

Proposition d'Hydro-Québec concernant les modalités d'établissement et  
d'implantation des tarifs de fourniture d'électricité

Mémoire présenté à

La Régie de l'énergie

par  
Le Regroupement national  
des conseils régionaux de l'environnement du Québec

Dans le cadre des audiences sur  
l'avis au gouvernement en vertu de l'art. 167, al. 1  
(R-3398-98)

5 mai 1998  
**Table des matières**

## **Description du RNCREQ**

4

### **Philosophie générale du RNCREQ**

5

### **Philosophie du RNCREQ en matière d'énergie**

5

### **Approche et mandats donnés**

6

### **PARTIE I : L'éclatement des tarifs**

6

1. Art. 167 al. 1

6

### **PARTIE II : La Proposition d'Hydro-Québec**

8

1. Introduction  
8
2. La réglementation sur la base des prix  
8
3. La possibilité d'abus monopolistique  
11

### **PARTIE III : Le développement durable**

11

1. L'efficacité énergétique  
11

### **PARTIE IV : Les implications environnementales**

13

### **PARTIE V : Réponses du RNCREQ aux cinq questions posées par la Régie**

13

### **PARTIE VI : Recommandations**

20

## **Description du RNCREQ**

Le Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) est un organisme reconnu par le ministère de l'Environnement et de la Faune, lequel lui confie le mandat d'être le porte-parole des orientations communes des régions, d'assumer un rôle de concertation, d'animation et d'information, d'offrir des ressources et un soutien aux Conseils régionaux de l'environnement (CRE). De façon plus spécifique, le RNCREQ a pour objectifs de :

- Créer un lieu d'échange et de concertation des CRE sur tout sujet relié à la sauvegarde et à la protection de l'environnement ;
- Contribuer au développement et à la promotion d'une vision globale du développement durable au Québec ;
- Contribuer à ce que les CRE se dotent d'outils de concertation et d'éducation populaire relativement à l'environnement ;
- Agir comme interlocuteur privilégié auprès du ministère de l'Environnement et de la Faune pour l'ensemble des CRE ;

- Représenter l'ensemble des CRE et émettre des opinions publiques en leur nom.

Les Conseils régionaux de l'environnement (CRE) ont quant à eux le mandat de contribuer au développement d'une vision régionale de l'environnement et du développement durable, et de favoriser la concertation de l'ensemble des intervenants régionaux en ces matières. Pour l'année 1997-1998, les CRE comptaient parmi leurs membres 230 organismes environnementaux, 167 gouvernements locaux, 49 organismes parapublics, 250 corporations privées ainsi que plusieurs membres individuels.

De façon plus spécifique, les CRE ont pour objectifs de :

- Regrouper et représenter des corporations, des organismes environnementaux et des individus voués à la protection de l'environnement et à la mise en valeur du développement durable d'une région, auprès de toutes les instances concernées et de la population en général, et ce, à des fins purement sociales et communautaires, sans intention pécuniaire pour ses membres ;
- Favoriser la concertation et assurer l'établissement de priorités et de suivi en matière d'environnement ;
- Favoriser et promouvoir des stratégies d'actions concertées en vue d'apporter des solutions aux problèmes environnementaux et participer au développement durable de la région ;
- Agir à titre d'organisme ressource au service des intervenants régionaux œuvrant dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

### **Philosophie générale du RNCREQ**

Tel que décrit précédemment, les CRE ont le mandat de promouvoir le développement durable au Québec. Ce concept a été propagé par le rapport *Notre avenir à tous* de la Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rapport Brundtland) en 1987, qui le définit ainsi : "*Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs*". Cette formule vise à réconcilier le développement économique et social, la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles.

En faisant la promotion de ce concept, les CRE se sont donnés comme objectif de montrer clairement les liens existant entre l'environnement et l'économie, puisqu'une économie saine et viable est impossible sans un environnement en santé, et que des politiques gouvernementales visionnaires auront non seulement des retombées positives pour l'environnement, mais aussi d'importantes répercussions positives pour l'économie. En effet, l'intégration des considérations économiques, sociales et environnementales, associée au concept de développement durable, permet d'évaluer de façon beaucoup plus réaliste la rentabilité **collective et à long terme** de tous projets.

Ainsi, pour le RNCREQ, souscrire au développement durable ne signifie pas qu'il faut freiner tout type de développement, il faut seulement que ce développement tienne compte de la capacité de

support des écosystèmes ainsi que des besoins sociaux, culturels et économiques des générations actuelles et futures.

**Mettre en pratique les principes du développement durable, c'est considérer la société, l'économie et l'environnement comme des éléments d'un système où ils s'appuient mutuellement et sont automatiquement pris en compte avant qu'une décision soit prise.** Sa mise en œuvre suppose que les ressources sont traitées en fonction de leur pleine valeur, tant future qu'actuelle, et offre l'espoir véritable que le développement économique n'entraînera pas la dégradation de l'environnement.

### **Philosophie du RNCREQ en matière d'énergie**

Le RNCREQ considère que les principes du développement durable doivent nécessairement guider les choix des Québécoises et des Québécois en matière énergétique. Cet objectif rejoint d'ailleurs les vœux exprimés par la Table de consultation du débat public sur l'énergie, qui recommandait que la future politique énergétique du Québec soit fondée sur "le concept de développement durable".

En ce sens, la Régie de l'énergie a reçu, de par sa Loi constitutive, le mandat de favoriser "la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable". Le RNCREQ se fait un devoir de défendre et de promouvoir auprès de la Régie la façon de concilier les considérations environnementales, sociales et économiques dans les choix énergétiques de demain.

### **Approche et mandats donnés**

En ce qui concerne plus spécifiquement l'intervention du RNCREQ dans cette cause, tel que nous l'avons exprimé dans notre demande d'intervention, nous souhaitons présenter dans ce mémoire une analyse juste et adéquate de la proposition d'Hydro-Québec. De plus, nous souhaitons répondre aux questions essentielles soulevées par la Proposition, pour faire avancer les réflexions de la Régie à cet égard.

Pour ce faire, nous avons demandé à M. Peter Bradford d'évaluer la Proposition d'Hydro-Québec de la perspective de la pratique réglementaire américaine, en appliquant des principes fondamentaux de la réglementation économique et en tenant compte des implications de la restructuration des marchés d'électricité aux États-Unis. Ayant présidé la New York State Public Service Commission de 1987 à 1995, et la Maine Public Utilities Commission de 1974 à 1975 et de 1982 à 1987, nous considérons que les perspectives amenées par M. Bradford seront très utiles pour orienter la Régie dans ses réflexions. Le rapport de M. Bradford se trouve à l'annexe A du présent mémoire.

Nous avons également demandé au Centre Hélios, une société indépendante de recherche et d'expertise-conseil en stratégies énergétiques, d'analyser la Proposition d'Hydro-Québec, de faire un rapport concernant son bien-fondé, et enfin, d'examiner les implications de la Proposition sur l'environnement. Le rapport de M. Philip Raphals, directeur adjoint du Centre Hélios, se trouve à l'annexe B du présent mémoire.

## **PARTIE I : L'éclatement des tarifs**

### 1. Art. 167 al. 1

L'art. 167, al. 1 soulève la possibilité de remplacer les tarifs intégrés par des tarifs séparés pour la fourniture, le transport et la distribution, sans toutefois nécessairement l'imposer. D'ailleurs, le fait que les différentes dispositions de la Loi sur la Régie de l'énergie découle de deux lois bien distinctes (la Loi sur la Régie du gaz naturel et la Loi sur Hydro-Québec) rend problématique l'interprétation de ces dispositions.

L'art. 52, et donc l'art. 167 al. 1, origine de l'art. 34 de la Loi sur la Régie du gaz naturel, où le terme "tarifs de fourniture" portait clairement le sens de la partie "commodité" des tarifs. Les arts. 31 (1) et 48, par contre, trouvent leurs origines dans l'art. 22.0.1 de la Loi sur Hydro-Québec, où l'expression "tarifs ... auxquels l'électricité est ... fournie" faisait référence à l'électricité produite, transportée et distribuée chez ses clients. La relation entre les obligations et compétences de la Régie en vertu de ces différentes dispositions fera l'objet d'une argumentation ultérieure.

Le témoignage de M. Bradford nous explique que le processus d'éclatement des tarifs a été entamé dans plusieurs États américains parce qu'il est nécessaire pour permettre l'établissement d'un régime de concurrence au niveau du détail. Autrement dit, pour permettre aux consommateurs individuels d'acheter la fourniture du fournisseur de son choix, le service public qui le dessert doit nécessairement avoir "éclaté", ou "dégroupé", ses tarifs.

Cependant, M. Bradford fait également valoir que, selon lui, aucun État ou juridiction n'a procédé à l'éclatement des tarifs (et donc à l'établissement des tarifs de fourniture applicables aux consommateurs) sans avoir préalablement exprimé clairement sa volonté, au niveau législatif ou réglementaire, de procéder à l'ouverture de la concurrence au niveau du détail. Le Québec n'ayant pas fait ce choix, il serait prématuré de procéder à l'éclatement des tarifs, et donc à l'établissement des tarifs de fourniture applicables à l'ensemble des consommateurs.

M. Raphals note que l'éclatement des tarifs n'apparaît dans aucun des textes principaux ayant marqué l'évolution de la politique énergétique du Québec. En fait, le concept n'a jamais été introduit avant que l'amendement proposé en Commission parlementaire donne lieu à l'art. 167

dans sa version actuelle. De plus, dans les débats qui ont suivi l'introduction de cet amendement, *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 tarifs.*

Tout avis de la Régie sur les tarifs de fourniture applicables à l'ensemble des catégories de consommateurs présuppose nécessairement un jugement préalable quant à l'opportunité de l'éclatement des tarifs.

**Le RNCREQ considère non approprié d'imposer un changement majeur en matière de tarification sans qu'il soit clairement justifié. En conséquence, il recommande que le Québec maintienne le régime actuel de tarifs intégrés pour les consommateurs d'électricité au Québec, et ce aussi longtemps qu'il n'aura pas jugé opportun de procéder à l'ouverture de la concurrence au niveau du détail. Si, après la tenue des audiences visées au 3<sup>e</sup> alinéa de l'art. 167, le gouvernement ordonnait explicitement la mise en place d'une telle concurrence, il pourra alors procéder à l'éclatement des tarifs et donc à l'établissement des tarifs de fourniture visés à l'art. 52.**

## **PARTIE II : La Proposition d'Hydro-Québec**

### 1. Introduction

Si la Régie considère malgré tout qu'il est juste, dans le contexte actuel, de procéder à l'éclatement des tarifs d'électricité, ce que nous contestons, le RNCREQ considère qu'elle ne doit en aucun temps permettre à Hydro-Québec de contourner l'esprit de la Loi ainsi que les principes de réglementation économique en fixant les tarifs de fourniture sur la base des tarifs actuels, qui n'ont jamais subi un examen rigoureux. Au contraire, les tarifs devraient être réglementés, du moins au départ, sur la base des coûts.

### 2. La réglementation sur la base des prix

Comme le démontre le témoignage de M. Raphals, la Régie ne peut qualifier les tarifs existants de "justes et raisonnables", comme le prétend Hydro-Québec. En fait, la société d'État a refusé de produire toute documentation à l'appui de cette affirmation, prétextant qu'ils sont justes et raisonnables puisqu'ils sont approuvés par décret gouvernemental.

La politique énergétique du gouvernement remet en cause le processus suivant lequel ces tarifs ont été établis, et donc *a fortiori* les tarifs eux-mêmes.

"[L]e mode d'examen utilisé pour analyser les modifications des tarifs d'Hydro-Québec ne pouvait être considéré comme satisfaisant.... 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."

D'ailleurs, ce processus n'aurait pu permettre de fixer des tarifs conformes aux critères explicités dans la Loi, notamment le critère de "prudemment acquis et utiles", en ce qui concerne les équipements de production, transport et distribution (art. 49 al. 1, 1<sup>o</sup>) et celui de "nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service", en ce qui concerne les dépenses (art. 49 al. 1, 2<sup>o</sup>). Qui plus est, le témoignage de M. Raphals démontre que la justification des dernières augmentations tarifaires s'est faite sur la base de la santé financière de l'entreprise et non des coûts de service.

Pour sa part, le rapport de M. Bradford démontre que la connaissance détaillée des coûts de production est fondamentale à la réglementation économique. "An essential characteristic of the regulation in place in all jurisdictions in the United States is that it is based on a detailed knowledge of the costs of the existing electric system." Selon lui, la réglementation par le coût de service demeure l'approche privilégiée dans les États qui ne visent pas l'implantation de la concurrence au détail. Il précise que:

"... the regulator must know the operating costs and the levels of investment, as well as the justification for management decisions. Our state laws are explicit in establishing the power of regulators to get such information. There can be no question of the regulator's entitlement to this information nor of the right to other parties to have access to it."

Même dans les États où l'on utilise des prix plafonds ou d'autres formes de réglementation incitative ("*performance-based regulation*", ou PBR), la fixation des prix se fait sur la base d'une connaissance détaillée des coûts de l'entreprise réglementée. Les seules exceptions sont les cas où des prix plafonds ont été appliqués aux nouvelles compagnies créées lors de fusions d'entreprises. Cependant, dans ces cas, les coûts de production pour ces compagnies étaient déjà connus antérieurement.

Comme le démontrent MM. Philippe Dunsky et Philip Raphals dans leur étude intitulée *La réglementation des tarifs d'électricité* soumise comme annexe C au présent mémoire, toute forme de réglementation incitative des tarifs, que ce soit par revenu ou prix plafond, inclut normalement une série de mécanismes visant à protéger les consommateurs de même que l'environnement. En l'absence de ces mécanismes, un prix ou revenu plafond ne peut être équitable envers les consommateurs, ni protéger adéquatement l'environnement des effets pervers de ces approches.

D'ailleurs, M. Bradford a montré dans son rapport que l'absence d'un examen rigoureux des coûts des entreprises réglementées dès le début de la mise en place d'un nouveau régime réglementaire pourrait placer le régulateur dans l'embarras ou nuire à sa crédibilité. Une telle situation s'est

présenté en Grande-Bretagne, où l'approche réglementaire est citée par Hydro-Québec dans son *Plan stratégique 1998-2002* comme semblable à la sienne. M. Bradford ajoute que:

"I know of no North American regulatory body which has allowed a public utility to set a price cap without a complete understanding of its costs, usually based on a substantial period of cost of service regulation."

La seule exception, selon M. Bradford, au principe de la réglementation en pleine connaissance des coûts (ce qui inclut également les régimes de PBR) se trouve lorsqu'il existe un marché véritablement concurrentiel.

***"Except under conditions where a truly competitive market imposes price discipline,*** regulation based closely on costs better enables capable regulators to prevent excessive earnings as well as to avoid subsidies to particular customer classes or among the different divisions or subsidiaries within a company." [nous soulignons]

D'ailleurs, les affirmations d'Hydro-Québec à l'effet que la réglementation sur la base des coûts est désuète sont sans fondement. Aussi longtemps qu'il n'existe pas un marché concurrentiel au Québec, la réglementation sur la base des coûts demeure donc nécessaire.

En ce sens, M. Bradford précise que:

"Even in California and the U.S. northeast, where retail choice has been initiated, **cost of service regulation is usually applied to the remaining monopoly areas,** such as transmission and distribution, **as well as to generation until such time as markets are fully competitive.**" [nous soulignons]

Étant donné que la vente des unités de production d'Hydro-Québec demeure une option qui ne soulève aucun intérêt au Québec, il est essentiel de continuer de réglementer le prix de l'électricité selon les coûts. M. Bradford résume ainsi cette question :

"Many countries are seeking to create competitive utility markets where none have existed. The Hydro-Quebec proposal borrows selectively among their evolving concepts, but Hydro Quebec seeks the freedom of minimal regulation and flexible pricing without the discipline of competitive conditions to prevent abuse. In the absence of any move toward competition, more stringent regulation would normally be required, especially given the goal in the Hydro-Quebec strategic plan of substantially increasing earnings and dividends over the next four years."

**Le RNCREQ conclut que toute réglementation économique doit se faire en connaissance détaillée des coûts de l'entreprise réglementée. Le RNCREQ conclut également que les tarifs actuels ne peuvent être qualifiés de "justes et raisonnables". En conséquence, il est impératif de procéder à une analyse exhaustive des coûts de service d'Hydro-Québec, en suivant les exigences du Chapitre IV de la Loi, et notamment de l'art. 49 al. 1. L'étude**

**des diverses formules de réglementation basées sur la performance devra se faire uniquement après cette étape.**

### 3. La possibilité d'abus monopolistique

Le témoignage de M. Raphals examine en détail l'affirmation d'Hydro-Québec voulant que sa Proposition protège les consommateurs contre tout impact négatif découlant de ses activités commerciales. L'absence de tout critère pour l'ajustement des tarifs de fourniture dans l'avenir fait en sorte que, même si c'est l'actionnaire qui profite de tout le *bénéfice* réalisé sur les marchés d'exportation, les consommateurs demeurent exposés aux risques à long terme dans le cas où les nouvelles sources de production développées par Hydro-Québec pour desservir ce marché ne pourront couvrir leurs coûts.

De plus, l'affirmation d'Hydro-Québec à l'effet que l'actionnaire absorberait toute perte éventuelle est inexacte, vue l'obligation de la Régie d'assurer le respect des ratios financiers d'Hydro-Québec (art. 49 al. 1, 5<sup>o</sup>).

La structure administrative d'Hydro-Québec ne semble pas inclure une séparation suffisante entre les activités monopolistiques et celles qui sont concurrentielles pour assurer une telle protection. Alors qu'Hydro-Québec prend soin d'établir les protections exigées par la FERC pour le bénéfice des consommateurs américains, elle ne prend pas de mesures comparables pour protéger les consommateurs québécois.

**Le RNCREQ conclut que la structure réglementaire proposée par Hydro-Québec ne protège pas les consommateurs contre les abus monopolistiques. En conséquence, il recommande que la Régie exerce tous ses pouvoirs réglementaires à l'égard d'Hydro-Québec, notamment ses pouvoirs de réglementer la production et de réglementer les tarifs sur la base du coût de service.**

## **PARTIE III : Le développement durable**

Même si Hydro-Québec soutient que sa Proposition est neutre par rapport au développement durable, les rapports de MM. Bradford et Raphals démontrent le contraire.

### 1. L'efficacité énergétique

L'efficacité énergétique, comme l'explique le rapport de la Table de consultation du Débat public sur l'énergie, est souvent le moyen le plus économique tant pour répondre aux besoins énergétiques des consommateurs que pour protéger l'environnement, augmenter la compétitivité des entreprises et procurer d'autres bénéfices sociaux et économiques. Il est donc impératif que le modèle de réglementation des tarifs permette de concilier les intérêts économiques de l'entreprise avec la promotion de l'efficacité énergétique.

D'ailleurs, en faisant référence aux textes de base concernant le développement durable, M. Raphals a démontré que l'efficacité énergétique est un élément clé de cette notion.

M. Bradford a noté que, au-delà de la nécessité que tout gel tarifaire soit balisé par une série de mécanismes spécifiques visant la protection des consommateurs, la notion même d'un gel tarifaire (ou d'un prix plafond) est incompatible avec la poursuite plus que symbolique par l'entreprise de l'efficacité énergétique et donc contraire aux principes du développement durable.

"Hydro-Québec's proposal ensures that its profits will be reduced as a consequence of successful DSM programs -- even those that are cost-effective. As a result, Hydro-Québec will have an incentive not to design and implement successful DSM programs.

Ces mêmes incitatifs sont également présents, mais dans une moindre mesure, avec la réglementation sur la base des coûts de service. Cependant, M. Bradford a souligné qu'il existe diverses façons de contrer l'effet néfaste des incitatifs de la réglementation traditionnelle, en permettant par exemple aux services publics de recouvrer leurs revenus perdus lors de la prochaine cause tarifaire. À plus long terme, M. Bradford considère toutefois que le Québec devra songer à l'utilisation, une fois les coûts connus, d'un régime de réglementation incitatif basé sur le *plafonnement des revenus* ("revenue cap").

**Le RNCREQ conclut que la Proposition d'Hydro-Québec créerait des incitatifs néfastes pour la réalisation du potentiel d'efficacité énergétique rentable pour la société. En conséquence, il recommande que la Régie:**

- **procède à une analyse détaillée des coûts d'Hydro-Québec avant de fixer tout tarif d'électricité,**
- **permette à Hydro-Québec de recouvrer les revenus perdus associés aux programmes d'efficacité énergétique, et**
- **songe, sur la base des coûts de service, à la mise en place d'un régime de réglementation incitative ("PBR") basé sur l'approche du plafonnement des revenus ("revenue cap").**

#### **PARTIE IV : Les implications environnementales**

Tel que mentionné précédemment, malgré les affirmations d'Hydro-Québec à l'effet que sa Proposition est neutre à l'égard du développement durable, M. Raphals a démontré qu'elle aurait des implications néfastes pour la protection de l'environnement. Mis à part ses effets néfastes sur l'efficacité énergétique, entraînant inévitablement l'augmentation, à long terme, des impacts environnementaux reliés à la production d'électricité, la Proposition aurait comme effet de réduire le contrôle de la Régie quant aux choix de nouvelles ressources énergétiques.

M. Raphals a démontré que, si la Proposition est acceptée intégralement, la Régie ne pourra pas exercer ses compétences en matière de réglementation de la production d'Hydro-Québec, et ce tant au niveau de l'approbation de nouveaux projets de production que de la planification à long terme (la planification intégrée des ressources).

Pour le RNCREQ, ces compétences touchant la production d'électricité sont au cœur même du mandat de la Régie, soit de "favorise[r] la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable[, tenant] compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales ..."

**Le RNCREQ considère que la Proposition d'Hydro-Québec empêcherait la Régie d'exercer ses pleins pouvoirs réglementaires et par conséquent recommande son rejet, et ce, afin de permettre que tous les acteurs de la société québécoise puissent se faire entendre en audience publique sur toute décision touchant la production d'électricité.**

#### **PARTIE V : Réponses du RNCREQ aux cinq questions posées par la Régie**

- 1. «Compte tenu du contexte énergétique nord-américain, le modèle proposé de réglementation des tarifs de fourniture d'électricité peut-il être considéré comme étant bien adapté aux caractéristiques de l'industrie électrique québécoise ?»**

Comme l'a démontré M. Bradford, le modèle proposé par Hydro-Québec ne peut d'aucune façon être considéré comme étant bien adapté aux caractéristiques de l'industrie électrique québécoise, compte tenu du contexte énergétique nord-américain. La Proposition d'Hydro-Québec adopte les concepts et terminologie qui sont propres aux marchés concurrentiels, alors qu'ils n'ont pas d'application au Québec, compte tenu de l'absence quasi total d'un contexte concurrentiel en ce moment et dans un avenir prévisible. Qui plus est, l'utilisation de ces concepts dans sa

Proposition entraîne une réduction importante des pouvoirs de la Régie, notamment celui d'assurer le respect de l'intérêt public dans les actions d'Hydro-Québec.

Par exemple, Hydro-Québec invoque la transition vers des marchés concurrentiel pour justifier son refus de dévoiler ses coûts de production, incluant les coûts des installations existantes et les coûts des projets proposés.

"Les tendances en matière de réglementation sont à l'effet que lorsqu'il y a ouverture du marché, les informations sur les coûts de production deviennent confidentielle. C'est la tendance que l'on observe par exemple dans les états de Californie, du Massachusetts et du Rhode Island. Plusieurs s'attendent à ce que la plupart des états permettent la libre concurrence au niveau du marché de détail au tournant du siècle; la règle de la confidentialité se généralisera donc à tous les participants."

"La divulgation des coûts de production d'Hydro-Québec pourrait lui nuire dans la mesure où elle serait la seule entreprise au Québec ou sur ses marchés à l'exportation à révéler ses coûts."

Or, d'entrée de jeu, il faut admettre que le qualificatif "lorsqu'il y a ouverture du marché" exclut d'emblée Hydro-Québec, puisqu'il n'y a pas d'ouverture réelle du marché d'électricité au Québec. D'ailleurs, dans son rapport, M. Bradford dément cette affirmation:

"Hydro-Québec has been very reluctant to provide even the most basic information about its costs and structure. It asserts that competitive conditions in the U.S. compel this privacy, but this statement is not correct. U.S. utilities have recognized (and regulators have insisted) for many years that the provision of complete cost data to regulators and customers goes hand-in-hand with being granted a monopoly franchise. As a result, basic cost information is completely available for rate-setting purposes. Indeed, the rate-setting process cannot function without such information. When necessary, protective orders are issued to limit access to commercially sensitive information. 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."

" Even in U.S. states where decisions in favor of retail competition have been made, a great deal of information about the costs of utility operations is routinely available in annual reports (including the FERC Form 1, which must be filed by all but the smallest electric utilities) and through processes of discovery."

Or la concurrence sur les marchés de gros au Québec est tellement limitée qu'elle ne pourra devenir la base d'un argument sérieux pour limiter les obligations réglementaires d'Hydro-Québec. D'ailleurs, M. Bradford a clairement démontré que, même dans les États où la concurrence au détail est déjà établie, les services publics intégrés sont tenu de déposer la déclaration «Form 1»

auprès de la FERC, dévoilant ainsi une très grande quantité d'information sur leurs coûts de production.

Enfin, il ajoute que:

«Such information may not be available as to independent generators, but providing this material is the price that regulated utilities pay in return for the substantial advantages of a vertically integrated monopoly franchise. If requirements to provide information regarding supply costs become burdensome even with protective orders, the remedy is divestiture and competition, not secrecy and weak regulation.»

Comme l'a souligné M. Bradford, un régime de réglementation basée sur les coûts est nécessaire vu le contexte particulier du Québec. Il considère que l'adoption par la Régie d'un prix plafond sans une connaissance détaillée des coûts de l'entreprise pourrait non seulement discréditer aujourd'hui la Régie de l'énergie, mais pourrait de plus, à l'avenir...

«[...] replicate the embarrassment of over-earnings that have accompanied similar undertakings in the U.S. (when mergers have produced price freezes with no review of the costs of the combined companies) and Britain (where existing prices were frozen following privatization with no attention to costs or to productivity). Such over-earnings can be hidden for a time in cost increases or construction projects that might not pass tests for external financing, but they are likely to show up eventually. When they do, they can cause considerable embarrassment for the regulators who have permitted them.»

Il faut rappeler que la Table de consultation du Débat public sur l'énergie a aussi recommandé, de façon unanime, la réglementation des prix d'électricité sur la base ces coûts.

En effet, le **contexte québécois** menant à la création de la Régie de l'énergie était teinté par deux volontés claires, soit (1) de rendre transparent et rigoureux le processus de fixation des tarifs, et (2) de placer l'efficacité énergétique sur un pied d'égalité avec les options du côté de l'offre par le biais de la planification intégrée des ressources (PIR).

Or, la Proposition aurait comme effet de soustraire à la Régie la compétence qui lui a été donnée justement afin de corriger les erreurs du passé et de rendre transparent et rigoureux le processus de fixation des tarifs. De plus, la Proposition aurait pour effet de créer des effets dissuasifs importants à la réalisation par Hydro-Québec du potentiel d'efficacité énergétique moins coûteux que les solutions traditionnelles du côté de l'offre. Enfin, elle limiterait grandement la capacité d'appliquer la planification intégrée des ressources aux choix électriques du Québec.

La Proposition d'Hydro-Québec est donc non seulement mal adaptée au contexte québécois mais, qui plus est, est contraire aux objectifs poursuivis par le législateur québécois.

## **2. «Quelles sont les préoccupations économiques, sociales et environnementales qui devraient être prises en compte à l'égard des modalités proposées pour l'établissement et l'implantation des tarifs de fourniture d'électricité ?»**

L'établissement et l'implantation des tarifs de fourniture d'électricité soulève un grand nombre d'enjeux de nature économique, social et environnemental. Notamment, la tarification peut avoir des effets importants sur, entre autres :

- Les investissements de l'entreprise en matière d'efficacité énergétique,
- La volonté de l'entreprise d'assurer le succès ou l'échec de programmes ou mesures d'efficacité énergétique,
- Les investissements en matière de sécurité et de fiabilité des équipements,
- Les efforts de l'entreprise en matière d'atténuation des impacts environnementaux de ses projets,
- Le niveau d'investissements en recherche-développement
- L'intérêt pour l'entreprise de choisir une source de production d'électricité plutôt qu'une autre,
- La capacité du régulateur d'assurer que les consommateurs paient un tarif «juste et raisonnable»,
- La capacité du régulateur d'éviter que l'entreprise réglementée ne reçoive de profits indûs («windfall profits»),
- Les incitatifs que encourage les consommateurs à investir ou non en efficacité énergétique, et
- Les incitatifs que encouragent les consommateurs à mieux gérer la pointe.

Ces enjeux seront tous affectés de façon importante par les décisions concernant les tarifs d'électricité. Dans un contexte de développement durable (tel que le prescrit la Loi sur la Régie de l'énergie), il est impératif que les choix concernant la réglementation des tarifs tente de concilier l'intérêt de l'entreprise réglementée et celui de la société, ce qui implique notamment une réglementation favorable aux investissements de l'entreprise en matière d'efficacité énergétique, de protection de l'environnement, de sécurité, etc. Ces considérations doivent trouver une place importante au sein du processus décisionnel. Nous discuterons davantage de ces points dans notre réponse à la question no 5, ci-après.

## **3. «Comment le modèle proposé de réglementation des tarifs de fourniture d'électricité assure-t-il la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et le traitement équitable des fournisseurs?»**

Le modèle proposé n'assure aucunement la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et le traitement équitable des fournisseurs. Au contraire, il sous-tend comme principe le droit d'Hydro-Québec d'avoir l'avantage maximum contre ses concurrents américains,

sans fournir aux régulateurs les informations dont ils a besoin pour assurer la protection des consommateurs et de l'intérêt public. Comme le fait remarquer M. Bradford:

«U.S. utilities have recognized (and regulators have insisted) for many years that the provision of complete cost data to regulators and customers goes hand-in-hand with being granted a monopoly franchise. As a result, basic cost information is completely available for rate-setting purposes. Indeed, the rate-setting process cannot function without such information. When necessary, protective orders are issued to limit access to commercially sensitive information. 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.

[...]

Thus, much of the information that Hydro Québec declines to furnish for competitive reasons (see, for example, the response to RNCREQ Question 36c) is publicly available to all parties through routine filings under U.S. regulation. Consequently, Hydro-Québec is able to get much of the production cost information about U.S. utility competitors that it is declining to furnish to its own regulator and customers.»

La transparence dans la gestion des revenus que tire Hydro-Québec, notamment de ses clients captifs, est un élément essentiel de la protection des consommateurs et de l'intérêt public.

Au delà de la disponibilité de l'information, la Proposition d'Hydro-Québec néglige d'autres objectifs et facteurs qui devront être pris en compte, notamment le maintien d'un équilibre approprié entre les profits et les prix, le maintien d'un niveau adéquat de fiabilité et de service à la clientèle, ainsi que la protection d'autres objectifs réglementaires, tel que l'efficacité énergétique et l'environnement.

Qui plus est, M. Raphals a démontré que, à moyen et à long terme, la Proposition ne peut protéger les consommateurs contre des hausses tarifaires liées aux activités commerciales d'Hydro-Québec sur les marchés d'exportation. Par contre, elle garantit à l'actionnaire tout *bénéfice* que la compagnie pourrait réaliser sur ces mêmes marchés. En ce sens, elle est doublement injuste aux consommateurs: ceux-ci portent, à moyen terme, les risques de telles activités, sans pourtant en partager les bénéfices.

#### **4.«Quelles sont les implications potentielles de la Proposition d'Hydro-Québec sur les différents acteurs et intervenants du marché énergétique québécois?»**

La Proposition d'Hydro-Québec est contraire aux intérêts des consommateurs, de l'environnement et de la société québécoise. Voir nos réponses aux questions 2 et 5.

## **5.«Quelles sont les implications potentielles de la Proposition d'Hydro-Québec sur le mandat de la Régie conformément à sa loi constitutive?»**

Le mandat fondamental de la Régie de l'énergie se résume à l'article 5 de sa loi constitutive:

*«Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable. À cette fin, elle tient compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales ainsi que de l'équité au plan individuel comme au plan collectif. Elle assure également la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable des distributeurs.»*  
(nous soulignons)

La Proposition d'Hydro-Québec va à l'encontre des principes du développement durable et donc de la considération des préoccupations économiques, sociales et environnementales.

**D'un point de vue économique**, les implications potentielles de la Proposition sont, notamment, les suivantes:

- La Proposition crée un conflit important entre l'intérêt économique d'Hydro-Québec et l'intérêt économique des consommateurs de recevoir les services énergétiques au moindre coût. C'est le cas notamment parce que la Proposition créerait des effets dissuasifs importants à la poursuite des mesures d'efficacité énergétique rentables pour la société, c'est à dire moins coûteuse que les alternatives de production. Ces effets dissuasifs provenant de la Proposition d'Hydro-Québec pourront entraîner des paiements énergétiques inutilement élevés par les consommateurs.
- La Proposition permettrait à Hydro-Québec de profiter de baisses des coûts sans pour autant partager les bénéfices avec les consommateurs, ce qui est contraire au principe d'équité et de conciliation d'intérêts. Pire, la Proposition ne protégerait pas les consommateurs des risques associés à la stratégie de développement des marchés de l'entreprise, puisque les coûts pourraient devoir être récupérés à un moment ultérieur dans le but d'assurer le respect des ratios financiers de l'entreprise. Les consommateurs se retrouvent donc exclus du partage des bénéfices mais garant des risques.
- Les risques pour les consommateurs sont aggravés par la Proposition, vue que celle-ci empêcherait à la Régie de l'énergie de réglementer les choix d'investissements majeurs d'Hydro-Québec. De plus, les consommateurs ne pourraient même pas prendre connaissance des coûts qu'ils pourront être appelés à payer à l'avenir.
- Les tarifs établis à la base ne sont nullement justifiés et ne peuvent aucunement être qualifiés de «justes et raisonnables». Ces tarifs ont de plus été développés dans le cadre d'un régime réglementaire reconnu pour ses déficiences importantes, que la création de la Régie de l'énergie devait justement corriger.

**D'un point de vue social**, la Proposition d'Hydro-Québec a également des implications importantes et néfastes, notamment:

- La Proposition enlèverait toute la transparence nécessaire pour assurer la protection de l'intérêt public.
- La Proposition empêcherait toute discussions sur des éléments importants d'intérêt public, par exemple le niveau des réservoirs son implication sur la sécurité des approvisionnement en électricité pour les québécois.
- En créant des effets dissuasifs sur les investissements de l'entreprise en matière d'efficacité énergétique, la Proposition nuit à l'exploitation d'une filière énergétique clairement reconnu pour ses impacts positifs nets sur l'emploi et la santé humaine, tel que décrit dans le rapport du Débat public sur l'énergie.

**D'un point de vue environnemental**, la Proposition d'Hydro-Québec a des implications de première ordre, notamment :

- En créant des effets dissuasifs importants en matière d'efficacité énergétique, elle nuit à la plus importante option de protection de l'environnement disponible dans le contexte énergétique.
- En soutirant à la Régie sa compétence en matière de réglementation de la production d'électricité, la Proposition empêcherait la Régie d'assurer la protection de l'environnement et l'application des principes du développement durable en ce qui a trait aux actifs existants et futurs de production d'électricité d'Hydro-Québec. Ainsi, la définition du terme «distributeur» que propose Hydro-Québec aurait, si acceptée, des implications majeures et néfastes sur la capacité d'appliquer les principes du développement durable sur la partie des activités d'Hydro-Québec entraînant le plus d'impacts environnementaux potentiels.
- En refusant de fournir les informations touchant les coûts des centrales existantes et futures, la Proposition d'Hydro-Québec empêcherait également un exercice rigoureux de planification intégrée des ressources, pourtant essentiel à la réalisation du mandat de la Régie de l'énergie.

Pour les raisons ci-dessus, la Proposition d'Hydro-Québec va à l'encontre du mandat fondamental de la Régie de l'énergie tel que décrit à l'article 5 de sa loi constitutive.

## **PARTIE VI :      Recommandations**

**Le RNCREQ demande respectueusement à la Régie de:**

- 1. Rejeter la Proposition d'Hydro-Québec;**
- 2. Constater qu'il n'y a pas lieu de procéder à l'éclatement des tarifs d'Hydro-Québec;**

- 3. Déterminer, dans le cadre d'une cause générique ultérieure, l'approche à la détermination des tarifs d'Hydro-Québec, en suivant notamment les exigences des articles 5, 49 et 51 de la loi sur la Régie de l'énergie;**
- 4. Préciser que toute approche à la réglementation doit être cohérente avec, d'une part, le recours par l'entreprise réglementée à l'efficacité énergétique lorsque celle-ci est l'option la moins coûteuse à la société québécoise et, d'autre part, la protection de l'environnement et des consommateurs québécois.**
- 5. Confirmer sa compétence quant aux activités de production et de commercialisation d'Hydro-Québec et, notamment, aux autorisations requises en vertu de l'article 73 de la loi sur la Régie de l'énergie.**