants de la société. ”

Cette politique se base sur quatre objectifs⁶⁹ et explique que “ l’efficacité énergétique apparaît comme un moyen privilégié de donner suite à trois d’entre eux ”⁷⁰. Ces objectifs sont de :

- ♦ assurer aux Québécois les services énergétiques requis, au meilleur coût possible,

“ Dans bien des cas, la solution consistant à économiser l’énergie est beaucoup plus avantageuse que l’achat de carburants, de combustibles ou d’électricité : les investissements requis pour mieux utiliser l’énergie se rentabilisent rapidement et, au total, la facture supportée est réduite, souvent de façon significative. ”⁷¹

- ♦ promouvoir de nouveaux moyens de développement économique,

“ En réduisant la facture énergétique, les économies d’énergie permettent aux entreprises québécoises d’améliorer leur compétitivité, dans une économie où toute réduction des coûts représente un avantage stratégique. ... Par ailleurs, l’efficacité énergétique déclenche des investissements importants, fait intervenir des agents

⁶⁸ *Vers un Québec efficace*, page 43.

⁶⁹ L’énergie au service du Québec, pages 11-12.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 29.

⁷¹ *Ibid.*

économiques de tous les milieux, ce qui entraîne des retombées économiques appréciables. »⁷²

- ♦ respecter ou rétablir les équilibres environnementaux,

“ l’efficacité énergétique permet enfin de réduire l’impact des activités humaines sur l’environnement, tant au niveau de la production que de la consommation d’énergie. ”⁷³

- ♦ garantir l’équité et la transparence⁷⁴.

4.2 Le choix d’approche réglementaire et l’efficacité énergétique

Le témoignage de M. Bradford explique clairement comment les politiques tarifaires créent des incitatifs qui peuvent favoriser ou défavoriser l’efficacité énergétique, ce qui contredit *a priori* les réponses d’Hydro-Québec citées ci-dessus, selon lesquelles l’approche à l’établissement des tarifs de fourniture est tout à fait neutre par rapport au développement durable. D’ailleurs, Hydro-Québec a reconnu que “ La formule proposée comporte d’importants incitatifs ”, même si elle ne peut être considérée comme un exemple typique de ‘réglementation incitative’⁷⁵. Pour sa part, Hydro-Québec n’a pas cru bon de préciser les incitatifs créés par sa formule.

M. Bradford a démontré, cependant, que la Proposition créerait de fortes incitations à augmenter les ventes et à défavoriser l’efficacité énergétique. En ce sens, la Proposition va à l’encontre des principes du développement durable.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Il faut noter que, dans la mesure où elle rendrait impossible tout examen public de ses activités de production, la Proposition va à l’encontre de cet objectif.

4.3 Les choix de nouvelles ressources énergétiques

Au-delà des incitatifs qu'elle crée, la Proposition d'Hydro-Québec aura d'autres implications importantes sur l'environnement. Ces implications sont reliées au fait, noté auparavant, que la Proposition implique la déréglementation de la production d'électricité. La Proposition et les interprétations de la *Loi* qui la sous-tendent font en sorte que, si elle était acceptée telle quelle, la Régie perdrait des éléments importants de contrôle sur les activités d'Hydro-Québec, éléments qui sont essentiels à l'exécution de son mandat.

Les propos d'Hydro-Québec à l'effet que la Régie n'aura pas besoin de réglementer directement la production d'électricité reposent essentiellement sur l'argument que les modalités proposées pour la détermination des tarifs de fourniture offrent une protection totale aux consommateurs contre tout impact économique lié aux activités de production d'Hydro-Québec. Comme nous l'avons démontré ci-dessus, cet argument n'est pas valide, la protection en question étant tout à fait illusoire. Rappelons qu'Hydro-Québec propose une procédure pour la fixation des tarifs de fourniture qu'elle appelle permanente, mais qui ne comporte aucun mécanisme pour l'ajustement des tarifs, ni à la hausse ni à la baisse, dans l'avenir. Même si le gel proposé par Hydro-Québec tient — et personne ne peut prédire les décisions futures de la Régie quant aux tarifs —, cela ne vaut que jusqu'en 2002. Pour soutenir, comme le fait Hydro-Québec, que cette protection est suffisamment totale et permanente pour éliminer toute nécessité d'une surveillance réglementaire de la production, il faut démontrer que, même dans le pire scénario imaginable, le tarif de fourniture demeurerait inchangé. Hydro-Québec n'a aucunement fait cette démonstration.

En réalité, les consommateurs captifs d'Hydro-Québec seraient, même avec les modalités proposées par Hydro-Québec, aussi garants d'une mauvaise tournure des perspectives commerciales d'Hydro-Québec, qu'ils le sont aujourd'hui. Mais, outre les arguments de nature économique, la déréglementation de la production proposée par Hydro-Québec aurait également des conséquences environnementales, qui rendraient impossible la prise en compte des préoccupations environnementales qu'exige l'art. 5 de la *Loi*.

⁷⁵ HQ-5, doc. 40, réponse 40 d).

Ces implications environnementales sont de deux ordres, touchant l'approbation des nouveaux projets, d'une part, et la planification à long terme, de l'autre.

4.3.1 L'approbation de nouveaux projets de production

La nécessité d'une instance indépendante, neutre et techniquement compétente pour trancher les litiges concernant la construction de nouvelles centrales électriques était sans doute l'une des raisons les plus importantes qui ont mené à la création de la Régie de l'énergie. Les conflits amers qui ont accompagné les projets Grande-Baleine et Sainte-Marguerite-3 témoignent de façon éloquente de ce besoin⁷⁶.

Un de ces éléments cruciaux du mandat de la Régie est donc l'exigence qu'Hydro-Québec obtienne son approbation pour ses projets de production, tel que prévu à l'art. 73 al. 1, 1^o. Déjà dans la Proposition, on remet en question cette disposition clé. Hydro-Québec dit que :

“ Dans le même esprit, il faut noter que la décision de réaliser un projet d'investissement appartient aux actionnaires puisque c'est eux qui en assument les risques. Ainsi, aucun producteur québécois d'électricité n'est tenu de faire approuver ses projets par la Régie, pas plus d'ailleurs les producteurs étrangers transigeant sur le marché québécois.⁷⁷ ”

Dans ses réponses écrites, Hydro-Québec a défini ses intentions plus clairement :

“ Selon notre proposition, les activités du Groupe Production ne feraient l'objet d'aucune surveillance réglementaire directe.⁷⁸”

⁷⁶ Il est important de mentionner qu'il existe une difficulté majeure, pas encore réglée, concernant l'harmonisation entre la Loi sur la Régie de l'énergie et la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Voir *La Réglementation de l'énergie au Québec : Commentaires sur le projet de loi no. 50* (Montréal : Centre Hélios, 1996), p. 40.

⁷⁷ Proposition, section 2.3.

⁷⁸ HQ-5, doc. 17.

Elle a de plus indiqué qu'Hydro-Québec “ n’a pas l’intention de divulguer le coût de ses projets d’investissements pour des actifs destinés à la production d’électricité lorsque ceux-ci seront (obligatoirement) présentés à la Régie pour approbation en vertu de l’article 73 de la Loi ”, en précisant que “ l’article 73 stipule que la Régie fixera par règlement les conditions et les cas visés à cet article⁷⁹ ”.

À cet égard, elle a également fait valoir que “ Le premier alinéa de l'article 73 permet à la Régie par règlement de traiter différemment les projets de production et les projets de transport et distribution⁸⁰ ”. Finalement, elle indique que “ La portée de l’article 73 n’est pas connue puisque la Régie n’a pas encore déterminé par règlement les cas et les conditions qui encadreront ses pouvoirs en matière d’approbation de projets⁸¹”.

Pour résumer, il semble qu'Hydro-Québec entend demander à la Régie d'exclure par règlement de la portée de l'art. 73 les projets d'investissement touchant la production d'électricité. L'effet, ajouté à l'exclusion des coûts de production de l'examen de la Régie touchant la fixation des tarifs, serait de soustraire la production de la compétence de la Régie, précisément comme il était proposé dans l'ancien article 164 du projet de loi. Cependant, en le faisant indirectement, par le biais de sa proposition sur les tarifs de fourniture, la Régie aurait évité un débat public sur ce sujet controversé.

4.3.2 La planification intégrée des ressources (PIR) et la prise en compte des externalités

Si Hydro-Québec n’a pas l’intention de dévoiler les coûts de ses projets en demandant l’autorisation de les construire, elle ne le fera pas non plus lors de la préparation du plan de

⁷⁹ HQ-9, doc. 14, réponse 14 a).

⁸⁰ HQ-5, doc. 37, réponse 37 d).

⁸¹ HQ-11, doc. 9, réponse 9.1.

ressources, comme l'a confirmé Hydro-Québec dans ses réponses écrites⁸². D'ailleurs, la façon dont Hydro-Québec parle du plan de ressources indique comment elle entend interpréter ce concept, qui est la pierre angulaire du mandat de la Régie.

La PIR implique une comparaison détaillée et rigoureuse des coûts et des impacts environnementaux et sociaux de toutes les ressources possibles auxquelles le service public pourrait avoir recours, incluant des acquisitions d'énergie ainsi que des investissements directs dans des actifs de production⁸³. Par exemple, une étude des plans intégrés de ressources soumis à la B. C. Utilities Commission dans les années récentes démontre que, tant dans les plans d'une société d'État comme B. C. Hydro que dans celui d'une entreprise privée d'électricité comme West Kootenay Power, les plans examinaient en détail toutes les options de production disponibles aux services publics, coûts compris, ainsi que des mesures d'efficacité énergétique⁸⁴.

À cet égard, les réponses écrites d'Hydro-Québec⁸⁵ indiquant qu'elle n'a pas l'intention de dévoiler les coûts de ses projets possibles lors de la préparation et l'examen du plan de ressources sont très préoccupantes. Pour dorer la pillule, elle nous rappelle que “ les propositions développées dans les années antérieures ne s'appuyaient pas sur une connaissance détaillée des véritables coûts de toutes les options ”, mais cet argument est trompeur. Les plans intégrés des ressources se basent généralement sur des coûts estimés, il est vrai, mais il s'agit d'estimés des coûts véritables. La Proposition d'Hydro-Québec, qui semble être d'utiliser le tarif de fourniture comme une indication du coût pour le Distributeur de toute option de production, viderait le processus de planification intégrée des ressources de tout son sens, en rendant tout projet de production neutre et équivalent sur le plan économique et en mettant le choix de ressources de production par la société d'État hors de la portée du processus. Cela rendrait impossible

⁸² HQ-15, doc. 6.

⁸³ P. Raphals. 1995. *L'énergie en Colombie-Britannique : La planification intégrée des ressources et le cadre réglementaire*, Rapport préparé pour le ministère des Ressources naturelles du Québec, dans le cadre du Débat public sur l'énergie, 98 pp.

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 40-56.

⁸⁵ HQ-15, doc. 6.

l'arbitrage entre les préoccupations économiques, environnementales et sociales qui sont au cœur de la PIR et du mandat de la Régie. Qui plus est, cette approche limiterait la PIR au court terme en faisant du plan de ressources un simple plan d'approvisionnement⁸⁶, tout en évacuant l'aspect à long terme de la planification intégrée des ressources⁸⁷.

Dans un contexte de restructuration où il existe un marché concurrentiel pour l'électricité et où les services publics verticalement intégrés sont remplacés par des compagnies de distribution sans actifs de production, la PIR décrite ici pourrait être appelée à céder sa place à un modèle qui ressemble plutôt à celui qui s'applique aux distributeurs gaziers, en vertu duquel les choix se font entre les acquisitions de la commodité sur le marché, d'une part, et les mesures d'efficacité énergétique, d'autre part⁸⁸. Mais l'industrie électrique au Québec est très loin d'une telle conjoncture, la vente des actifs de production d'Hydro-Québec ayant été rejetée à maintes reprises et par la société d'État et par le gouvernement. La création d'un marché véritablement concurrentiel en électricité, même en l'absence d'un dessaisissement, est peu prévisible dans un avenir rapproché.

La Régie a récemment annoncé l'amorce d'un processus de consultation devant mener à une définition fonctionnelle de la PIR, tel que prévu par la politique énergétique et la Loi sur la Régie de l'énergie. Il serait inapproprié que, même avant que cette réflexion débute, l'acceptation de la Proposition d'Hydro-Québec et du concept d'un plan de ressources qu'elle véhicule ait vidé ce processus de tout son sens.

Au-delà de la PIR, la Loi permet également que les externalités soient prises en compte lors de fixation des tarifs (art. 49 al. 1, 10^o) et lors de l'étude de demandes d'autorisation pour la construction d'immeubles, des exportations ainsi que les autres matières visées à l'art. 73. La

⁸⁶ HQ-1, doc. 1, p. 13.

⁸⁷ Litchfield, J., Hemmingway, L. et Raphals, P., *La planification intégrée des ressources dans le cadre de l'examen public du projet Grande-Baleine* (Montréal : Bureau de soutien de l'examen public du projet Grande-Baleine, 1994), Dossier-synthèse no. 7, p. 19-21.

prise en compte des externalités dans la prise de décisions en matière énergétique, et surtout en matière de production, est donc un élément clé de la Loi sur la Régie de l'énergie, comme elle l'était de la politique énergétique et du Rapport de la table de consultation du débat public sur l'énergie qui l'a précédée. Rappelons que les externalités — ou “ coûts externes ” — représentent des impacts qui ne sont pas normalement intégrés dans le coût de production de l'électricité, ni dans son prix.

Dans l'étude précitée, nous avons expliqué la relation entre la PIR et les externalités de la façon suivante :

“ L'objectif de la PIR est de déterminer et de suivre une voie “au moindre coût” pour le développement des ressources d'énergie électrique. Au début, on jugeait que l'unique but de la planification intégrée était de minimiser le coût monétaire de l'électricité. Bientôt cependant, il est devenu évident que la seule minimisation des coûts n'était ni raisonnable ni prudente, étant donné l'importance indéniable de nombreux autres facteurs non économiques dans le choix des ressources. L'élaboration d'une méthode structurée pour intégrer les attributs environnementaux à la prise de décisions est ainsi devenue un objectif important de la PIR.⁸⁹ ”

Or, la politique énergétique du gouvernement a précisé que :

“ Le plan de ressources, soumis pour approbation à la Régie, sera défini par Hydro-Québec en utilisant la méthode de la PIR et, en particulier, en incluant les externalités environnementales, économiques et sociales. ” p. 42

Elle précise également que ce processus se baserait sur la “ caractérisation des filières ”, un processus visant à déterminer “ les critères utilisés pour comparer chacune des filières et la

⁸⁸ Voir, entre autres, Raphals, P., *IRP in a Competitive Market – What's Left ?*, conférence présentée au colloque “ Markets, Regulation and the Future for Canadian Energy Utilities : A National Forum ”, Whistler, C.-B., le 13 juin 1995.

⁸⁹ Litchfield et al., *op. cit.*, p. 71.

pondération assortie à ces critères ”. Or, en parlant de filières, il est évident qu’on parle de filières de production d’électricité.

Rappelons en outre que l’art. 5 de la Loi exige également la prise en compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales, une formulation qui fait évidemment référence à la notion des externalités.

Est-ce que cette exigence s’applique également à la fixation des tarifs ? Cette même question était posée par le président de la Commission de l’économie et du travail au Ministre, lors de l’étude détaillée de l’art. 49 de la Loi. Sa question était la suivante :

“ **Le Président (M. Sirros)** : Est-ce que, quand on dit que la Régie doit tenir compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement, c’est dans l’intention du gouvernement d’indiquer à la Régie qu’elle devrait normalement tenir compte des externalités quand elle fera l’analyse des tarifs, la fixation des tarifs ?

“ **M. Chevette** : Quand vous regardez l’esprit de la politique énergétique qu’on a mis de l’avant en fonction du développement durable, ma réponse est claire : c’est oui. ”⁹⁰

La Proposition d’Hydro-Québec n’inclut nullement les externalités dans la fixation des tarifs de fourniture, ni ne permet-elle de le faire. Qui plus est, la déclaration d’Hydro-Québec que “ Hydro-Québec entend développer en priorité le potentiel hydroélectrique du Québec et, en accord avec son actionnaire le gouvernement du Québec, elle entend réaliser tous les projets qu’elle pourra sur une base d'affaires⁹¹ ” a pour effet de les exclure de toute décision sur des nouveaux projets également. En réponse à une question touchant à cette phrase, Hydro-Québec a répondu que “ Le concept de base d'affaires tient compte de toutes les variables qui ont un impact

⁹⁰ Gouvernement du Québec, *Journal des débats, Commission de l’économie et du travail*, 12 décembre 1996, 20h50.

⁹¹ Proposition, section 2.5, p. 13.

sur les coûts.⁹² Or, les externalités sont précisément des variables qui n'ont pas d'impact sur les coûts. En maintenant d'une part qu'Hydro-Québec déciderait seule des nouveaux projets, et d'autre part qu'elle le fera en ne tenant compte que des variables ayant un impact sur les coûts, elle exclut d'emblée les externalités de toute décision concernant ces projets, contredisant ainsi la politique gouvernementale et la Loi sur la Régie de l'énergie.

5 Conclusions

Cette analyse mène aux conclusions suivantes :

5.1 *L'éclatement des tarifs*

- ♦ Étant donné qu'aucune décision n'a été prise de procéder à l'ouverture des marchés de détail, l'éclatement des tarifs pour les consommateurs n'est pas justifié en ce moment. La Régie devrait donc recommander au gouvernement de reporter toute décision quant à la pertinence et quant aux modalités d'établissement des tarifs de fourniture jusqu'au moment où une décision sera prise à la suite des audiences sur la libéralisation des marchés prévues par l'art. 167, al. 3.
- ♦ Dans le cas où la Régie considère que l'art. 167 al. 1 l'oblige à établir des tarifs de fourniture d'électricité pour l'ensemble des catégories de consommateurs, elle devrait néanmoins, dans son avis au gouvernement, faire état de l'opportunité de ce faire, compte tenu des principes et des pratiques de la réglementation économique.

5.2 *Le coût d'acquisition de la fourniture*

- ♦ Selon la Proposition d'Hydro-Québec, la Régie devra fixer le coût d'acquisition de la fourniture auquel le Distributeur achète l'énergie auprès du Groupe Services énergétiques.

⁹² HQ-14, doc. 25, réponse 25.3.

En même temps, Hydro-Québec soutient que la Régie n'a pas de compétences pour fixer de tels prix de transfert. La Proposition est donc contradictoire.

- ♦ La séparation entre les unités d'affaires d'Hydro-Québec ne semble pas suffisante pour protéger les consommateurs contre la possibilité d'abus monopolistique.

5.3 **Les tarifs actuels**

- ♦ Les tarifs actuels ne peuvent être qualifiés de justes et raisonnables sur le simple fait qu'ils ont été approuvés par le gouvernement, surtout parce que l'ancienne approche n'était ni rigoureuse ni transparente.
- ♦ Les tarifs existants se sont basés, du moins en partie, sur les besoins financiers de l'entreprise, ce qui inclut les résultats des activités commerciales. Dans ce sens, il n'y a pas lieu de croire qu'ils sont l'équivalent des tarifs établis selon les critères énoncés au Chapitre IV de la Loi, notamment l'exigence que les actifs soient “ prudemment acquis et utiles ” et que les dépenses soient “ nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service ”. À défaut d'une preuve contraire, il n'y a aucune raison de croire que le tarif L est juste et raisonnable, au sens de la Loi.
- ♦ Il est loin d'être évident que les coûts de service d'Hydro-Québec vont effectivement augmenter dans les prochaines années. À l'opposé, s'ils diminuent, un gel tarifaire constituerait un net désavantage pour les consommateurs. Sans une connaissance détaillée des coûts de l'entreprise, le régulateur n'est pas en mesure de protéger adéquatement les intérêts des consommateurs québécois.
- ♦ La prétention d'Hydro-Québec voulant que l'ouverture (théorique) du marché du gros au Québec lui permet de se soustraire à toute obligation de transparence est erronée. Le régulateur doit veiller aux coûts d'un service public intégré aussi longtemps qu'il n'y a pas un marché suffisamment vigoureux pour contrôler, à lui seul, les prix. Au Québec, un tel marché

n'existe pas, et probablement n'existera pas dans un avenir prévisible. Pour toutes ces raisons, une réglementation basée sur les coûts de service demeure nécessaire dans le contexte énergétique québécois actuel.

5.4 Les implications environnementales de la Proposition d'Hydro-Québec

- ♦ L'efficacité énergétique est le moyen le plus important de réaliser le développement durable dans le secteur énergétique.
- ♦ La Table de consultation du Débat public sur l'énergie ainsi que la politique énergétique du gouvernement qui l'a suivi ont recommandé de donner un rôle fondamental à l'efficacité énergétique. Cependant, la Proposition d'Hydro-Québec créerait de forts incitatifs à augmenter les ventes et à défavoriser l'efficacité énergétique.
- ♦ La Proposition créerait aussi implicitement une déréglementation de la production, ce qui empêcherait la Régie d'accomplir ses mandats, dont la planification intégrée des ressources et l'intégration des préoccupations environnementales et sociales dans la prise de décision.

6 Qualifications de M. Philip Raphals

M. Philip Raphals est directeur adjoint du Centre Hélios, une société indépendante vouée à la recherche et à l'expertise-conseil en matière d'énergie. Depuis plusieurs années, M. Raphals a travaillé dans le domaine de l'énergie pour le gouvernement du Québec, les peuples autochtones, le secteur privé et des organismes de protection de l'environnement et des consommateurs. Dans les dernières années, il a été coauteur, avec M. Philippe Dunsky, de plusieurs rapports et études, touchant, entre autres, l'ouverture des marchés de l'électricité au Québec et la réglementation des tarifs d'électricité.

Parmis ces mandats récents, il a été appelé à fournir de l'expertise-conseil à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale dans le cadre de son mandat de surveillance d'Hydro-Québec au printemps 1997. Il a également conseillé plusieurs groupes environnementaux, sociaux et autochtones sur divers sujets.

Anciennement coordonnateur scientifique adjoint pour les cinq commissions et comités chargés de l'examen public du projet Grande-Baleine, M. Raphals est en outre l'auteur de rapports et d'études touchant la planification énergétique, les mesures d'atténuation d'impacts, l'efficacité énergétique et l'évaluation des externalités, entre autres. Il participe également à un groupe de travail sur les méthodes d'évaluation environnementale, sous l'égide du *Committee on Challenges to Modern Society* de l'OTAN.