

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : R-3897-2014, Phase 1

HYDRO-QUÉBEC

Mise en cause

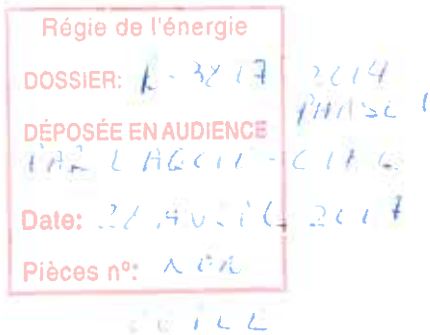
c.

L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES
CONSOMMATEURS INDUSTRIELS
D'ÉLECTRICITÉ (AQCIE)

et

LE CONSEIL DE L'INDUSTRIE
FORESTIÈRE DU QUÉBEC (CIFQ)

Intervenants



**ARGUMENTATION FINALE DE L'AQCIE ET DU CIFQ SUR LE MRI AMENDÉ
DU TRANSPORTEUR**

St-Jérôme, le 28 avril 2017
Guy Sarault
Procureur de l'AQCIE et du CIFQ

TABLE DES MATIÈRES

A. INTRODUCTION

B. LES DÉPENSES ASSUJETTIES AU MRI AMENDÉ PROPOSÉ PAR LE TRANSPORTEUR

B.1 La décision D-2017-043 et la position de HQT sur celle-ci

B.2 La lettre du Transporteur du 19 avril 2017, pièce HQTD-126

- a) Item 1.1 - Type de MRI : méthode du plafonnement des revenus
- b) Item 1.2 - Durée : quatre ans
- c) Item 1.3 - Formule d'indexation : facteur d'inflation (I)
- d) Item 1.4 - Formule d'indexation : facteur de productivité (X) comme indiqué dans la lettre du 19 avril
- e) Item 1.5 - Formule d'indexation versus exclusions facteur (Y) : coût de retraite
- f) Item 1.6 - Phase 2 du dossier R-3897-2014
- g) Item 1.7 – Clause de sortie
- h) Item 1.8 0 Clause de succession
- i) Item 1.9 - Inclusion d'un mécanisme de partage des écarts de rendement au MRI
- j) Item 1.10 - Mécanisme de report de gains d'efficience (« MRE ») non applicable pour le premier MRI
- k) Item 1.11 - Traitement réglementaire
- l) Item 1.12 - Phase 3 du dossier R-3897-2014

B.3 L'exclusion des dépenses en capital

B.4 L'exclusion de certains postes des charges nettes d'exploitations (CNE)

C. CONCLUSION

A. INTRODUCTION :

1. Comme indiqué dans le mémoire¹ ainsi que dans l'argumentation finale² qu'ils ont présentés dans le dossier de HQD, l'AQCIE et le CIFQ tiennent à souligner que l'instauration pour le Distributeur, et maintenant pour le Transporteur, d'un mécanisme de réglementation incitative (MRI) en vertu de l'article 48.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie (la LRÉ) constitue une occasion historique offrant le potentiel de donner à Hydro-Québec les leviers nécessaires pour augmenter son efficacité comme jamais auparavant et de bonifier le rendement qu'elle offre à son actionnaire tout en générant des réductions significatives des coûts et des tarifs pour le bénéfice des consommateurs.
2. Comme on le sait, le Transporteur et le Distributeur sont, depuis le tout début de leur assujettissement à la juridiction de la Régie de l'énergie, réglementés selon un mode traditionnel basé sur le coût de service en vertu duquel leurs tarifs sont établis sur la base de leurs propres projections de revenus et dépenses pour l'année témoin projetée. Inévitablement, ce mode de réglementation procure à l'entreprise réglementée un contrôle significatif sur l'ensemble de ses outils de prévision et de gestion financière qui fait en sorte qu'il est fort difficile, voire même presque impossible, pour la Régie et les intervenants concernés de s'assurer que sa productivité est optimale.
3. Dans le cas particulier du Transporteur et du Distributeur, les effets pervers découlant de leur réglementation selon le mode traditionnel du coût de service se sont manifestés par la réalisation de surplus de rendement significatifs au détriment de la clientèle. Sur ce point, l'AQCIE et le CIFQ réfèrent la Régie à l'extrait suivant de la décision D-2014-034 rendue en date du 4 mars 2014 dans le dossier R-3842-2013 sur le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTER) alors proposé par le Transporteur et le Distributeur :

« [354] Depuis l'adoption de la Loi, les Demandeurs sont assujettis à un cadre réglementaire basé sur le coût de service. Ce cadre prévoit le dépôt de dossiers tarifaires sur la base de l'année témoin projetée. Il prévoit également la mise en place de comptes d'écarts permettant aux entreprises assujetties de réduire l'impact d'événements hors de leur contrôle, ce qui permet de réduire leur risque d'affaires.

[355] Pendant les premières années de la réglementation, la Régie constate que les Demandeurs ont enregistré des écarts de rendement négatifs. Toutefois, entre 2007 et 2012, les écarts de rendement observés ont été essentiellement positifs et se sont accrus à partir de 2009.

[356] Pour le Distributeur, les écarts de rendements sont passés de 105,7 M\$ en 2009 à 111,4 M\$ en 2012, avec un sommet de

¹ Pièce AQCIE-CIFQ-0028.

² Pièce AQCIE-CIFQ-0088.

171,4 M\$ (ou 494 points de base) atteint en 2010. Ces écarts représentent entre 316 et 332 points de base au-delà du taux de rendement autorisé.

[357] Pour le Transporteur, les écarts ont été de 83,6 M\$ en 2009 pour atteindre 152,0 M\$ en 2012, soit entre 177 et 315 points de base au- delà du taux de rendement autorisé..

[358] Selon la Régie, le contrôle que les Demandeurs exercent sur leur gestion, ainsi que sur leurs outils de prévision leur procure une marge de manœuvre leur permettant de moduler les activités en cours d'année afin d'atteindre les objectifs financiers prévus. La Régie est d'avis que les écarts de rendement observés au cours des dernières années découlent entre autres du contrôle des Demandeurs sur leurs décisions de gestion. Dans ce contexte, et tenant compte de l'historique des écarts de rendement depuis 2009, elle considère peu probable que les Demandeurs réalisent des écarts de rendement négatifs au cours de prochaines années. » (nos soulignés)

4. Notons qu'un constat similaire avait été fait par la Régie dans la décision D-2013-106 rendue en date du 15 juillet 2013 dans le dossier R-3809-2012 phase 2 portant sur le MTER alors proposé pour Gaz Métro :

« [382] La Régie considère que le risque associé à une réglementation sur la base du coût de service est généralement inférieur à celui lié à une réglementation incitative. Le distributeur a la possibilité de présenter des budgets conservateurs dans un tel contexte. L'asymétrie d'information doit aussi être prise en compte dans l'établissement d'un mécanisme de partage des trop-perçus et des manques à gagner. » (nos soulignés)

5. Dans ce contexte, on peut comprendre que l'avantage indéniable d'un MRI est de scinder, dans toute la mesure du possible, les outils de prévision et de gestion financière de l'entreprise de ses revenus et tarifs en ayant recours à des index et autres critères objectifs.
6. Cependant, pour être efficace, le MRI doit être fondé sur de véritables indicateurs de productivité et de qualité de service qui contraindront Hydro- Québec à faire preuve de créativité et déployer de réels efforts pour avoir droit aux incitatifs prévus au mécanisme. En somme, le MRI doit inciter HQT à non seulement travailler davantage mais aussi à travailler mieux. De plus, le MRI doit minimiser, dans toute la mesure du possible, les exclusions, facteurs exogènes ou «off ramps» destinés à en atténuer les effets contraignants.
7. Or, après un examen attentif des expertises amendées déposées de part et d'autre relativement au MRI de HQT, soit celle du Pacific Economics Group Research (PEG) pour les intervenants et celle de Concentric Energy Advisors (CEA) pour Hydro-Québec, force est de constater que seule celle de PEG recommande des conditions et modalités permettant

réellement d'atteindre les objectifs relatés ci-dessus, lesquels correspondent, pour l'essentiel, à ceux énoncés à l'article 48.1 de la Loi.

B. LES DÉPENSES ASSUJETTIES AU MRI AMENDÉ PROPOSÉ PAR LE TRANSPORTEUR :

B.1 La décision D-2017-043 et la position de HQT sur celle-ci :

8. Comme il fallait s'y attendre, tous les intervenants impliqués dans le présent dossier, incluant le Transporteur, se doivent, aux fins de leur analyse de la proposition amendée de HQT, de tenir compte de l'importante décision D-2017-043 rendue par la Régie en date du 7 avril 2017 sur le MRI du Distributeur.
9. L'AQCIE et le CIFQ tiennent à souligner que, même si cette décision n'a pas retenu la totalité de leurs propres recommandations, celle-ci, dans son ensemble, établit les bases d'un mécanisme équilibré et suffisamment englobant aux fins d'inciter le Distributeur à déployer de réels efforts pour augmenter son efficacité et sa productivité et bonifier le rendement qu'il offre à son actionnaire tout en générant des réductions importantes des coûts et des tarifs pour le bénéfice de l'ensemble des consommateurs du Québec. Pour l'AQCIE et le CIFQ, il ne fait aucun doute que, lorsque considérée dans son ensemble, la décision D-2017-043 rencontre les objectifs fixés par le législateur à l'article 48.1 de la LRÉ.
10. Le 19 avril 2017, en prévision des audiences sur le MRI du Transporteur devant débiter le 24 avril courant, le procureur du Transporteur a transmis à la Régie une lettre, pièce HQT-D-0126, dans la section 1 de laquelle il énumère une série de caractéristiques du MRI du Transporteur qui, à son avis, ont été réglées par la décision D-2017-043 et qui, par voie de conséquence, devraient être exclues de l'audience.
11. Le 21 avril 2017, la Régie a transmis aux procureurs du Transporteur une lettre, pièce A-0146, prenant acte de la position du Transporteur dans le dossier à la suite de la décision D-2017-043 mais refusant toutefois sa demande d'exclure certains sujets de l'audience. Dans cette même lettre, la Régie a toutefois souligné que la connaissance du positionnement du Transporteur devrait aider les intervenants à cibler leur intervention lors de l'audience, comme plusieurs l'avaient d'ailleurs déjà mentionné.

B.2 La lettre du Transporteur du 19 avril 2017, pièce HQT-D-126 :

12. L'AQCIE et le CIFQ proposent donc, dans les lignes ci-après, de revenir sur les items énumérés à la section 1 de la lettre de HQT du 19 avril dernier, pièce HQT-D-0126, et d'énoncer ce qu'ils en retiennent eu égard à la preuve présentée de part et d'autre à l'audience sur le MRI de HQT.
 - a) **Item 1.1 - Type de MRI : méthode du plafonnement des revenus**

13. Dans ce premier item, le Transporteur prend acte de la décision de la Régie d'approuver l'implantation d'un MRI de type plafonnement des revenus pour l'ensemble de la clientèle du Distributeur.
14. Or, si on consulte le tableau sommaire des principales caractéristiques proposées par Hydro Québec pour le MRI amendé du Transporteur à l'Annexe « A » de la pièce HQT-D-0097, force est de constater que HQT ne propose pas un mécanisme de plafonnement des revenus (formule de type « I-X ») pour l'ensemble des dépenses mais bien plutôt un mécanisme dit hybride selon lequel la formule paramétrique ne s'appliquerait qu'aux Charges Nettes d'Exploitation (CNE), à l'exception de certaines d'entre-elles, et que les autres composantes de son coût de service, pour l'essentiel, continueraient à être déterminées sur la base de la méthode traditionnelle du coût de service.
15. Ainsi, si on consulte l'Annexe « A » de la pièce HQT-D-0097, on apprend que les éléments suivants continueraient à être déterminés selon la méthode du coût de service :
 - Rendement sur la base de tarification
 - Amortissement
 - Taxes
 - Achats de services de transport
 - Frais corporatifs
 - Comptes d'écart et de reports reconnus par la Régie
 - Autres éléments résiduels des revenus requis (« autres composantes »)
16. Lors de leur contre-interrogatoire à l'audience du 24 avril 2017 (volume 12), les témoins d'Hydro Québec ont confirmé que la description ci-dessus correspond bel et bien à la teneur générale du mécanisme qu'ils proposent pour le Transporteur par rapport à ce qui a été décidé pour le Distributeur dans la décision D-2017-043.
17. D'un point de vue quantitatif, les éléments dont le Transporteur propose de maintenir la réglementation en mode coût de service sont loin d'être négligeables. Sur ce point, l'AQCIÉ et le CIFQ réfèrent la Régie à l'extrait suivant du témoignage de M. Stéphane Verret à l'audience du 24 avril 2017 :

« 13 Q. [22] O.K. Effectivement, si on va à la page 5 de la présentation PowerPoint de vos experts d'aujourd'hui, donc c'est la pièce C-HQT-D-0137, j'ai déduit que le rendement sur la base de tarification, l'amortissement et les taxes représentaient soixante-dix-huit point quatre pour cent (78,4 %) du revenu requis qui demeurerait déterminé en coûts de service, selon vos projections?

R. C'est ce qui est indiqué, effectivement.

Q. [23] Effectivement. C'est pour ça que vous nous dites que c'est considérable?

R. Absolument »

18. L'exclusion des dépenses d'immobilisation de la formule paramétrique constitue une différence fort importante par rapport à ce qui a été décidé à ce chapitre par la Régie à l'égard du Distributeur. En effet, et comme bien indiqué aux paragraphes 252 et suivants de cette décision, la Régie a décidé d'inclure dans la formule d'indexation non seulement les charges d'exploitation sous le contrôle de gestion du Distributeur mais également les taxes, les frais corporatifs, l'amortissement des actifs en service et le rendement sur la base de tarification. L'AQCIE et le CIFQ entendent revenir, dans les lignes ci-après, sur les éléments mis en preuve qui militent en faveur d'un traitement identique des mêmes postes de dépenses du Transporteur.

b) Item 1.2 - Durée : quatre ans

19. À l'item 1.2 de sa lettre du 19 avril, pièce HQTD-0126, le Transporteur prend acte de la décision de la Régie à l'effet de fixer le terme du MRI du Distributeur à une période de quatre (4) ans dont les tarifs de la 1^{ère} seront déterminés selon la méthode du coût de service et ceux des trois autres années sur la base de l'application du MRI.

20. Lorsque confrontés à cette durée de quatre (4) ans par rapport à celle de trois (3) ans initialement proposée dans le tableau sommaire de l'Annexe A de leur pièce HQTD-0097, les témoins du Transporteur ont indiqué qu'ils ne s'objectent pas à ce que le terme du MRI du Transporteur soit arrimé avec celui du Distributeur, à condition seulement, selon eux, que le modèle de réglementation incitative qui soit mis en place reconnaisse les particularités du Transporteur.³

21. On peut dès lors tenir pour acquis qu'il n'y a plus matière à débat quant au terme du MRI du Transporteur et que celui-ci sera de quatre (4) ans, tout comme celui du Distributeur.

c) Item 1.3 - Formule d'indexation: facteur d'inflation (I)

22. À l'item 1.3 de sa lettre du 19 avril, le Transporteur prend acte des paragraphes de la section 3.4.1 de la décision D-2017-043 constituant la décision de la Régie quant aux facteurs d'inflation à être utilisés pour le MRI du Distributeur. On retiendra essentiellement ce qui suit :

- En ce qui a trait au facteur d'indexation des salaires, la Régie n'a pas retenu la proposition du Distributeur et propose plutôt comme indice la croissance moyenne historique calculée à partir de l'EERH pour le Québec, de Statistique Canada. Afin d'atténuer les effets dus à la volatilité, la Régie considère qu'il serait raisonnable d'utiliser à cet effet la moyenne mobile des trois (3) dernières

³ Voir la transcription du 24 avril 2017, volume 12, pages 81-82.

années se terminant le 31 mars de l'année tarifaire précédant celle pour laquelle de nouveaux tarifs doivent être fixés. La Régie réserve sa décision sur le choix de cet indice lors de la phase 3.

- Pour estimer la croissance des autres dépenses, la Régie retient comme indicateur l'IPC Québec, tel que mesuré par Statistique Canada.
23. Bien évidemment, les indices d'inflation retenus par la Régie pour le Distributeur diffèrent de ceux initialement proposés par le Transporteur, soit :
- Le taux de croissance des salaires d'Hydro Québec pour la masse salariale
 - L'IPC pour les autres charges nettes d'exploitation (CNE)
 - Les prévisions du Transporteur pour les autres composantes du revenu requis
24. Lors de leur contre-interrogatoire à l'audience du 24 avril, les témoins d'Hydro Québec se sont montrés disposés à arrimer les facteurs d'inflation applicables au MRI du Transporteur à l'égard, seulement, des postes de dépenses qui seront assujetties à la formule paramétrique. En effet, et comme nous l'avons vu ci-dessus, le Transporteur propose d'exclure de la formule plusieurs postes de dépenses, à commencer, bien sûr, par les dépenses en immobilisation.
25. L'AQCIE et le CIFQ retiennent de ceci qu'il n'y a plus matière à débat au sujet des mesures d'inflation à utiliser aux fins de la formule paramétrique. Le seul débat à ce chapitre sera la détermination des postes de dépenses qui sont assujetties à la formule.

d) Item 1.4 - Formule d'indexation : facteur de productivité (X) :

26. À l'item 1.4 de sa lettre du 19 avril, le Transporteur prend acte de la décision de la Régie à l'effet de déterminer le facteur de productivité (X) du MRI du Distributeur selon la méthode basée sur le jugement de la Régie. Le Transporteur note aussi l'ordonnance au Distributeur à l'effet de déposer d'ici le 30 juin 2017 les études, analyses et rapports dont il dispose afin d'éclairer la Régie quant à la détermination du facteur (X) en phase 3.
27. Lorsqu'interrogés sur ce dernier point à l'audience du 24 avril 2017, les témoins du Transporteur ont confirmé que le Transporteur était disposé à mettre à la disposition des intervenants les études dont il disposerait sur la productivité. Les témoins du Transporteur ont aussi ajouté qu'ils ne s'objecteraient pas à ce que les intervenants puissent également soumettre à la Régie des études, analyses et rapports susceptibles d'éclairer son jugement quant à la détermination du facteur (X) en

phase 3⁴.

28. Les témoins du Transporteur ont toutefois été plus réticents quant à leurs intentions relativement à l'ordonnance contenue au paragraphe 165 de la décision D-2017-043 qui se lit comme suit :

« [165] Néanmoins, bien que le jugement de la Régie demeure nécessaire dans la détermination du Facteur X, ce jugement doit s'appuyer sur des études contemporaines. Afin de déterminer s'il y a eu des modifications à l'échelle de l'industrie depuis les dernières années, la Régie est d'avis que la réalisation d'une étude PMF pour déterminer la valeur du Facteur X est opportune. Cette étude devra être réalisée à l'intérieur des premières années d'application du MRI du Distributeur pour une application possible du résultat lors de la dernière année du MRI »

29. L'extrait suivant du témoignage de M. Stéphane Verret à l'audience du 24 avril 2017 confirme bien les réserves qu'entretient le Transporteur quant à l'opportunité de réaliser une telle étude pendant le premier terme du MRI :

« Donc, ça, on voit qu'il y a une obligation supplémentaire qui est imposée au Distributeur pour les fins d'une étude de productivité multifactorielle en cours d'application du MRI, est-ce que c'est quelque chose avec lequel le Transporteur serait disposé à s'arrimer?

M. STÉPHANE VERRET :

R. Je vais inviter monsieur... nos experts à commenter davantage sur cette question-là, mais moi, je ne suis pas un expert de ce genre d'étude-là, là, mais de ce que j'en comprends, étant donné le très faible nombre d'entreprises comparables au Transporteur, ce serait une genre d'étude qui serait très difficile et complexe à réaliser, et je... pour cette raison-là, l'entreprise croit que la Régie devrait poursuivre avec la détermination de facteur X à l'année 4 et l'année subséquente, basée sur le jugement et non pas sur une étude de productivité difficilement réalisable pour le Transporteur, je laisserai mes collègues, là, s'ils veulent commenter davantage là-dessus.

Q. [75] Je retiens que vous ne seriez pas disposé à vous arrimer avec cette obligation-là qui a été...

R. C'est un des éléments distinctifs qu'on avait mis dans notre proposition qui était de continuer à fixer le facteur X basé sur le jugement. »

30. Malgré les réticences entretenues par le Transporteur à ce chapitre, l'AQCIE et le CIFQ soumettent respectueusement qu'il n'y a pas de mal à tout le moins de tenter de réaliser une telle étude pendant la durée des MRIs du Distributeur et du Transporteur. Pour leur part, l'AQCIE et le CIFQ s'en remettent au témoignage de leur expert, le Dr Mark Lowry, à ce chapitre et ajoutent que le terme de quatre (4) ans qui s'appliquera aux MRIs du Distributeur et du Transporteur est amplement suffisant pour

⁴ Voir transcription du 24 avril 2017, volume 12, pages 92 à 95.

effectuer des recherches appropriées en la matière.

31. Lors de son témoignage à l'audience du 25 avril 2017, le Dr Lowry a présenté des arguments convaincants démontrant qu'il est loin d'être impossible de préparer une étude de productivité multifactorielle, même pour un transporteur comme HQT :

« It's nice, indexing is nice as well that you get to side step the whole problem with cost forecast. Now, the next question is, in the long run at least, that you want to calibrate the X factor using some information about industry productivity trends. Well, how hard is that to do? Now, there were statements made yesterday that this could be a problematic exercise but yet, HQT, in its wisdom, elected to choose an expert that has never actually done a transmission productivity study and they're the ones giving you advice about this. Now, AQCIE chose us who have previously done work in this area and I can tell you that there are good transmission data available for dozens of United States utilities and probably we'll be able to throw into, one could throw into a study of this type, no matter who the consultant is that does it, Hydro One Networks as well. So, that is not a problem. And, in fact, it's and to process it because there are outfits like SNL Financial that just have that at your fingertips, all the itemised data from the United States is right there to get a study going. I mean, a study of that type really only takes three months or four months to do. Also, the statement was made yesterday that no successful transmission productivity study has ever been done. Well, we've done these studies for Canadian transmission company clients and I'd like to think that they were successful. We've also done sophisticated statistical bench marking studies for utilities in Australia using the United States data. So, I don't think that the data is a problem. I think it's very doable. » (nos soulignés)

e) Item 1.5 - Formule d'indexation versus exclusions facteur (Y) : coût de retraite

32. À l'item 1.5 de sa lettre du 19 avril, le Transporteur prend acte de la décision de la Régie à l'effet que les coûts de retraite devraient être couverts par la formule d'indexation et qu'elle réserve sa décision finale à cet égard en phase 3, lors de la détermination finale du MRI.
33. Bien que cette question pointue ne semble pas avoir été débattue en audience, l'AQCIE et le CIFQ retiennent de la lettre du Transporteur qu'il est disposé à arrimer sa proposition à ce chapitre avec la décision rendue sur celle-ci pour le MRI du Distributeur.

f) Item 1.6 - Phase 2 du dossier R-3897-2014

34. À l'item 1.6 de sa lettre du 19 avril, le Transporteur prend acte de la décision de la Régie de ne pas tenir une phase 2 dans le cadre du présent dossier.
35. De l'avis de l'AQCIE et le CIFQ, il s'agit là d'un constat évident eu égard

au fait que la Régie a décidé de déterminer le facteur (X) du Distributeur en phase 3 et que, par ailleurs, les travaux relatifs à la préparation d'une étude de productivité multifactorielle seront effectués pendant le cours du premier terme du MRI.

g) Item 1.7 - Clause de sortie

36. Dans cet item de sa lettre du 19 avril 2017, le Transporteur prend acte de l'approbation par la Régie de l'inclusion d'une clause de sortie permettant une révision ou une interruption du MRI dont les modalités seront précisées en phase 3.
37. Encore une fois, même si ce sujet pointu n'a pas fait l'objet de débats dans le cadre de l'audience sur le MRI du Transporteur, l'AQCIE et le CIFQ tiennent pour acquis que les MRIs respectifs du Distributeur et du Transporteur seront arrimés à ce chapitre.

h) Item 1.8 - Clause de succession

38. À l'item 1.8 de sa lettre du 19 avril 2017, le Transporteur prend acte de la décision de la Régie à l'effet qu'il est prématuré d'adopter une clause de succession pour le moment et qu'elle se prononcera au moment opportun, après consultation des participants, quant à la forme du rééquilibrage, la date et les modalités d'un retour éventuel au coût de service, qu'il soit complet ou partiel.
39. Encore une fois, même si ce sujet particulier n'a pas fait l'objet de débats particuliers dans le cadre de l'audience sur le MRI du Transporteur, l'AQCIE et le CIFQ tiennent pour acquis que les MRIs respectifs du Distributeur et du Transporteur seront arrimés à ce chapitre.

i) Item 1.9 - Inclusion d'un mécanisme de partage des écarts de rendement (MTÉR) au MRI

40. À l'item 1.9 de sa lettre du 19 avril 2017, le Transporteur prend acte de l'approbation, par la Régie, de l'inclusion d'un MTÉR au MRI du Distributeur, dont les modalités pourront être revues en phase 3.
41. Cet item de la lettre du Transporteur omet toutefois de commenter les paragraphes 453 à 454 de la décision portant sur les modalités d'application du MTER :

« [453] Pour l'instant, la Régie entend appliquer les modalités prévues à la décision rendue au dossier R-3842-2013, sous réserve des dispositions à la présente décision quant aux indicateurs de qualité, mais ces modalités devront être revues en phase 3.

[454] La Régie s'attend à ce que les excédents de rendement du Distributeur pour l'année 2017, s'il y en a, soient inclus dans le cadre du MRI. À cet égard, il convient d'ajouter un élément à cet effet au MRI dans le calcul du revenu requis pour tenir

compte du remboursement à la clientèle de la portion des excédents de rendement qui lui revient. »

42. Lorsqu'interrogés sur ces deux paragraphes de la décision lors de leur contre-interrogatoire à l'audience du 24 avril 2017⁵, les témoins d'Hydro Québec ont rapidement reconnu que le Transporteur ne s'objecte aucunement à être régi par les modalités du MTER actuel et de rembourser les surplus de 2017 conformément à la décision rendue par la Régie à l'égard du Distributeur. L'AQCIE et le CIFQ retiennent donc qu'il n'y a plus matière à débat à ce chapitre.

j) Item 1.10 - Mécanisme de report de gains d'efficience (« MRE ») non applicable pour le premier MRI

43. À l'item 1.10 de sa lettre du 19 avril 2017, le Transporteur prend acte du paragraphe 468 de la décision dans lequel la Régie a rejeté la proposition de PEG d'établir un mécanisme de report des gains déficiences pour le premier MRI du Distributeur tout en ajoutant que cet enjeu sera traité dans le cadre d'une version ultérieure du MRI du Distributeur.

44. En l'absence de débat sur cette question lors de l'audience sur le MRI du Transporteur, l'AQCIE et le CIFQ retiennent que cette ordonnance sera également applicable au MRI du Transporteur.

k) Item 1.11 - Traitement réglementaire

45. À l'item 1.1, de sa lettre du 19 avril 2017, le Transporteur prend acte des paragraphes 504 à 506 de la D-2017-043 inclusivement dans lesquels la Régie décrit le traitement réglementaire allégé qui sera utilisé pour l'examen des composantes du MRI pendant la durée de l'application de celui-ci.

46. Encore une fois, en l'absence de débat sur cette question lors de l'audience sur le MRI du Transporteur, l'AQCIE et le CIFQ tiennent pour acquis que ce traitement réglementaire s'appliquera également au MRI du Transporteur.

l) Item 1.12 - Phase 3 du dossier R-3897-2014

47. Dans cet item de sa lettre du 19 avril 2017, le Transporteur prend acte de la décision de la Régie de tenir une phase 3 dans le cadre du dossier tarifaire 2018 du Distributeur.

48. Encore ici, l'AQCIE et le CIFQ tiennent pour acquis qu'il y aura une phase 3 dans le dossier du MRI du Transporteur mais ils sont moins certains quant à la question de savoir si celle-ci sera tenue concurremment à celle du Distributeur. À prime abord, la décision de la Régie de tenir l'audience relative à la phase 3 du MRI du Distributeur

⁵ Voir transcription du 24 avril 2017, volume 12, pages 103 à 105

dans le cadre du dossier tarifaire de ce dernier semble militer en faveur d'une interprétation à l'effet que la phase 3 du MRI du Transporteur sera traitée distinctement dans un dossier tarifaire propre au Transporteur. Nous encourageons toutefois la Régie de tenir cette phase 3 dans le prochain dossier tarifaire du Transporteur, donc celui de 2018.

B.3 L'exclusion des dépenses en capital :

49. La proposition du Transporteur d'exclure complètement ses dépenses en capital de l'application de la formule paramétrique constitue, et de loin, l'élément contribuant le plus à édulcorer l'application effective du MRI et compromettre l'atteinte des objectifs consignés par le législateur à l'article 48.1 de la Loi.
50. On se souviendra que la proposition du Distributeur ayant mené à la décision D-2017-043 ajoutait à la formule d'indexation les taxes, les frais corporatifs et les coûts liés aux investissements par le biais de l'amortissement des actifs mis en service mais que, par ailleurs, le Distributeur souhaitait exclure le rendement sur la base de tarification de la formule d'indexation au motif qu'il n'a pas de contrôle sur le coût de la dette ni sur le taux de rendement sur les capitaux propres⁶.
51. À l'instar de plusieurs autres intervenants, l'AQCIE et le CIFQ se sont objectés à cette exclusion au motif, notamment, que si cette proposition du Distributeur devait être retenue, la formule d'indexation s'appliquerait à seulement 14,4% du revenu requis. Au soutien de leur objection à ce chapitre, l'AQCIE et le CIFQ ont cité plusieurs exemples de MRIs au Canada et aux États-Unis dont le rendement sur la base de tarification est inclus dans la formule d'indexation.
52. Comme on le sait, la Régie a refusé l'exclusion proposée par le Distributeur et a retenu une grande partie des motifs avancés par les intervenants qui s'y sont opposés. On retiendra entre autres les paragraphes suivants de l'opinion de la Régie :

« [224] Afin de respecter les objectifs prévus à l'article 48.1 de la Loi, la Régie est d'avis qu'elle doit chercher à favoriser l'application de la Formule d'indexation à davantage de coûts que ceux qui sont actuellement indexés dans le cadre de la formule paramétrique.

[225] La Régie reconnaît la volonté du Distributeur à accroître l'efficacité du MRI en ajoutant les frais corporatifs, les taxes et l'amortissement des actifs mis en service dans la Formule d'indexation aux éléments déjà indexés à la formule paramétrique. Toutefois, la Régie juge qu'en regard de l'objectif d'allègement réglementaire prévu à l'article 48.1 de la Loi, la proposition du Distributeur n'est pas suffisante.

[226] La Régie constate que la proposition du Distributeur a pour effet d'assujettir seulement 14,4 % du revenu requis à la Formule d'indexation. À cet

⁶ Pour un résumé des propositions du Distributeur à ce chapitre, voir les paragraphes 185 à 197 de la décision D-2017-043.

égard, il résulterait de la seule exclusion des charges d'approvisionnement et de service de transport que la Formule d'indexation ne pourrait s'appliquer qu'à environ 24 % du revenu requis.

....

[251] La Régie juge que l'évolution combinée du rendement de la base de tarification et des dépenses d'amortissement n'apparaît pas trop irrégulière (« lumpy ») pour être sujette à l'application de la Formule d'indexation.

[252] Selon la Régie, l'exercice permet de constater qu'il est raisonnable d'inclure à la fois l'amortissement et le rendement sur la base de tarification dans la Formule d'indexation. La Régie juge que l'évolution de ces postes combinés est suffisamment prévisible et raisonnablement sous le contrôle du Distributeur pour être incluse dans la Formule d'indexation.

[253] La Régie considère que l'inclusion de ces deux éléments du coût du capital permettrait d'étendre de façon notable la portée de la Formule d'indexation, de 59,4 % à plus de 83 % des coûts de distribution et de SALC. ou de 14 % à près de 20 % du revenu requis, contribuant ainsi à l'allègement réglementaire visé par le troisième objectif de l'article 48.1 de la Loi. » (nos soulignés)

53. Pour soutenir sa proposition d'exclure ses dépenses en capital de la formule d'indexation, le Transporteur invoque des arguments qui ne sont pas sans rappeler ceux qui avaient été avancés par le Distributeur pour exclure le rendement sur sa base de tarification. Ainsi, à la page 8 de sa présentation Powerpoint en audience, pièce HQT-D-036, le Transporteur souligne que sa structure de coûts est dominée par les coûts associés aux investissements et souligne les coûts importants des mises en service individuelles et la variabilité des prévisions.
54. Dans sa présentation Powerpoint, pièce C-AQCIE-CIFQ-0118, présentée à l'audience du 25 avril 2017, l'expert Mark Lowry a procédé à une analyse exhaustive et chiffrée de l'évolution du coût du service du Transporteur sur une longue période démontrant que l'évolution des dépenses en immobilisation s'avère très stable sur l'horizon à long terme et ce, non seulement pour sa performance passée mais aussi pour ses projections. Rappelons aussi que le Dr. Lowry a souligné que la taille importante de HQT, loin de constituer un inconvénient, contribue largement à la grande stabilité de l'évolution de son coût de service dans le temps.
55. On retiendra particulièrement les pages 10 et 11 de cette présentation démontrant que l'évolution du revenu requis du Transporteur est plus stable que celui du Distributeur. De l'avis de l'AQCIE et le CIFQ, ce constat est accablant lorsque l'on considère la conclusion de la décision D-2017-043 à l'effet que l'évolution combinée du rendement de la base de tarification et des dépenses d'amortissement du Distributeur n'était pas trop irrégulière (« lumpy ») pour être sujette à l'application de la formule d'indexation. En effet, si ce constat est valable à l'égard du Distributeur, il l'est encore davantage à l'égard du Transporteur.

56. L'AQCIE et le CIFQ soumettent respectueusement que les analyses du Dr. Lowry démontrent de façon convaincante que les dépenses en capital du Transporteur pourraient facilement être intégrées dans la formule d'indexation du MRI sans compromettre son intégrité financière ni sa capacité d'atteindre son rendement autorisé sur l'avoir propre.
57. Les réticences entretenues par le Transporteur à l'égard de la formule d'indexation qu'il a qualifié de « *tous azimuts* » font totalement abstraction des nombreuses autres caractéristiques du MRI qui procurent une protection efficace à l'entreprise réglementée. À titre d'exemples, mentionnons les comptes d'écart qui demeureront, les facteurs Z et Y, les clauses de sortie (« *off ramps* »), la détermination d'un « stretch factor » approprié, un MTÉR bien arrimé au MRI, l'évaluation du mécanisme en cours de terme, etc.
58. Par ailleurs, si la Régie devait entretenir des doutes quant à l'opportunité d'inclure les dépenses en capital du Transporteur de la formule d'indexation, l'AQCIE et le CIFQ tiennent à rappeler que leur expert a formulé certaines propositions susceptibles d'atténuer les effets potentiellement rigides de l'application de la formule d'indexation :
- a) La Régie pourrait opter pour le « *alternative hybrid revenue cap* » dont la description est contenue à la page 25 de la présentation du Dr Lowry;
 - b) La Régie pourrait choisir d'instaurer des « *capital cost trackers* » dont la description est contenue aux pages 27 à 29 de la présentation du Dr Lowry.
59. L'AQCIE et le CIFQ sont loin d'être les seuls intervenants qui s'opposent à l'exclusion des dépenses en capital de la formule d'indexation du MRI du Transporteur :
- À la page 16 de son mémoire, pièce C-AHQ-ARQ-0046, l'AHQ-ARQ « ... considère que la trajectoire de l'amortissement ajustée est compatible avec une trajectoire dérivée d'une formule (I-X) et, qu'à l'instar du MRI du Distributeur, l'amortissement devrait être inclus dans la formule (I-X) du MRI du Transporteur ». À la page 19 de ce même mémoire, l'AHQ-ARQ formule la même opinion à l'égard des taxes. Même chose pour les frais corporatifs à la page 22. À la page 23, cet intervenant appuie la proposition de PEG selon laquelle la majorité des projets d'investissements devrait être inclus dans la formule (I-X) par le biais de l'amortissement comme mentionné plus haut mais aussi par le biais du rendement sur la base de tarification et de ces éléments connexes.
 - À la page 14 de sa présentation Powerpoint, pièce C-EBM-0048, EBM soumet qu'il est essentiel de soumettre les CAPEX à l'établissement du RR pour respecter les objectifs de l'article 48.1 LRÉ.

- À la page 15 de son mémoire, pièce C-FCEI-0071, la FCEI estime qu'il est essentiel, pour espérer offrir un incitatif minimal à optimiser les investissements, que le rendement sur la base de tarification soit inclus dans la formule du mécanisme.

B.4 L'exclusion de certains postes des charges nettes d'exploitations (CNE)

60. Les exclusions proposées par le Transporteur ne s'arrêtent pas aux seuls coûts liés aux actifs. En effet, nous avons appris au cours des audiences que certaines « *autres composantes* » des charges nettes d'exploitation (CNE) du Transporteur continueraient à être déterminées sur la base de la méthode du coût de service même si, une fois incluses dans le budget total des charges d'exploitations, elles seraient par la suite indexées selon la formule paramétrique. Il s'agit en l'occurrence des quatre éléments suivants qui sont décrits aux pages 10 et 11 de la présentation PPT, pièce HQTD-0136, présentée par les témoins d'Hydro Québec en audience :

- La croissance des activités (facteur (C)).
- La maintenance liée à la pérennité (facteur (P)) constituant la mise à niveau de la maintenance requise des installations en fonction du modèle de gestion des actifs (MGA).
- Les activités récurrentes (facteur (A)) constituant la mise à niveau pour tenir compte de nouvelles activités de nature récurrente.
- Éléments de suivis particuliers (facteur « ESP ») constituant les éléments sur lesquels le Transporteur prétend n'exercer peu ou pas de contrôle.

61. Encore une fois, à l'exception du facteur (C) qui a été autorisé pour le Distributeur, aucun des autres éléments des CNE énumérés ci-dessus n'a fait l'objet d'une exclusion approuvée par la Régie pour le Distributeur. Lors de leur contre-interrogatoire à l'audience du 24 avril, les témoins d'Hydro Québec ont confirmé que ces exclusions sont propres au Transporteur et que rien de tel n'a été approuvé par la Régie dans sa décision D-2017-043 rendue à l'égard du Distributeur.

62. Fondamentalement, ce que le Transporteur, dans sa lettre du 19 avril, qualifie « *d'ajustements annuels des paramètres de la formule d'indexation* », constituent de pures dépenses d'exploitation sur lesquelles le Transporteur exerce un contrôle direct. De l'avis de l'AQCIE et le CIFQ il n'y a aucune preuve au dossier démontrant que le Transporteur n'est pas en mesure d'intégrer ces postes de dépenses dans son processus normal de planification budgétaire. À notre avis, le modèle de gestion des actifs (MGA) qui est à la source du prétendu ajustement pour la maintenance liée à la pérennité (facteur (P)) est un processus de planification à long terme qui relève de toute évidence du

contrôle du Transporteur. Bien au contraire, nous comprenons que le MGA, loin de constituer un aléa financier, constitue un outil de gestion efficace qui devrait permettre au Transporteur de mieux performer à l'intérieur des paramètres de la formule d'indexation.

63. Si l'on devait accepter la proposition du Transporteur d'exclure ces éléments de la formule d'indexation, le Transporteur pourrait vraisemblablement utiliser ces prétendus ajustements annuels aux fins d'atténuer les effets contraignants de la formule d'indexation, ce qui est manifestement contraire à l'esprit même d'un mécanisme de rendement incitatif. L'AQCIE et le CIFQ soulignent en outre que le maintien de ces ajustements selon une réglementation en mode coût de service est tout à fait contraire à l'objectif d'allégement réglementaire consigné à l'article 48.1 de la Loi.
64. Lors de son témoignage à l'audience du 25 avril 2017, le Dr Lowry s'est inscrit en faux contre l'exclusion du facteur (P) et a souligné qu'il ne connaissait aucun précédent de MRI en Amérique du nord où une telle exclusion a été autorisée :

« Last slide, just quick remarks about supplemental capital revenue. I believe there are no grounds for HQT's proposed P factor. My feeling about this is that CNE are characteristically volatile and yet, they're almost always subject to indexing or some sort of fairly hard revenue cap in multi-year rate plans. The last rate case which might be for two thousand eighteen (2018) or it might be for two thousand nineteen (2019) is presumably going to include a sizeable MGA budget. And you'll notice yesterday that HQT actually declined to forecast variances from their MGA budget. They don't even know whether future MGA expenses are going to be higher than the sum of forty million (40 M) that will likely be in the budget. Some MGA expenses will be capitalised so that's like dividing them by forty (40) as Régisseure Duquette noted the other day. And then what about precedents for something like a P factor? Well, I've been monitoring PVR in North America for various clients, including the Edison Electric Institute in the United States for many years, and I have never heard of this type of special adjustment factor. » (nos soulignés)

65. Pour tous ces motifs, l'AQCIE et le CIFQ s'objectent vigoureusement à l'exclusion de ces facteurs d'ajustements de la formule d'indexation, à l'exception seulement du facteur (C) qui a déjà été autorisé par la Régie pour le Distributeur.

CONCLUSION


66. Le dictionnaire Larousse définit le verbe « inciter » (d'où est tiré l'adjectif « incitatif ») comme signifiant « pousser vivement quelqu'un à quelque chose ». Or, lorsque l'on analyse la teneur générale des recommandations contenues dans le rapport de CEA, force est de constater qu'on ne propose presque aucune mesure poussant vivement le Transporteur à rencontrer de réels indicateurs de productivité et de

performance susceptibles de générer de véritables réductions de coûts pour le bénéfice des consommateurs. En somme, on n'y retrouve rien l'incitant véritablement à faire preuve de la vision et de la créativité requises pour se comporter comme une entreprise exposée à la libre concurrence qui doit demeurer à l'écoute de sa clientèle pour être profitable.

67. L'exclusion de nombreux postes de dépenses de l'application du MRI proposé pour le Transporteur ainsi que l'absence quasi totale de recours à des index ou autres facteurs objectifs pour régir la progression d'importantes composantes du coût de service et des tarifs ne reflètent qu'une volonté de maintenir le statu quo. De l'avis de l'AQCIE et du CIFQ, il est très important que les conditions et modalités des mécanismes à être approuvés pour le Transporteur lui imposent des incitatifs réels et stimulants qui forceront un vrai changement de la culture d'entreprise chez Hydro-Québec au bénéfice commun de son actionnaire et de ses clients.
68. Est-il nécessaire de rappeler ici que la présente audience n'a pas été convoquée pour discuter de l'opportunité ou non d'instaurer un mécanisme de réglementation incitative pour le Distributeur et le Transporteur. Cette décision a déjà été prise par le législateur et le texte de l'article 48.1 de la LRE est clair et limpide quant à la teneur de ses attentes.
69. L'AQCIE et le CIFQ soumettent respectueusement que les pistes de réflexions ainsi que les recommandations contenues dans le rapport amendé de PEG comportent tous les attributs nécessaires permettant d'atteindre les objectifs consignés à l'article 48.1 de la Loi. En conséquence, l'AQCIE et le CIFQ croient opportun de conclure la présente argumentation en confirmant qu'ils endossent intégralement toutes et chacune des recommandations contenues dans l'expertise amendée de PEG.

Le tout respectueusement soumis.

Saint-Jérôme, le 28 avril 2017



Me Guy Sarault
BISSONNETTE FORTIN GIROUX
Cabinet d'avocats
Procureur de l'AQCIE et du CIFQ