

Régie de l'énergie - Dossier R-3897-2014 – Phase 1 Partie HQT
Hydro-Québec Transport et Hydro-Québec Distribution – Mécanisme de réglementation incitative (MRI)

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER R-3897-2014
PHASE 1 – PARTIE HQT

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT ET
DISTRIBUTION -
MÉCANISME DE RÉGLEMENTATION
INCITATIVE (MRI)

HYDRO-QUÉBEC, en ses qualités de
Transporteur et de Distributeur

Demanderesse

-et-

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE
CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE
(AQLPA)

Intervenantes

**PROPOSITION D'UN MÉCANISME INCITATIF PRAGMATIQUE ET AXÉ SUR L'INTÉRÊT PUBLIC
POUR HYDRO-QUÉBEC TRANSÉNERGIE
MÉMOIRE**

M. Jacques Fontaine, Consultant
M^e Dominique Neuman, LL.B., Procureur

Préparé pour :
Stratégies Énergétiques (S.É.)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

Le 24 février 2017

Pièce SÉ-AQLPA-2 Document 1

***Proposition d'un mécanisme incitatif pragmatique et axé sur l'intérêt pour Hydro-Québec TransÉnergie
M. Jacques Fontaine, Consultant et M^e Dominique Neuman, Procureur
Stratégies Énergétiques – Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)***

Régie de l'énergie - Dossier R-3897-2014 – Phase 1 Partie HQT
Hydro-Québec Transport et Hydro-Québec Distribution – Mécanisme de réglementation incitative (MRI)

Pièce SÉ-AQLPA-2 Document 1

Proposition d'un mécanisme incitatif pragmatique et axé sur l'intérêt pour Hydro-Québec TransÉnergie
M. Jacques Fontaine, Consultant et M^e Dominique Neuman, Procureur
Stratégies Énergétiques – Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)

SOMMAIRE EXÉCUTIF

RECOMMANDATION NO. 1-0

LES COÛTS DE DÉVELOPPEMENT ET DE MISE EN ŒUVRE D'UN MÉCANISME DE RÉGULATION INCITATIVE

L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et *Stratégies Énergétiques (S.É.)* invitent respectueusement la Régie de l'énergie, au présent dossier, à accorder autant de poids, voire un poids supérieur, à la preuve non experte (mémoires, rapports d'analyse) des participants qu'à la preuve experte, aux fins de la décision à être rendue au présent dossier.

RECOMMANDATION NO. 1-1

LES COÛTS DE DÉVELOPPEMENT ET DE MISE EN ŒUVRE D'UN MÉCANISME DE RÉGULATION INCITATIVE

Nous sommes conscients, comme le souligne le rapport *Elenchus*, qu'un mécanisme de réglementation incitative pourrait requérir des coûts de développement et de mise en œuvre pouvant parfois être significatifs.

Il nous semble toutefois qu'un équilibre doit être recherché entre ces coûts et ceux que le mécanisme permettrait justement d'économiser, ce qui constitue sa raison d'être. C'est dans ce cadre qu'au présent mémoire nous soumettons notamment qu'une étude de productivité totale n'est probablement pas nécessaire. Également, c'est dans ce cadre qu'au présent mémoire nous soumettons aussi que la détermination préalable de budgets pluriannuels basés sur des objectifs (méthode RIIO, ou méthode par « *menus* » selon la terminologie de l'expert Lowry ou par « *building blocks* » selon la terminologie des experts Coyne et Yardley), bien que théoriquement idéale, ne sera peut-être pas requise pour tous les postes budgétaires de HQT mais pourra plutôt servir uniquement à l'acceptation, sur une base annuelle, par la Régie des postes budgétaires identifiés comme constituant des « *exclusions* ».

RECOMMANDATION NO. 1-2

LA SYMÉTRIE ENTRE LE TRAITEMENT DES GAINS D'EFFICIENCE PRÉVUS ET DES GAINS D'EFFICIENCE IMPRÉVUS

Il nous apparaît fondamental que le futur mécanisme de réglementation incitative (MRI) d'Hydro-Québec TransÉnergie (tout comme nous l'avons proposé antérieurement dans notre mémoire C-SÉ-AQLPA-0019 SÉ-AQLPA-1, Document 1 pour celui d'Hydro-Québec Distribution) soit conçu de manière à traiter, récompenser et partager de manière identique les gains d'efficacité prévus d'avance avant le début de l'année tarifaire témoin et ceux constatés *a posteriori* lors de l'examen des résultats au rapport annuel.

Toute autre formule faisant varier le traitement des gains d'efficacité *imprévus* par rapport aux gains d'efficacité *prévus* ne peut qu'avoir des effets incitatifs pervers nuisant à la qualité de la réglementation, notamment la qualité des prévisions.

RECOMMANDATION NO. 1-3

LA MÉTHODE DU « REVENU PLAFOND » (REVENUE CAP). AVEC LA SOUS-MÉTHODE I-X (SAUF LES EXCLUSIONS), AVEC DÉTERMINATION SIMPLIFIÉE DE LA VALEUR « X »

Nous invitons respectueusement la Régie de l'énergie à retenir, pour HQT (comme nous l'avons recommandé dans notre mémoire C-SÉ-AQLPA-0019 SÉ-AQLPA-1 Doc. 1 pour HQD), un mécanisme incitatif de type « revenu plafond » (revenue cap). Nous croyons qu'il serait inapproprié de prévoir exceptionnellement des « tarifs plafond » (price cap) pour certaines classes tarifaires. Aucune classe tarifaire ne doit en effet être exemptée des risques découlant de l'application d'un revenu plafond, des exclusions au mécanisme et de la formule de partage prévue à ce mécanisme, ceci afin que chaque consommateur paie son vrai coût et reçoive un juste signal de prix.

La méthode appliquée de réglementation incitative, devrait par ailleurs être **celle dite I-X**, dans le champ d'application du mécanisme tel que défini au chapitre 6 du présent mémoire, sauf les exclusions identifiées au chapitre 7 du présent mémoire, et avec pouvoirs substantiels de la Régie au moment de l'examen du rapport annuel tels qu'identifiés au chapitre 9. La détermination préalable de budgets pluriannuels basés sur des objectifs (**méthode RIIO**, ou méthode par « menus » selon la terminologie de l'expert Lowry ou par « *building blocks* » selon la terminologie des experts Coyne et Yardley dans leur rapport de 2015), bien qu'optimale de façon théorique, ne devrait pas être appliquée en raison de sa trop grande complexité et du risque plus grand d'inexactitude des prévisions pluriannuelles. Par définition, **la masse des dépenses sujettes au mécanisme**, peut s'accommoder de la formule paramétrique I-X plus aisée. Si un poste budgétaire spécifique nécessite une attention particulière rendant inappropriée la formule I-X, elle devrait simplement faire l'objet d'une « **exclusion** ».

Pièce SÉ-AQLPA-2 Document 1

Proposition d'un mécanisme incitatif pragmatique et axé sur l'intérêt pour Hydro-Québec TransÉnergie
M. Jacques Fontaine, Consultant et M^e Dominique Neuman, Procureur
Stratégies Énergétiques – Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)

Le facteur d'inflation (I), pour des motifs de transparence du MRI, doit demeurer un véritable indice neutre de l'inflation canadienne (IPC) ou québécoise, et non pas être un indice altéré par des considérations particulières à HQT. Les considérations particulières invoquées par Hydro-Québec (quant au peu de contrôle sur ses hausses salariales) peuvent être légitimes mais devraient faire partie au contraire du calcul du facteur X et non pas du calcul du facteur I.

La valeur de l'indice de productivité déjà prise en compte dans le mécanisme (« X ») devrait pouvoir être aisément fixée par la Régie à partir de sa propre expertise en tenant compte au besoin d'un balisage et de l'historique chez HQT (tout comme nous l'avons recommandé pour HQD) et des particularités invoquées par Hydro-Québec quant au peu de contrôle sur ses hausses salariales. Toutefois, à terme et à mesure que le nouveau mécanisme incitatif de HQT vivra, le régulateur pourra graduellement transmettre au Transporteur et, par lui, à l'unité corporative d'Hydro-Québec et à son actionnaire gouvernemental, le message que les hausses salariales font partie des éléments qui doivent être rigoureusement contrôlés si l'on veut que le total du facteur X puisse être suffisamment important pour contrebalancer les hausses inévitables résultant des exclusions au mécanisme (que nous verrons au chapitre 7), des ajustements pouvant résulter des décisions de la Régie lors de l'examen des rapports annuels (que nous verrons au chapitre 9) et des hausses du rendement causées par la croissance de la base de tarification (non sujettes au mécanisme, selon notre recommandation). On sait en effet que le gouvernement du Québec espère maintenir les hausses globales des tarifs d'Hydro-Québec à un niveau ne dépassant pas l'inflation. Or pour réaliser de telles fins, on ne peut se fermer les yeux sur les hausses salariales, à défaut de quoi la qualité du service de transport d'électricité (y compris sa qualité environnementale et sa fiabilité) risque d'en souffrir.

Une **étude de productivité totale pour fixer la valeur « X »** ne nous apparaît absolument pas nécessaire compte tenu des outils dont la Régie dispose déjà et du coût et des difficultés d'une telle étude. Nous sommes en accord avec les experts Coyne et Yardley à ce sujet.

RECOMMANDATION NO. 1-4

L'APPLICABILITÉ DU MÉCANISME AUX DÉPENSES D'OPÉRATION (OPEX) MAIS NON AUX DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (CAPEX) DE HQT, MAIS AVEC UN « MÉCANISME DE COMPENSATION POUR PERTES DE RENDEMENT (MCPR) »

Nous recommandons respectueusement à la Régie de l'énergie de limiter l'applicabilité du futur mécanisme aux dépenses d'opération (OPEX) mais non aux dépenses d'investissement (CAPEX) de HQT.

Le mécanisme pourrait toutefois inclure un « *Mécanisme de compensation pour pertes de rendement (MCPR)* » offrant une récompense à HQT équivalente à la perte de leur rendement sur les investissements évités par ses choix de dépenses d'opération respectifs (telles que les dépenses d'entretien) ou même peut-être à la rigueur par des investissements de moindre ampleur qu'ils auraient séparément choisi de réaliser pour en éviter de plus importants (sous réserve quant à ce dernier point). La valeur des investissements ainsi évités, et donc de la récompense, serait décidée annuellement par la Régie, lors de l'étude du rapport annuel, sur présentation d'une proposition d'HQT exprimant, justifications à l'appui, les montants proposés de récompenses. Les modalités de ce type de récompense seraient éventuellement davantage précisées en Phase 3 de l'établissement du présent mécanisme. Un tel mécanisme viendrait résoudre un enjeu fréquemment posé en régulation énergétique, à savoir le fait que l'utilité publique est récompensée pour ses investissements en capital (par son rendement sur la base de tarification) mais non sur ses dépenses d'opération (ou ses investissements moindres) qui lui permettent d'éviter de tels investissements plus importants. Un enjeu particulièrement important aujourd'hui chez HQT à ce sujet (tout comme d'ailleurs chez HQD) a trait à la réduction de la demande en puissance.

RECOMMANDATION NO. 1-5

LES EXCLUSIONS

Pour chacune des « *exclusions* » identifiées, nous proposons respectueusement que l'examen de leurs budgets s'effectue annuellement au mérite lors d'une cause tarifaire auprès de la Régie de l'énergie. La Régie a connaissance que Gaz Métro procédait déjà de cette manière quant aux éléments exclus de son propre mécanisme incitatif. Ce procédé permettra à la Régie de continuer d'évaluer le bien fondé de chacun des postes budgétaires qu'elle aura exclu du mécanisme précisément parce qu'ils ne se prêtent pas à l'application d'un ajustement paramétrique.

Différentes appellations, dont le sens se recoupe, sont utilisées pour désigner ces « *exclusions* ». Il peut ainsi s'agir des « *exclusions* » visées par le Facteur Y, des « *facteurs exogènes* » (hors du contrôle de l'assujetti) visées par le Facteur Z, des « *éléments spécifiques* », « *activité de base sujettes à des facteurs d'indexation particuliers* », « *éléments*

de suivis particuliers » et « budgets spécifiques » exclus de l'application des mécanismes paramétriques actuels d'ajustement des dépenses d'opération d'HQT ainsi que des « *comptes de frais reportés (CFR)* » (ou « *cost trackers* » selon la terminologie de l'expert Lowry), lorsqu'il est prévu la récupération dans le revenu requis des écarts contenus à ces comptes.

Il appartiendra aux formations de la Régie saisies des causes tarifaires futures d'Hydro-Québec TransÉnergie d'établir la liste exacte de ces « *exclusions* ». À ce stade, nous recommandons, de façon générale, d'en maintenir la liste actuelle, voire même d'ajouter toute autre « *exclusion* » que la Régie pourrait juger opportun d'identifier dès la présente phase du dossier comme nécessitant d'être soustraite à l'application de la formule paramétrique I-X du futur mécanisme incitatif. [...]

RECOMMANDATION NO. 1-6

L'ANNÉE DE RÉFÉRENCE ET LA DURÉE DU MÉCANISME

Nous nous en remettons à la Régie pour déterminer s'il est préférable que l'année de référence du futur mécanisme de réglementation incitative de HQT soit une année future (l'année débutant en 2018 ou 2019) ou soit établie rétrospectivement à 2012, année où furent initiées les démarches gouvernementales ayant mené à l'adoption ultérieure de l'article 48.1 de la *Loi* (de sorte qu'à partir de sa première année d'application, le mécanisme calculerait les gains par rapport à cette année de référence).

À partir de sa première année d'application, le mécanisme pourrait être d'une durée de 3 ans (tel que recommandé par HQT).

RECOMMANDATION NO. 1-7

UN PROCESSUS DE FERMETURE DE LIVRES

Plusieurs auteurs ont souligné le risque très réel que la mise en place d'un mécanisme incitatif centré sur la baisse des coûts ne compromette la « *performance* » ou « *qualité du service* » (tant la performance et la qualité du point de vue des clientèles que celles du point de vue de l'intérêt public ce qui inclut notamment des aspects communautaires, sociaux, environnementaux, de sécurité, de fiabilité, etc.).

Traditionnellement, les mécanismes incitatifs prévoient à cet égard des indicateurs de performance et de qualité de service dont les résultats servaient, selon le cas, à accroître ou diminuer la part des gains d'efficacité que l'utilité pourra conserver.

De tels outils nous apparaissent insuffisants. Appliqués à Hydro-Québec TransÉnergie cela signifierait par exemple que, si la performance et la qualité de service sont déficientes (par exemple s'il y a des dangers de sécurité ou des problèmes environnementaux sur le réseau),

ce sont tous les citoyens du Québec qui en paieront le prix du fait que le dividende remis à l'actionnaire d'Hydro-Québec sera moindre... et les consommateurs deviendront plus riches (ayant ainsi objectivement intérêt à ce qu'existent des dangers de sécurité, problèmes environnementaux et autres déficiences de qualité et de performance). Nous nous sommes donc demandé s'il n'existait pas une meilleure manière de concevoir le mécanisme incitatif au présent dossier, dans l'intérêt public.

Nous sommes arrivés à la conclusion qu'il est nécessaire de conférer à la Régie un rôle plus actif, en présence des résultats annuels d'HQT, afin de lui permettre, en cas de problème d'intérêt public chez Hydro-Québec, d'adopter une solution autre que celle de punir l'ensemble des citoyens du Québec et d'enrichir les consommateurs.

C'est ainsi qu'afin de permettre de distinguer davantage les « vrais » gains d'efficience à récompenser des écarts qui ne sont pas de tels « vrais gains » (ou qui constituent des coupures non souhaitées par la Régie à des dépenses qu'elle juge souhaitable), nous proposons un processus annuel d'audience de fermeture des livres de HQT :

A) La Régie pourrait alors y identifier des postes budgétaires pour lesquelles elle juge qu'il aura été inapproprié de comprimer les coûts ou d'empêcher leur dépassement. Pour de tels postes, si des sommes prévues pour ces postes n'ont pas été dépensées et que la performance s'en est ressentie par rapport aux objectifs, la Régie, lors du processus de fermeture des livres aurait l'option de ne pas transmettre aux consommateurs ce « gain » mais plutôt d'émettre une ordonnance à Hydro-Québec l'enjoignant de conserver la somme omise de dépenser et lui enjoignant de la dépenser lors d'une année ultérieure selon ses instructions.

B) Inversement, si la Régie juge qu'un dépassement de coût était spécifiquement justifié, elle aurait l'option de faire exception au mécanisme incitatif et de permettre à Hydro-Québec de récupérer entièrement ce dépassement auprès des consommateurs.

TABLE DES MATIÈRES

1 - PRÉSENTATION.....	1
2 - LE RÔLE RESPECTIF DES EXPERTISES ET DES MÉMOIRES DES INTERVENANTS AUX FINS DE LA DÉCISION À ÊTRE RENDUE AU PRÉSENT DOSSIER	5
3 - LES COÛTS DE DÉVELOPPEMENT ET DE MISE EN OEUVRE D'UN MÉCANISME DE RÉGULATION INCITATIVE.....	9
4 - LA SYMÉTRIE ENTRE LE TRAITEMENT DES GAINS D'EFFICIENCE PRÉVUS ET DES GAINS D'EFFICIENCE IMPRÉVUS.....	14
5 - LA MÉTHODE DU « REVENU PLAFOND » (REVENUE CAP). AVEC LA SOUS-MÉTHODE I-X (SAUF LES EXCLUSIONS QUI POURRAIENT FAIRE L'OBJET DE LA SOUS-MÉTHODE RIIO), AVEC DÉTERMINATION SIMPLIFIÉE DE LA VALEUR « X »	18
5.1 LE CHOIX DE LA MÉTHODE I-X.....	18
5.2 LE FACTEUR I – L'INFLATION	24
5.3 LE FACTEUR X – LA PRODUCTIVITÉ	27
5.4 CONCLUSION ET RECOMMANDATION SUR UN MÉCANISME I-X APPLIQUÉ À HQT	31
6 - L'APPLICABILITÉ DU MÉCANISME AUX DÉPENSES D'OPÉRATION (OPEX) MAIS NON AUX DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (CAPEX).....	33
7 - LES EXCLUSIONS	38
8 - L'ANNÉE DE RÉFÉRENCE ET LA DURÉE DU MÉCANISME	42
9 - UN PROCESSUS DE FERMETURE DE LIVRES AVEC PARTICIPATION DES INTERVENANTS ET EXERCICE DE LA DISCRÉTION DE LA RÉGIE AFIN DE SURVEILLER LA QUALITÉ DU SERVICE ET LA PERFORMANCE	43
10 - CONCLUSION.....	47

1

PRÉSENTATION

1 - Le 13 juin 2014, la Régie de l'énergie a initié le présent dossier R-3897-2014 aux fins d'établir un *mécanisme de réglementation incitative (MRI)* assurant la réalisation de gains d'efficience par Hydro-Québec, tant dans ses activités de transport d'électricité (ci-après « *Hydro-Québec Transport* », « *Hydro-Québec TransÉnergie* », « *HQT* » ou « *le Transporteur* ») que dans ses activités de distribution d'électricité (ci-après « *Hydro-Québec Distribution* », « *HQD* » ou « *le Distributeur* »), conjointement identifiés ci-après sous l'acronyme « *HQTD* ». Ce processus est prévu par l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (ci-après « *la Loi* »); le 7 octobre 2015, la Régie de l'énergie a rendu sa décision préliminaire D-2015-169 interprétant la portée de cet article.

2 - Le 26 octobre 2015, Hydro-Québec TransÉnergie et Hydro-Québec Distribution ont conjointement déposé un rapport de leurs consultants, MM. James M. Coyne et Robert C. Yardley de Concentric Energy Advisors sur les caractéristiques de MRI proposés pour ces deux entités. Ce rapport a été révisé le 10 février 2016. De plus, le 9 novembre 2015, Hydro-Québec TransÉnergie et Hydro-Québec Distribution ont formellement déposé leur proposition quant aux caractéristiques proposées pour leur MRI.

Le 12 novembre 2015, l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et *Stratégies Énergétiques (S.É.)* ont déposé leur mémoire préparé par leur analyste Monsieur Jacques Fontaine, consultant, et l'argumentation notamment juridique préparée par leur procureur, M^e Dominique Neuman. Des mémoires et preuves ont aussi été déposés par plusieurs autres intervenants.

Du 19 au 30 septembre 2016, la Régie de l'énergie a tenu une audience publique sur la proposition de mécanisme de réglementation incitative (MRI) pour Hydro-Québec Distribution seulement. La cause a alors été prise en délibéré.

3 - Le 30 septembre 2016, Hydro-Québec TransÉnergie a déposé sa proposition amendée de mécanisme de réglementation incitative (MRI) ainsi qu'un rapport amendé de ses consultants, MM. James M. Coyne et Robert C. Yardley de Concentric Energy Advisors.¹

Les nouvelles caractéristiques de la proposition du transporteur pour son MRI sont les suivantes²:

¹ **HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT-HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Dossier R-3897-2014, de la Régie de l'énergie, Phase 1-Partie HQT, Pièce C-HQT-HQD-0097, HQT D 3, Document 1.1, 30 septembre 2016, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-C-HQT-HQD-0097-Preuve-Dec-2016_09_30.pdf.

CONCENTRIC ENERGY ADVISORS INC. (James M. Coyne et Robert C. Yardley), Dossier R-3897-2014 de la Régie de l'énergie, Phase 1-Partie HQT, Pièce C-HQT-HQD-0095, HQT D 2, Document 1.3, September 30, 2016, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-C-HQT-HQD-0095-Preuve-RappExp-2016_09_30.pdf.

² **HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT-HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Dossier R-3897-2014, de la Régie de l'énergie, Phase 1-Partie HQT, Pièce C-HQT-HQD-0097, HQT D 3, Document 1.1, 30 septembre 2016, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-C-HQT-HQD-0097-Preuve-Dec-2016_09_30.pdf, Annexe 1, page 15.

Régie de l'énergie - Dossier R-3897-2014 – Phase 1 Partie HQT
 Hydro-Québec Transport et Hydro-Québec Distribution – Mécanisme de réglementation incitative (MRI)

Tableau A1-1 Principales caractéristiques proposées du MRI

Caractéristiques	Description
Méthode de détermination des revenus requis	Hybride : Formule de type « I-X » et coût de service (« COS »)
Terme du plan	3 ans
Éléments indexés selon une formule de type « I-X »	CNE ¹⁶
Éléments déterminés selon le coût de service	Rendement sur la base de tarification, amortissement, taxes, achats de services de transport, frais corporatifs, comptes d'écarts et de reports reconnus par la Régie et autres éléments résiduels des revenus requis (« Autres composantes »)
Investissements	Maintien de l'autorisation sur une base annuelle des investissements < 25 M\$ et sur une base individuelle des investissements ≥ 25 M\$
Inflation (I)	CNE : Indice combinant l'IPC et le taux de croissance des salaires d'Hydro-Québec ; Autres composantes : Intégrée aux prévisions
Productivité (X)	CNE : Jugement exercé par la Régie ; Autres composantes : Intégrée aux prévisions
Mises à jour annuelles	Inflation (I), croissance (C), maintenance liée à la pérennité (P), activités récurrentes (A), et éléments de suivis particuliers (ESP), autres composantes et besoins des services de transport
Ajustements ponctuels	Événements imprévisibles ou exogènes (ex : événements climatiques extrêmes, bris majeurs, demandes non prévues de clients, décrets gouvernementaux, décisions de la Régie, exigences légales et réglementaires)
Clause de sortie	Possibilité de révision ou d'interruption du plan si écarts de rendement supérieur ou inférieur à un certain nombre de points de base
Indicateurs de performance	Choix d'un nombre limité d'indicateurs de performance aux fins du partage des écarts de rendement
Partage des écarts de rendement	Ajustement aux modalités du MTÉR aux fins d'un arrimage avec le MRI

Pièce SÉ-AQLPA-2 Document 1

Proposition d'un mécanisme incitatif pragmatique et axé sur l'intérêt pour Hydro-Québec TransÉnergie
 M. Jacques Fontaine, Consultant et M^e Dominique Neuman, Procureur
 Stratégies Énergétiques – Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)

4 - Les présentes constituent le mémoire révisé de l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* quant à un mécanisme de réglementation incitative (MRI) pour Hydro-Québec TransÉnergie.

Compte tenu des enjeux du présent dossier, le présent mémoire comporte à la fois la preuve de l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et de *Stratégies Énergétiques (S.É.)*, préparée par son analyste Monsieur Jacques Fontaine, consultant, et l'argumentation notamment juridique préparée par son procureur, M^e Dominique Neuman.

2

**LE RÔLE RESPECTIF DES EXPERTISES ET DES MÉMOIRES DES INTERVENANTS AUX
FINS DE LA DÉCISION À ÊTRE RENDUE AU PRÉSENT DOSSIER**

- 5 - La Régie de l'énergie a reçu trois rapports d'expertise au présent dossier :
- D'une part, elle a reçu en janvier 2015 un rapport de la firme *Elenchus Research Associates Inc. (Elenchus)*, préparé par Monsieur John D. Todd et Madame Cynthia J. Chaplin, dressant un portrait des mécanismes de réglementation incitative (MRI) déjà utilisés par les régulateurs d'autres juridictions pour des entreprises de transport ou de distribution d'électricité.³ Elenchus a présenté ce rapport en audience le 27 mai 2015 et a alors répondu à des questions orales de la Régie et des intervenants.⁴ Elle a également répondu à des questions écrites additionnelles en juin 2015.⁵

³ **ELENCHUS RESEARCH ASSOCIATES INC. (ELENCHUS) (John D. TODD and Cynthia J. CHAPLIN)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce A-0003, *Performance Based Regulation. A Review of Design Options as Background for the Review of PBR for Hydro Québec Distribution and Transmission Divisions*, January 2015, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-A-0003-Dec-Dec-2015_03_04.pdf .

Note : une traduction française de ce rapport est également disponible sous : **ELENCHUS RESEARCH ASSOCIATES INC. (ELENCHUS) (John D. TODD et Cynthia J. CHAPLIN)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce A-0005, *Mécanisme de réglementation incitative Une revue des options de conception servant de mise en contexte à l'examen de mécanismes incitatifs pour les divisions de distribution et de transport d'Hydro-Québec*, Janvier 2015, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-A-0005-Rapports-Dec-2015_03_26.pdf .

⁴ **John D. TODD and Cynthia J. CHAPLIN (for ELENCHUS RESEARCH ASSOCIATES INC.)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce A-0012, *Presentation. Performance Based*

- De plus, la Régie de l'énergie a reçu le rapport d'expertise de la firme *Concentric Energy Advisors Inc.*, préparés par Messieurs James M. Coyne et Robert C. Yardley, mandatés par Hydro-Québec Transport et Hydro-Québec Distribution et tel qu'amendé.⁶

Elle a également reçu le rapport de la firme *Pacific Economics Group Research LLCM (PEG)*, préparé par Monsieur Mark Newton Lowry, Ph. D. (assisté de Monsieur Matt Makos), mandatés par les intervenants *Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité* et *Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ)*.⁷ Cette firme a également consulté les autres intervenants, à la demande de la Régie. Ce rapport sera vraisemblablement amendé.

Regulation: A Review of Design Options, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-A-0012-Audi-Piece-2015_05_27.pdf .

John D. TODD and Cynthia J. CHAPLIN (for ELENCHUS RESEARCH ASSOCIATES INC.), Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce A-0014, n.s. le 27 mai 2015, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-A-0014-Audi-Dec-2015_05_29.pdf .

⁵ **ELENCHUS RESEARCH ASSOCIATES INC. (ELENCHUS)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce A-0022 (et traduction A-0028), Réponses.

⁶ **CONCENTRIC ENERGY ADVISORS INC. (James M. Coyne et Robert C. Yardley)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce C-HQT-HQD-0023, HQTD-2, Document 1, *Performance Based Regulation Recommendations*, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-C-HQT-HQD-0023-Preuve-RappExp-2015_10_26.pdf , October 26, 2015.

CONCENTRIC ENERGY ADVISORS INC. (James M. Coyne et Robert C. Yardley), Dossier R-3897-2014 de la Régie de l'énergie, Phase 1-Partie HQT, Pièce C-HQT-HQD-0095, HQTD 2, Document 1.3, September 30, 2016, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-C-HQT-HQD-0095-Preuve-RappExp-2016_09_30.pdf .

⁷ **PACIFIC ECONOMICS GROUP RESEARCH LLC (Mark Newton Lowry, Ph. D. et Matt Makos)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce C-AQCIE-CIFQ-0025 (amendée par C-AQCIE-CIFQ-0027), *Incentive Regulation for the Transmission & Distributor Services of Hydro-Québec*, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-C-AQCIE-CIFQ-0025-Preuve-RappExp-2015_10_26.pdf et http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-C-AQCIE-CIFQ-0027-Correspondances-Dec-2015_11_03.pdf , October 26, 2015.

Pièce SÉ-AQLPA-2 Document 1

Proposition d'un mécanisme incitatif pragmatique et axé sur l'intérêt pour Hydro-Québec TransÉnergie
M. Jacques Fontaine, Consultant et M^e Dominique Neuman, Procureur
Stratégies Énergétiques – Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)

6 - Ces trois rapports d'expertise sont de portée générale. Leurs auteurs sont basés à l'extérieur du Québec et connaissent peu les caractéristiques énergétiques du Québec et, surtout, les caractéristiques (et l'historique) de la régulation du transport et de la distribution de l'électricité par la Régie de l'énergie au Québec.

D'ailleurs la firme Elenchus n'avait pas pour mandat de se pencher sur la situation du Québec. Et les experts Coyne/Yardley et Lowry s'en sont également tenus à des généralités au sujet du Québec et des caractéristiques recommandées pour le futur mécanisme de réglementation incitative (MRI) d'Hydro-Québec TransÉnergie et d'Hydro-Québec Distribution.

7 - Comme l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* l'ont déjà soumis, l'aspect le plus important de la présente Phase 1 du dossier R-3897-2014 revient aux équipes des participants eux-mêmes (analystes, procureurs) et non aux experts qui ne constituent qu'un soutien préalable.⁸

Il n'appartenait en effet pas aux experts de choisir certains des aspects plus détaillés des caractéristiques du futur mécanisme de réglementation incitative (MRI) qui requièrent une fine connaissance des enjeux et de l'historique de la régulation énergétique au Québec et de choix de « politiques » (au sens du mot anglais « policy ») de la part de chaque intervenant. C'est par sa propre équipe (analystes, procureurs) que chaque participant cherchera à convaincre le Tribunal de retenir des caractéristiques de MRI qui permettront le mieux de protéger les intérêts spécifiquement défendus par ce participant (*tout en incorporant évidemment aussi des caractéristiques protégeant les intérêts des autres participants et parties prenantes, ceci afin*

⁸ **STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES, ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE (S.É.-AQLPA)**, Dossier R-3897-2014, Pièce C-SÉ-AQLPA-0010, Lettre.

de maximiser les chances que la Régie arbitre en faveur du modèle soutenu par ce participant).

Ce choix plus fin des « politiques » que refléteraient le futur mécanisme de réglementation incitative (MRI) ne relève pas, par sa nature, de l'expertise d'un expert qui est normalement tenu de maintenir un niveau élevé de neutralité, d'impartialité, d'indépendance et d'absence de parti pris, alors que c'est ce choix plus fin des « politiques » que refléteraient le futur mécanisme qui figurent au cœur de ce que la Régie doit trancher au présent dossier.

8 - L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.) invitent donc respectueusement la Régie de l'énergie, au présent dossier, à accorder autant de poids, voire un poids supérieur, à la preuve non experte (mémoires, rapports d'analyse) des participants qu'à la preuve experte, aux fins de la décision à être rendue au présent dossier.

RECOMMANDATION NO. 1-0

LES COÛTS DE DÉVELOPPEMENT ET DE MISE EN ŒUVRE D'UN MÉCANISME DE RÉGULATION INCITATIVE

L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.) invitent respectueusement la Régie de l'énergie, au présent dossier, à accorder autant de poids, voire un poids supérieur, à la preuve non experte (mémoires, rapports d'analyse) des participants qu'à la preuve experte, aux fins de la décision à être rendue au présent dossier.

3

LES COÛTS DE DÉVELOPPEMENT ET DE MISE EN OEUVRE D'UN MÉCANISME DE RÉGULATION INCITATIVE

9 - Le futur mécanisme de réglementation incitative, suivant l'article 48.1 de la *Loi sur la régie de l'énergie*, doit poursuivre, comme objectifs, 1° l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service, 2° une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et, selon le cas, au distributeur ou au transporteur, ainsi que 3° l'allègement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs du transporteur et du distributeur d'électricité.

10 - L'introduction future d'un mécanisme de réglementation incitative (MRI) pour Hydro-Québec Transport (tout comme pour Hydro-Québec Distribution) n'est cependant pas synonyme de déréglementation.

La Régie continuera d'avoir à exercer un rôle de surveillance important auprès de ses assujettis HQT (tout comme pour HQD). Mais elle l'exercera différemment, avec « *une valeur ajoutée* ».

11 - Elenchus le mentionne d'ailleurs clairement :

IR/PBR⁹ was originally described as “light-handed” regulation. The formulaic approach of price control regulation was expected to reduce regulatory costs because the PBR regimes tend to be streamlined compared to traditional cost of service regulation, at least initially. It was also argued that price controls streamlined the regulatory process because it reduced the regulator’s need for information as a basis for determining the prudent level of costs. In theory, the efficiency incentive motivates the utility to pursue efficiency without a detailed review. Counter-arguments quickly arose, however.

Observers noted that under a mature price control regime the regulator still needs to undertake comprehensive reviews to establish an appropriate productivity target, to ensure that the utility is optimizing service levels, and to ensure that the utility is prudently managing its operations in the long-run interests of the customers it serves.¹⁰

12 - Elenchus souligne qu'un mécanisme de réglementation incitative requiert des coûts de développement et de mise en œuvre qui peuvent parfois être significatifs :

IR/PBR seeks to reduce the regulatory burden overall and over the long term, but specific proceedings may well be more resource intensive than a one-year cost of service proceeding. As well, the analytical work to establish productivity measures and assess efficiency performance can be significant. For example, total factor productivity (“TFP”) studies require a significant investment in data and analysis. It is important to

⁹ N.D.L.R. : Incentive Regulation (IR). Performance Based Regulation (PBR).

¹⁰ ELENCHUS RESEARCH ASSOCIATES INC. (ELENCHUS) (John D. TODD and Cynthia J. CHAPLIN), Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce A-0003, *Performance Based Regulation. A Review of Design Options as Background for the Review of PBR for Hydro Québec Distribution and Transmission Divisions*, January 2015, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-A-0003-Dec-Dec-2015_03_04.pdf , page 27 (adobe 33), lignes 1-18. Souligné en caractère gras par nous.

consider cost and revenue data carefully – on an aggregated and disaggregated basis – and for both the utility and for a peer group; historical and projected.¹¹

13 - En audience, Monsieur John J. Todd, pour Elenchus, le précise avec justesse :

PBR does not necessarily produce less regulatory cost or a streamline process. It's a different process. [...] So, when you talk about some of the data requirements on the analysis that is done, it's a very different process. And, in the context of many companies, like Ontario, you're probably saving. When you're talking about an individual company, a more data intensive process, you deal with different data but I certainly would not say you should expect to find a much more streamline process. **It would be a different process which is potentially streamlined, depending on the sophistication of the parties and so on.**¹²

De même, Madame Cynthia J. Chaplin, pour Elenchus, ajoute :

[...] shifting to a PBR doesn't necessarily reduce costs because you will be conducting different activities. [...] But what... one of the reasons many regulators pursue it is because what the focus is then on, is on higher value added activities. So, instead of reviewing costs annually, without really being able to step back and see what might be achievable in terms of greater efficiencies over the long-term, you are setting it for a longer term. **So, you're not having that very detailed cost review. But instead, you're perhaps going to put the resources into doing, you know, total factor productivity tests, which are detailed analytical or benchmarking studies. So, you may be directing the resources into another, potentially, higher value added activity.**¹³

¹¹ **ELENCHUS RESEARCH ASSOCIATES INC. (ELENCHUS) (John D. TODD and Cynthia J. CHAPLIN)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce A-0003, *Performance Based Regulation. A Review of Design Options as Background for the Review of PBR for Hydro Québec Distribution and Transmission Divisions*, January 2015, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-A-0003-Dec-Dec-2015_03_04.pdf , page 27 (adobe 33), lignes 1-18. Souligné en caractère gras par nous.

¹² **John D. TODD and Cynthia J. CHAPLIN (for ELENCHUS RESEARCH ASSOCIATES INC.)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce A-0014, n.s. le 27 mai 2015, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-A-0014-Audi-Dec-2015_05_29.pdf , pages 131-132, Réponses 149-150. Souligné en caractère gras par nous.

¹³ **John D. TODD and Cynthia J. CHAPLIN (for ELENCHUS RESEARCH ASSOCIATES INC.)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce A-0014, n.s. le 27 mai 2015,

14 - Notre recommandation : Nous sommes conscients, comme le souligne le rapport *Elenchus*, qu'un mécanisme de réglementation incitative pourrait requérir des coûts de développement et de mise en œuvre pouvant parfois être significatifs. Il nous semble toutefois qu'un équilibre doit être recherché entre ces coûts et ceux que le mécanisme permettrait justement d'économiser, ce qui constitue sa raison d'être. C'est dans ce cadre qu'au présent mémoire nous soumettons notamment qu'une étude de productivité totale n'est probablement pas nécessaire. Également, c'est dans ce cadre qu'au présent mémoire nous soumettons aussi que la détermination préalable de budgets pluriannuels basés sur des objectifs (méthode RIIO, ou méthode par « menus » selon la terminologie de l'expert Lowry¹⁴ ou par « building blocks » selon la terminologie des experts Coyne et Yardley dans la version de 2015 de leur rapport¹⁵), bien que théoriquement idéale, ne sera peut-être pas requise pour tous les postes budgétaires de HQT mais pourra plutôt servir annuellement uniquement à l'acceptation par la Régie des postes budgétaires identifiés comme constituant des « exclusions ».

http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-A-0014-Audi-Dec-2015_05_29.pdf, pages 207-208, Réponses 287-288. Souligné en caractère gras par nous.

¹⁴ **PACIFIC ECONOMICS GROUP RESEARCH LLC (Mark Newton Lowry, Ph. D. et Matt Makos)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce C-AQCIE-CIFQ-0025 (amendée par C-AQCIE-CIFQ-0027), *Incentive Regulation for the Transmission & Distributor Services of Hydro-Québec*, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-C-AQCIE-CIFQ-0025-Preuve-RappExp-2015_10_26.pdf et http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-C-AQCIE-CIFQ-0027-Correspondances-Dec-2015_11_03.pdf, October 26, 2015, pages 23-26.

¹⁵ **CONCENTRIC ENERGY ADVISORS INC. (James M. Coyne et Robert C. Yardley)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce C-HQT-HQD-0023, HQT-D-2, Document 1, *Performance Based Regulation Recommendations*, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-C-HQT-HQD-0023-Preuve-RappExp-2015_10_26.pdf, October 26, 2015, page 6.

Les auteurs Coyne et Yardley s'éloignent de cette notion de « building blocks. Dans la version de 2016 de leur rapport : **CONCENTRIC ENERGY ADVISORS INC. (James M. Coyne et Robert C. Yardley)**, Dossier R-3897-2014 de la Régie de l'énergie, Phase 1-Partie HQT, Pièce C-HQT-HQD-0095, HQT-D 2, Document 1.3, September 30, 2016, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-C-HQT-HQD-0095-Preuve-RappExp-2016_09_30.pdf, page 1.

RECOMMANDATION NO. 1-1**LES COÛTS DE DÉVELOPPEMENT ET DE MISE EN ŒUVRE D'UN MÉCANISME DE RÉGULATION INCITATIVE**

Nous sommes conscients, comme le souligne le rapport *Elenchus*, qu'un mécanisme de réglementation incitative pourrait requérir des coûts de développement et de mise en œuvre pouvant parfois être significatifs.

Il nous semble toutefois qu'un équilibre doit être recherché entre ces coûts et ceux que le mécanisme permettrait justement d'économiser, ce qui constitue sa raison d'être. C'est dans ce cadre qu'au présent mémoire nous soumettons notamment qu'une étude de productivité totale n'est probablement pas nécessaire. Également, c'est dans ce cadre qu'au présent mémoire nous soumettons aussi que la détermination préalable de budgets pluriannuels basés sur des objectifs (méthode RIIO, ou méthode par « *menus* » selon la terminologie de l'expert Lowry ou par « *building blocks* » selon la terminologie des experts Coyne et Yardley), bien que théoriquement idéale, ne sera peut-être pas requise pour tous les postes budgétaires de HQT mais pourra plutôt servir uniquement à l'acceptation, sur une base annuelle, par la Régie des postes budgétaires identifiés comme constituant des « *exclusions* ».

4

LA SYMÉTRIE ENTRE LE TRAITEMENT DES GAINS D'EFFICIENCE PRÉVUS ET DES GAINS D'EFFICIENCE IMPRÉVUS

15 - Une importante faiblesse du mécanisme de traitement des écarts de rendement établi par la Régie de l'énergie au dossier R-3842-2013, tant pour Hydro-Québec TransÉnergie qu'Hydro-Québec Distribution tient au fait que celui-ci traite, récompense et partage de manière différente les gains d'efficacité prévus d'avance avant le début de l'année tarifaire témoin et ceux constatés *a posteriori* lors de l'examen des résultats au rapport annuel.

En effet, ce mécanisme :

- ❑ **Récompense partiellement Hydro-Québec pour ses écarts positifs réel/prévision constatés en fin d'année**, lesquels comportent peu ou pas de gains d'efficacité, mais reflètent surtout le caractère conservateur des prévisions ayant servi à fixer les tarifs (prévision de la demande trop basse et prévision des dépenses trop haute).
- ❑ **Ne récompense aucunement Hydro-Québec** pour son efficacité effectivement planifiée avec soin, par divers chantiers d'efficacité dûment prévus et annoncés lors de la cause tarifaire. Tous les gains résultant d'une telle efficacité prévue d'avance sont entièrement remis aux consommateurs.

Ce faisant, ce mécanisme a même l'**effet pervers** (tout comme le régime l'ayant précédé, sans partage des écarts de rendement, régime aujourd'hui provisoirement rétabli par l'effet de l'article 21 de la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*, L.Q., 2015, c. 8) de constituer un désincitatif à faire de l'efficacité bien gérée et

prévue d'avance, incitant au contraire Hydro-Québec à découvrir cette efficience « *par hasard* » lors de ses opérations courantes en cours d'exercice et à les constituer « *par hasard* » en fin d'exercice sans planification révélée.

Ce mécanisme a aussi l'**effet pervers** (tout comme le régime l'ayant précédé et le régime provisoire actuel) d'inciter Hydro-Québec (au moins pour la Distribution) à continuer à effectuer des prévisions conservatrices dans ses causes tarifaires (prévision de la demande trop basse et prévision des dépenses trop haute), permettant ainsi de créer artificiellement des « *gains* » à partager selon ce mécanisme.

16 - Mais une solution inverse (consistant à pénaliser l'utilité publique si ses gains d'efficience sont découverts en cours d'exercice plutôt que prévus d'avance) ne serait pas davantage appropriée. Il peut en effet être tout à fait légitime pour une utilité publique de réaliser des gains d'efficience additionnels qui étaient imprévus au départ, mais qui n'ont été découverts qu'en cours d'année. Cela ne signifie pas que l'utilité publique aurait commis une faute. Une utilité ne doit pas être incitée à adopter des prévisions imprudentes du simple fait que ses gains d'efficience lui sont mieux récompensés s'ils sont prévus d'avance plutôt que découverts en cours d'exercice.

L'ancien mécanisme incitatif de Gaz Métro comportait un tel traitement et partage différent des gains d'efficience selon qu'ils étaient prévus d'avance lors de la cause tarifaire ou constatés *a posteriori* lors des résultats du rapport annuel :

3.2.1 Partages

Les partages convenus pour les gains varient selon que le partage se fait à l'étape du dossier tarifaire ou à celle du rapport annuel : [...]

	Part maximale de Gaz Métro (1)	Part minimale des clients (2)
Lors du dossier tarifaire	50 %	50 %
Lors du rapport annuel	25 %	75 %

(1) Jusqu'à un maximum de bonification du taux de rendement de 375 points de base annuellement. L'excédent par rapport à 375 points de base sera entièrement remis aux clients.

(2) À ces pourcentages s'ajoute l'excédent de 375 points de base qui sera remis dans la part des clients.¹⁶

Pour les raisons indiquées, nous croyons que ce type de précédent ne doit pas être suivi au présent dossier.

17 - Notre recommandation : Il nous apparaît fondamental que le futur mécanisme de réglementation incitative (MRI) d'Hydro-Québec TransÉnergie (tout comme nous l'avons proposé antérieurement dans notre mémoire C-SÉ-AQLPA-0019 SÉ-AQLPA-1, Document 1 pour celui d'Hydro-Québec Distribution) soit conçu de manière à traiter, récompenser et partager de manière identique les gains d'efficience prévus d'avance avant le début de l'année tarifaire témoin et ceux constatés *a posteriori* lors de l'examen des résultats au rapport annuel. Toute autre formule faisant varier le traitement des gains d'efficience **imprévus** par rapport aux gains d'efficience **prévus** ne peut qu'avoir des effets incitatifs pervers nuisant à la qualité de la réglementation, notamment la qualité des prévisions.

¹⁶ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3599-2006, Décision D-2007-047, Annexe, page 18, section 3.2.1, tableau entre les lignes 18 et 19.

RECOMMANDATION NO. 1-2

LA SYMÉTRIE ENTRE LE TRAITEMENT DES GAINS D'EFFICIENCE PRÉVUS ET DES GAINS D'EFFICIENCE IMPRÉVUS

Il nous apparaît fondamental que le futur mécanisme de réglementation incitative (MRI) d'Hydro-Québec TransÉnergie (tout comme nous l'avons proposé antérieurement dans notre mémoire C-SÉ-AQLPA-0019 SÉ-AQLPA-1, Document 1 pour celui d'Hydro-Québec Distribution) soit conçu de manière à traiter, récompenser et partager de manière identique les gains d'efficacité prévus d'avance avant le début de l'année tarifaire témoin et ceux constatés *a posteriori* lors de l'examen des résultats au rapport annuel.

Toute autre formule faisant varier le traitement des gains d'efficacité *imprévus* par rapport aux gains d'efficacité *prévus* ne peut qu'avoir des effets incitatifs pervers nuisant à la qualité de la réglementation, notamment la qualité des prévisions.

5

**LA MÉTHODE DU « REVENU PLAFOND » (REVENUE CAP). AVEC LA SOUS-MÉTHODE I-X
 (SAUF LES EXCLUSIONS QUI POURRAIENT FAIRE L'OBJET DE LA SOUS-MÉTHODE RIIO),
 AVEC DÉTERMINATION SIMPLIFIÉE DE LA VALEUR « X »**

5.1 LE CHOIX DE LA MÉTHODE I-X

18 - Il n'existe pas de modèle unique de réglementation incitative. Il n'existe pas de « meilleures pratiques » transposables uniformément d'une juridiction à l'autre. Le balisage a donc ses limites.

La firme Elenchus, dans son rapport et lors de la partie de la présentation par Madame Cynthia J. Chaplin en audience, identifie plusieurs des éléments dont il doit être tenu compte dans le choix et la conception d'un mécanisme incitatif :

The design must reflect the context, including:

*Current regulatory framework
 Current utility performance
 Industry structure
 Data quality and access
 Government policy
 Stakeholder perspectives
 Trends in the sector
 Short term and long term goals*¹⁷

¹⁷ **John D. TODD and Cynthia J. CHAPLIN (for ELENCHUS RESEARCH ASSOCIATES INC.)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce A-0012, *Presentation. Performance Based Regulation: A Review of Design Options*, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrij/R-3897-2014-A-0012-Audi-Piece-2015_05_27.pdf , page 3.

On the next slide, we've highlighted the main points with respect to the concept of the context and we think that this is an important place to start any exploration of PBR and it's linked to this idea of trying to set some objectives in advance or very early in the process. And **setting those objectives are often related to what may have triggered the development for the PBR so, obviously here in Québec, the legislative change is an important trigger.**

But there may be other considerations as well: public concerns about costs, **there may be other government policy that is related, other policy changes,** there may be issues around the structure of the industry. So **understanding what is triggering this desire to move to PBR is an important part of setting the objectives** and the other important part, it is the overall context in which the companies are operating and within which the regulatory framework is being set. And we've just highlighted what we think are the main considerations here on the slide.

So it is issues like what is the current regulatory framework? How different is it from a PBR type regime? What's that history, what's that regulatory history within Québec? That's an important consideration. What the utility's current performance is? Are there concerns about either costs or quality or pace of change so what are the issues that have been arising in hearings that maybe you want to look at and investigate in the context of PBR.

Industry structure is an important consideration as well. For example, are there companies to which Hydro-Québec Transmission and Distribution can be compared and if not in Québec, then elsewhere in Canada or internationally. And what is the other structure, what are the other structural elements ?

Data. Data is a very important consideration and this, for example, was an issue in Ontario when developing PBR. There was a lot of data but it wasn't always very robust and didn't necessarily have a lot of credibility so trying to work with the data you have but recognising potentially its limitations and therefore an issue where you may need to make changes as you go forward but being honest and taking account of what information you do have.

Policy. So I mentioned this before, are there other government policy initiatives or strategies or policies in place that may have a contributing impact or be something that needs to be taken into account.

Stakeholder perspectives. This is very important and I think it's one of the trends that we noticed, that we've observed ourselves and I've also noticed in

doing the research for this project, is a growing interest in customer engagement **and stakeholder engagement in terms of shaping PBR and shaping the expectations of performance for utilities**. It's also important to think about trends in the sector. Mr. Todd will talk a little bit more about this in terms of thinking about what's coming in the future in terms of technological change that will affect the companies and customers. And then I think it's also, we think it's important to think about both short term and long term goals, particularly if you are initiating a PBR, it's important to try to set some longer term objectives but recognising that the context may change, elements may change and also having some short term goals.

And I guess some examples, just another example of how different contexts could lead to different outcomes, in Ontario, which in many respects is, well, it's just one entity but the way natural gas is regulated in the way electricity is regulated, is reasonably similar now but developed along different paths and one of the reasons was on the natural gas side, there were three rate regulated distributors and on the electricity side, there were, well, initially around eighty (80) let's say.

So a very different context, it leads to some different mechanisms and different design features.¹⁸

19 - Un des enjeux principaux du présent dossier consiste à choisir entre un *mécanisme de réglementation incitative (MRI)* axé sur la méthode du « *revenu plafond* » (*revenue cap*) ou celle de « *tarifs plafond* » (*price cap*).

La méthode du « *revenu plafond* » (*revenue cap*) se décline en plusieurs variantes : il pourrait s'agir soit de la **méthode traditionnelle paramétrique** des mécanismes incitatifs (partage des gains au-delà du plafond fixé par la formule I-X) ou d'un partage des gains au-delà de budgets pluriannuels prédéterminés basés sur des objectifs (**méthode RIIO**, ou

¹⁸ John D. TODD and Cynthia J. CHAPLIN (for ELENCHUS RESEARCH ASSOCIATES INC.), Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce A-0014, n.s. le 27 mai 2015, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-A-0014-Audi-Dec-2015_05_29.pdf , page 25 (ligne 15) à page-29 (ligne 2).

méthode par « *menus* » selon la terminologie de l'expert Lowry ou par « *building blocks* » selon la terminologie des experts Coyne et Yardley).

20 - Le rapport de 2015 des experts Coyne et Yardley recommande la méthode du « *revenu plafond* » (*revenue cap*) tant pour le Transporteur (par des blocs pluriannuels prédéterminés pour chacun des postes budgétaires) que pour le Distributeur (par la formule paramétrique I-X).¹⁹ Cette recommandation est maintenue dans le rapport de 2016 des experts Coyne et Yardley.²⁰

Le rapport Lowry, du moins dans sa première version, recommande également la méthode du « *revenu plafond* » (*revenue cap*) (avec un possible recours à des « *tarifs plafond* » (*price cap*) pour certaines classes tarifaires telles que celle des grands consommateurs - industriels ou forestiers si nous comprenons bien - ou les usagers de l'électricité pour véhicules, mais cette recommandation ne se serait appliquée qu'à HQD et nous avons exprimé notre désaccord à ce sujet dans notre mémoire C-SÉ-AQLPA-0019 SÉ-AQLPA-1 Doc. 1).²¹

¹⁹ **CONCENTRIC ENERGY ADVISORS INC. (James M. Coyne et Robert C. Yardley)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce C-HQT-HQD-0023, HQTD-2, Document 1, *Performance Based Regulation Recommendations*, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-C-HQT-HQD-0023-Preuve-RappExp-2015_10_26.pdf, October 26, 2015, pages 7-15 (HQD) et 21-25 (HQT).

²⁰ **CONCENTRIC ENERGY ADVISORS INC. (James M. Coyne et Robert C. Yardley)**, Dossier R-3897-2014 de la Régie de l'énergie, Phase 1-Partie HQT, Pièce C-HQT-HQD-0095, HQTD 2, Document 1.3, September 30, 2016, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-C-HQT-HQD-0095-Preuve-RappExp-2016_09_30.pdf.

²¹ **PACIFIC ECONOMICS GROUP RESEARCH LLC (Mark Newton Lowry, Ph. D. et Matt Makos)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce C-AQCIE-CIFQ-0025 (amendée par C-AQCIE-CIFQ-0027), *Incentive Regulation for the Transmission & Distributor Services of Hydro-Québec*, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-C-AQCIE-CIFQ-0025-Preuve-RappExp-2015_10_26.pdf et http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-C-AQCIE-CIFQ-0027-Correspondances-Dec-2015_11_03.pdf, October 26, 2015, pages 95 (lignes 6-8) et 110 (tableau 4 tel qu'amendé).

21 - Notre recommandation : Nous invitons respectueusement la Régie de l'énergie à retenir, pour HQT (comme nous l'avons recommandé dans notre mémoire C-SÉ-AQLPA-0019 SÉ-AQLPA-1 Doc. 1 pour HQD), **un mécanisme incitatif de type « revenu plafond » (revenue cap).**

Tel que déjà mentionné, nous croyons qu'il serait inapproprié de prévoir exceptionnellement des « *tarifs plafond* » (*price cap*) pour certaines classes tarifaires. Aucune classe tarifaire ne doit en effet être exemptée des risques découlant de l'application d'un revenu plafond, des exclusions au mécanisme et de la formule de partage prévue à ce mécanisme, ceci afin que chaque consommateur paie son vrai coût et reçoive un juste signal de prix.

La méthode appliquée de réglementation incitative, devrait par ailleurs être **celle dite I-X**, dans le champ d'application du mécanisme tel que défini au chapitre 6 du présent mémoire, sauf les exclusions identifiées au chapitre 7 du présent mémoire, et avec pouvoirs substantiels de la Régie au moment de l'examen du rapport annuel tels qu'identifiés au chapitre 9. La détermination préalable de budgets pluriannuels basés sur des objectifs (**méthode RIIO**, ou méthode par « *menus* » selon la terminologie de l'expert Lowry²² ou par « *building blocks* » selon la terminologie des experts Coyne et Yardley dans leur rapport de 2015²³), bien

²² **PACIFIC ECONOMICS GROUP RESEARCH LLC (Mark Newton Lowry, Ph. D. et Matt Makos)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce C-AQCIE-CIFQ-0025 (amendée par C-AQCIE-CIFQ-0027), *Incentive Regulation for the Transmission & Distributor Services of Hydro-Québec*, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-C-AQCIE-CIFQ-0025-Preuve-RappExp-2015_10_26.pdf et http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-C-AQCIE-CIFQ-0027-Correspondances-Dec-2015_11_03.pdf, October 26, 2015, pages 23-26.

²³ **CONCENTRIC ENERGY ADVISORS INC. (James M. Coyne et Robert C. Yardley)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce C-HQT-HQD-0023, HQTD-2, Document 1, *Performance Based Regulation Recommendations*, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-C-HQT-HQD-0023-Preuve-RappExp-2015_10_26.pdf, October 26, 2015, page 6.

qu'optimale de façon théorique, ne devrait pas être appliquée en raison de sa trop grande complexité et du risque plus grand d'inexactitude des prévisions pluriannuelles. Par définition, **la masse des dépenses sujettes au mécanisme**, peut s'accommoder de la formule paramétrique I-X plus aisée. Si un poste budgétaire spécifique nécessite une attention particulière rendant inappropriée la formule I-X, elle devrait simplement faire l'objet d'une « **exclusion** ».

Tel que mentionné, les auteurs Coyne et Yardley s'éloignent de cette notion de « building blocks. Dans la version de 2016 de leur rapport : **CONCENTRIC ENERGY ADVISORS INC. (James M. Coyne et Robert C. Yardley)**, Dossier R-3897-2014 de la Régie de l'énergie, Phase 1-Partie HQT, Pièce C-HQT-HQD-0095, HQTD 2, Document 1.3, September 30, 2016, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-C-HQT-HQD-0095-Preuve-RappExp-2016_09_30.pdf , page 1.

5.2 LE FACTEUR I – L'INFLATION

22 - Le taux d'inflation proposé par le Transporteur est un indice pondéré à 40% de l'indice des salaires propre à Hydro-Québec et à 60 % de l'indice d'inflation général, comme l'illustre le tableau suivant

Calcul du facteur de progression combinée des charges 2017 (M\$)²⁴

	D-2016-046 reclassé		Références			
Masse salariale autorisée	A	372,0	R-3981-2016, HQT-14, Document 1, p.4.			
Moins: coûts inclus dans les ÉSP (éléments de suivis particuliers)	B	28,5				
Coût de retraite		27,8	R-3981-2016, HQT-14, Document 1, p.4.			
Budget spécifique		0,7	R-3981-2016, HQT-6, Document 2, p.18, Tableau 6.			
Masse salariale ajustée	C	343,5	A - B			
Taux de capitalisation	D	23,7%	R-3981-2016, HQT-6, Document 2, p.41. (6,6 M\$ / 27,8 M\$)			
Portion capitalisable de la Masse salariale	E	81,6	C X D			
Masse salariale ajustée excluant la portion capitalisable	F	261,9	C - E			
CNE (charges nettes d'exploitation) sans ÉSP (Éléments de suivis particuliers)	G	662,8				
			Taux de progression	Taux de progression pondéré	G = CNE sans ESP	Facteur de progression combinée des charges
Proportion de la Masse salariale sur les CNÉ (Charges nettes d'exploitation totales)	(F/G)	39,5%	4,40%	1,74%		
Proportion des Autres charges sur les CNÉ (Charges nettes d'exploitation totales)	1 - (F/G)	60,5%	2,00%	1,21%		
				2,95%	662,8	19,5

²⁴ **HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT-HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Dossier R-3897-2014, Phase 1, Pièce C-HQT-HQD-0112, HQTD 8, Document 1, Réponse 4.1 à la demande de renseignements numéro 3 de la Régie, page 18.

23 - Nous nous sommes étonnés que le taux d'inflation retenu ne soit pas à 100 % indépendant des activités d'Hydro-Québec et l'avons interrogée à ce sujet :

DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS S.É.-AQLPA-2.3

Référence(s) :

i) HYDRO-QUÉBEC TRANSÉNERGIE, Dossier R-3897-2014, pièce C-HQTD-0095, HQTD 2, document 2.3, page 11 :

Inflation Factor (I)
Weighted combination of HQT's labor inflation and Canada's general inflation to be applied to OPEX

ii) GAZ MÉTRO, Dossier R-3867-2013, Phase 1, Pièce B-0016, Gaz Métro 2, document1, annexe 1, page 99.

Demande(s) :

a) Selon les experts du Transporteur, est-ce une pratique courante d'utiliser une partie 16 de l'évolution des coûts internes d'une entreprise dans le calcul de l'inflation ?

R2.3a Réponse de Concentric : See response to Question AQCIE-CIFQ 2.2 in HQTD-8, Document 3.

b) Selon les experts du Transporteur, ne serait-il pas souhaitable et préférable d'utiliser un indicateur externe des salaires à l'instar que ce que fait Gaz Métro (référence ii) en utilisant l'indice de construction Handy Whitman pour représenter l'inflation dans le coût de construction des conduites de gaz ?

R2.3b Réponse de Concentric :

Concentric examined the pattern of inflation between general inflation and wage inflation in Quebec and HQT's labor inflation and found there was sufficient difference to justify the recommended labor component. In addition, the labor costs are negotiated at the corporate level and not under the direct control of HQT's management. As discussed in the hearing for HQD,

"(...) the government sets the parameters for those negotiations, and it is a unique situation of being one subsidiary of a three-legged

corporation, and it is corporate entity, HQ, that actually negotiates those labour contracts.”

*So we're looking for an index reflecting the actual labour costs that HQT is facing, which still provides an incentive.*²⁵

24 - Nous croyons que le facteur I, pour des motifs de transparence du MRI, doit demeurer un véritable indice neutre de l'inflation canadienne (IPC) ou québécoise, et non pas être un indice altéré par des considérations particulières à HQT.

Les considérations particulières invoquées par Hydro-Québec (quant au peu de contrôle sur ses hausses salariales) peuvent être légitimes mais devraient faire partie au contraire du calcul du facteur X et non pas du calcul du facteur I.

Certes, l'on pourrait théoriquement atteindre le même résultat dans les deux cas. En effet, si l'on tient compte des contraintes de hausses salariales dans le facteur I, alors dans ce cas, on n'en tiendra pas compte dans le facteur X, ce qui théoriquement mènerait au même résultat final. Sauf qu'au niveau de la transparence, il est préférable que l'indice I demeure neutre et indépendant d'Hydro-Québec, de sorte que l'on intégrerait plutôt au facteur X tous les éléments dont on doit tenir compte pour faire varier à la hausse ou à la baisse le facteur de croissance des charges par rapport à l'inflation.

²⁵ **HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT-HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Dossier R-3897-2014, Phase 1, Pièce C-HQT-HQD-0119, HQTD 8, Document 8, Réponse numéro 2.3 à la demande de renseignements numéro 2 de SÉ-AQLPA, pages 4 et 5.

5.3 LE FACTEUR X – LA PRODUCTIVITÉ

25 - La valeur de l'indice de productivité déjà prise en compte dans le mécanisme (« X ») devrait pouvoir être aisément fixée par la Régie à partir de sa propre expertise en tenant compte au besoin d'un balisage et de l'historique chez HQT (tout comme nous l'avons recommandé pour HQD), comme le soulignait par ailleurs déjà le rapport Elenchus de janvier 2015 :

An automatic revenue or rate adjustment mechanism is used each year. The adjustment incorporates inflation and productivity (CPI-X) in order to recognize cost pressures and to ensure that a share of the benefits of greater efficiency flow through to customers during the term of the plan.

Productivity targets are set using the utility's own performance, comparative benchmarks, the regulator's judgment, or a combination of these methods.²⁶

26 - Comme nous le mentionnons à la section 5.2 ci-dessus relatif au facteur d'inflation (I), le facteur X devrait notamment tenir compte du peu de contrôle qu'Hydro-Québec TransÉnergie exerce actuellement sur ses hausses salariales.

Toutefois, à terme et à mesure que le nouveau mécanisme incitatif de HQT vivra, le régulateur pourra graduellement transmettre au Transporteur et, par lui, à l'unité corporative d'Hydro-Québec et à son actionnaire gouvernemental, le message que les hausses salariales

²⁶ **ELENCHUS RESEARCH ASSOCIATES INC. (ELENCHUS)** (John D. TODD and Cynthia J. CHAPLIN), Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce A-0003, *Performance Based Regulation. A Review of Design Options as Background for the Review of PBR for Hydro Québec Distribution and Transmission Divisions*, January 2015, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-A-0003-Dec-Dec-2015_03_04.pdf , page 22.

font partie des éléments qui doivent être rigoureusement contrôlés si l'on veut que le total du facteur X puisse être suffisamment important pour contrebalancer les hausses inévitables résultant des exclusions au mécanisme (que nous verrons au chapitre 7), des ajustements pouvant résulter des décisions de la Régie lors de l'examen des rapports annuels (que nous verrons au chapitre 9) et des hausses du rendement causées par la croissance de la base de tarification (non sujettes au mécanisme, selon notre recommandation) .

On sait en effet que le gouvernement du Québec espère maintenir les hausses globales des tarifs d'Hydro-Québec à un niveau ne dépassant pas l'inflation. Or pour réaliser de telles fins, on ne peut se fermer les yeux sur les hausses salariales, à défaut de quoi la qualité du service de transport d'électricité (y compris sa qualité environnementale et sa fiabilité) risque d'en souffrir.

27 - Une **étude de productivité totale pour fixer la valeur « X »** ne nous apparaît absolument pas nécessaire compte tenu des outils dont la Régie dispose déjà et du coût et des difficultés d'une telle étude. Nous avons déjà souligné ces difficultés dans notre lettre C-SÉ-AQLPA-0006 déjà déposée au présent dossier le 15 juin 2015 et dont nous reproduisons ci-après un extrait :

En effet, la littérature économique relative aux études de productivité multifactorielle identifie clairement les questions qui doivent au préalable être tranchées avant la réalisation d'une telle étude :

- Une étude de productivité multifactorielle doit en effet identifier quels sont les intrants et, surtout dans le cas qui nous occupe ici, les extrants de l'entreprise examinée. Or, en 2015-2016, des entités comme HQT et HQD ne se limitent pas à transporter et à livrer l'extrant tangible que constitue l'électricité. Elles sont des entreprises de services, surtout HQD. **Elles livrent aussi des extrants qualitatifs, des extrants intangibles** : de l'efficacité énergétique et d'autres préoccupations économiques, régionales, environnementales, sociales ou autrement d'intérêt public telles que la fiabilité, la sécurité, la mise

à niveau des équipements anciens, l'information de la clientèle et sa satisfaction, des bonnes relations avec les communautés locales, l'acquisition et la conservation du savoir dans l'entreprise (du capital-savoir), l'innovation, l'aide aux ménages à faibles revenus et tout autre aspect de la qualité du service, etc.

Le professeur R. Anthony Inman de la Louisiana Tech University ²⁷ souligne la difficulté mais néanmoins la nécessité, dans les études de productivité, de trouver un moyen de **mesurer non seulement les extrants quantitatifs mais aussi les extrants qualitatifs** :

*The ways in which input and output are measured can provide different productivity measures. Disadvantages of productivity measures have been the distortion of the measure by fixed expenses and also **the inability of productivity measures to consider quality changes** (e.g., output per hour might increase, but it may cause the defect rate to skyrocket). **It is easier to conceive of outputs as tangible units such as number of items produced, but other factors such as quality should be considered.***

Experts have cited a need for a measurement program that gives an equal weight to quality as well as productivity. ²⁸

Dans le même sens, le Professeur Erwin Diewert du département d'économie de l'Université de la Colombie-Britannique, dans « *Le défi de la mesure de la productivité totale des facteurs* », souligne que « **de nombreux extrants du secteur des services sont difficiles à mesurer conceptuellement** : il suffit de songer à la prolifération des forfaits de services téléphoniques et aux difficultés que pose la mesure de l'assurance, du jeu, des affaires bancaires et des opérations sur options. ». ²⁹ Il se demande en outre : « **Comment pouvons-nous mesurer le capital-savoir ?** Compte tenu de la façon dont nous avons défini le savoir (comme ensembles de possibilités de production propres à l'entreprise et qui sont fonction du temps), **il est extrêmement**

²⁷ R. Anthony INMAN, Page Internet de présentation, <http://www.business.latech.edu/inman/>

²⁸ R. Anthony INMAN, *Productivity concepts and measures*, <http://www.referenceforbusiness.com/management/Pr-Sa/Productivity-Concepts-and-Measures.html> ,
Souligné en caractère gras par nous.

²⁹ Erwin DIEWERT, *Le défi de la mesure de la productivité totale des facteurs*, <http://www.csls.ca/ipm/1/diewert-un-fr.pdf> , page 3. Souligné en caractère gras par nous.

difficile de mesurer le savoir et les variations du savoir (l'innovation). »³⁰

S'il y a variation des extrants du point de vue qualitatif, John O'Grady (de Prism Economics and Analysis) et le Professeur Brenda McCabe (du Département du génie civil de l'Université de Toronto) recommandent un ajustement qualitatif pour refléter cette variation qualitative :

If the quality of the output changes over time, an allowance must be made for the improvement or reduction in quality.³¹

- Il y aura par ailleurs lieu de soustraire de l'étude de productivité multifactorielle les parties de l'activité de HQT et de HQD qui auront été identifiées [...] comme constituant des « **exclusions** » (ou réaliser une étude de productivité multifactorielle distincte pour les intrants et extrants propres à chacune de ces « **exclusions** »).³²

28 - Nous sommes donc en accord avec les experts Coyne et Yardley à ce sujet qu'il n'y a pas lieu de procéder à une étude de productivité totale pour fixer la valeur « X ». ³³

³⁰ **Erwin DIEWERT**, *Le défi de la mesure de la productivité totale des facteurs*, <http://www.csls.ca/ipm/1/diewert-un-fr.pdf>, page 10. Souligné en caractère gras par nous.

³¹ **John O'GRADY (Prism Economics and Analysis), Prof. Brenda MCCABE (Dept. of Civil Engineering, University of Toronto)**, *Productivity in the Construction Industry: Concepts, Trends, and Measurement Issues*, <http://www.ogradey.on.ca/Downloads/Papers/Productivity%20in%20the%20Construction%20Industry.pdf>, page 6. Souligné en caractère gras par nous.

³² **STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES, ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE (S.É.-AQLPA)**, Dossier R-3897-2014, Pièce C-SÉ-AQLPA-0006, pages 3-5.

³³ **CONCENTRIC ENERGY ADVISORS INC. (James M. Coyne et Robert C. Yardley)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce C-HQT-HQD-0023, HQT-D-2, Document 1, *Performance Based Regulation Recommendations*, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-C-HQT-HQD-0023-Preuve-RappExp-2015_10_26.pdf, October 26, 2015, pages 23-25.

CONCENTRIC ENERGY ADVISORS INC. (James M. Coyne et Robert C. Yardley), Dossier R-3897-2014 de la Régie de l'énergie, Phase 1-Partie HQT, Pièce C-HQT-HQD-0095, HQT-D 2, Document 1.3, September 30, 2016, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-C-HQT-HQD-0095-Preuve-RappExp-2016_09_30.pdf, page 9, parag. 1.

5.4 CONCLUSION ET RECOMMANDATION SUR UN MÉCANISME I-X APPLIQUÉ À HQT

RECOMMANDATION NO. 1-3

LA MÉTHODE DU « REVENU PLAFOND » (REVENUE CAP), AVEC LA SOUS-MÉTHODE I-X (SAUF LES EXCLUSIONS), AVEC DÉTERMINATION SIMPLIFIÉE DE LA VALEUR « X »

Nous invitons respectueusement la Régie de l'énergie à retenir, pour HQT (comme nous l'avons recommandé dans notre mémoire C-SÉ-AQLPA-0019 SÉ-AQLPA-1 Doc. 1 pour HQD), un mécanisme incitatif de type « revenu plafond » (revenue cap). Nous croyons qu'il serait inapproprié de prévoir exceptionnellement des « tarifs plafond » (price cap) pour certaines classes tarifaires. Aucune classe tarifaire ne doit en effet être exemptée des risques découlant de l'application d'un revenu plafond, des exclusions au mécanisme et de la formule de partage prévue à ce mécanisme, ceci afin que chaque consommateur paie son vrai coût et reçoive un juste signal de prix.

La méthode appliquée de réglementation incitative, devrait par ailleurs être **celle dite I-X**, dans le champ d'application du mécanisme tel que défini au chapitre 6 du présent mémoire, sauf les exclusions identifiées au chapitre 7 du présent mémoire, et avec pouvoirs substantiels de la Régie au moment de l'examen du rapport annuel tels qu'identifiés au chapitre 9. La détermination préalable de budgets pluriannuels basés sur des objectifs (**méthode RIIO**, ou méthode par « menus » selon la terminologie de l'expert Lowry ou par « *building blocks* » selon la terminologie des experts Coyne et Yardley dans leur rapport de 2015), bien qu'optimale de façon théorique, ne devrait pas être appliquée en raison de sa trop grande complexité et du risque plus grand d'inexactitude des prévisions pluriannuelles. Par définition, **la masse des dépenses sujettes au mécanisme**, peut s'accommoder de la formule paramétrique I-X plus aisée. Si un poste budgétaire spécifique nécessite une attention particulière rendant inappropriée la formule I-X, elle devrait simplement faire l'objet d'une « **exclusion** ».

Le facteur d'inflation (I), pour des motifs de transparence du MRI, doit demeurer un véritable indice neutre de l'inflation canadienne (IPC) ou québécoise, et non pas être un indice altéré par des considérations particulières à HQT. Les considérations particulières invoquées par Hydro-Québec (quant au peu de contrôle sur ses hausses salariales) peuvent être légitimes mais devraient faire partie au contraire du calcul du facteur X et non pas du calcul du facteur I.

La valeur de l'indice de productivité déjà prise en compte dans le mécanisme (« X ») devrait pouvoir être aisément fixée par la Régie à partir de sa propre expertise en tenant compte au besoin d'un balisage et de l'historique chez HQT (tout comme nous l'avons recommandé pour HQD) et des particularités invoquées par Hydro-Québec quant au peu de contrôle sur ses hausses salariales. Toutefois, à terme et à mesure que le nouveau mécanisme incitatif de HQT vivra, le régulateur pourra graduellement transmettre au

Transporteur et, par lui, à l'unité corporative d'Hydro-Québec et à son actionnaire gouvernemental, le message que les hausses salariales font partie des éléments qui doivent être rigoureusement contrôlés si l'on veut que le total du facteur X puisse être suffisamment important pour contrebalancer les hausses inévitables résultant des exclusions au mécanisme (que nous verrons au chapitre 7), des ajustements pouvant résulter des décisions de la Régie lors de l'examen des rapports annuels (que nous verrons au chapitre 9) et des hausses du rendement causées par la croissance de la base de tarification (non sujettes au mécanisme, selon notre recommandation) .On sait en effet que le gouvernement du Québec espère maintenir les hausses globales des tarifs d'Hydro-Québec à un niveau ne dépassant pas l'inflation. Or pour réaliser de telles fins, on ne peut se fermer les yeux sur les hausses salariales, à défaut de quoi la qualité du service de transport d'électricité (y compris sa qualité environnementale et sa fiabilité) risque d'en souffrir.

Une **étude de productivité totale pour fixer la valeur « X »** ne nous apparaît absolument pas nécessaire compte tenu des outils dont la Régie dispose déjà et du coût et des difficultés d'une telle étude. Nous sommes en accord avec les experts Coyne et Yardley à ce sujet.

6

L'APPLICABILITÉ DU MÉCANISME AUX DÉPENSES D'OPÉRATION (OPEX) MAIS NON AUX DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (CAPEX)

29 - Les experts Coyne et Yardley proposaient en 2015 d'appliquer le futur mécanisme de réglementation incitative (MRI) d'Hydro-Québec TransÉnergie (tout comme ils l'avaient recommandé pour Hydro-Québec Distribution) tant aux dépenses d'opération (OPEX) qu'aux dépenses capitales ou ajouts à l'amortissement de la base de tarification, sauf les exclusions.³⁴ L'expert Lowry propose par ailleurs, du moins dans son rapport initial, d'assujettir les coûts en capital d'Hydro-Québec Distribution au mécanisme (les dépenses d'amortissement faisant partie de l'ensemble du revenu plafond) sauf certaines exclusions; les coûts en capital d'Hydro-Québec TransÉnergie feraient toutefois, selon lui, l'objet d'un compte de frais reportés (« *cost tracker* » selon sa terminologie) avec sa propre formule de partage des écarts entre la prévision et le réel.³⁵

³⁴ **CONCENTRIC ENERGY ADVISORS INC. (James M. Coyne et Robert C. Yardley)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce C-HQT-HQD-0023, HQTD-2, Document 1, *Performance Based Regulation Recommendations*, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-C-HQT-HQD-0023-Preuve-RappExp-2015_10_26.pdf, October 26, 2015, pages 7-15 (HQD) et 16-22 (HQT).

³⁵ **PACIFIC ECONOMICS GROUP RESEARCH LLC (Mark Newton Lowry, Ph. D. et Matt Makos)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce C-AQCIE-CIFQ-0025 (amendée par C-AQCIE-CIFQ-0027), *Incentive Regulation for the Transmission & Distributor Services of Hydro-Québec*, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-C-AQCIE-CIFQ-0025-Preuve-RappExp-2015_10_26.pdf et http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-C-AQCIE-CIFQ-0027-Correspondances-Dec-2015_11_03.pdf, October 26, 2015, pages 102-103.

En 2016, les experts Coyne et Yardley modifient toutefois leur recommandation et limiteraient l'application du futur mécanisme de réglementation incitative (MRI) d'Hydro-Québec TransÉnergie aux seules dépenses d'opération (OPEX).³⁶

30 - Nous sommes en accord avec ce changement de cap des experts Coyne et Yardley.

Nous croyons que l'assujettissement des coûts en capital d'HQT (tout comme nous l'avons soumis pour HQD) au futur mécanisme de réglementation incitative (MRI) constituerait une erreur fondamentale et ce pour plusieurs raisons.

31 - D'abord, l'on note que le budget gouvernemental de l'automne 2012, le décret qui en a suivi et l'historique législatif indiquent que le gouvernement du Québec et le législateur visaient surtout à appliquer une nouvelle réglementation tarifaire aux dépenses d'opération de HQT et de HQD et non à leurs dépenses en capital. On ne contreviendrait donc pas à l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* en choisissant d'en limiter la portée aux seules dépenses d'opération, et non à celles en capital; bien au contraire, on se rapprocherait de la raison d'être initiale de cet article.

32 - Certes, à la demande de plusieurs intervenants dont *Stratégies Énergétiques (S.É.)* au dossier R-3401-98³⁷, Hydro-Québec TransÉnergie a été requise par la Régie de lui fournir

³⁶ **CONCENTRIC ENERGY ADVISORS INC. (James M. Coyne et Robert C. Yardley)**, Dossier R-3897-2014 de la Régie de l'énergie, Phase 1-Partie HQT, Pièce C-HQT-HQD-0095, HQTD 2, Document 1.3, September 30, 2016, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-C-HQT-HQD-0095-Preuve-RappExp-2016_09_30.pdf, page 6.

³⁷ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3401-98, Décision D-2000-214, pages 22-29.

annuellement sa prévision décennale tant de ses investissements que des ajouts à sa base de tarification (mises en service).

Cette prévision est utile à des fins d'information générale. Il nous semble toutefois qu'elle ne pourrait pas adéquatement servir de fondement à l'application d'un mécanisme incitatif (même pour une période moindre que 10 ans, telle que 3-4 ans) qui en fixerait le budget plafond et récompenserait les investissements ou ajouts à la base de tarification moindres que prévus (et ceci tant chez Hydro-Québec TransÉnergie qu'Hydro-Québec Distribution).

En effet, l'article 73 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et son règlement d'application oblige déjà HQT et HQD à obtenir l'autorisation préalable de tout projet d'investissement d'envergure (de 25 M\$ ou plus dans le cas de HQT, de 10 M\$ dans le cas de HQD) et, même pour des projets d'investissements moindres, leur autorisations en bloc en tenant compte notamment de la *Stratégie de gestion de la pérennité* de HQT. Nous ne voyons donc pas en quoi il y aurait matière à réjouissance et à partage si HQT ou HQD omettaient de réaliser leurs investissements dûment autorisés par la Régie qui en aurait reconnu la justification tant de principe que quant à leurs coûts. C'est au contraire si des investissements autorisés et reconnus comme étant justifiés ne sont pas réalisés qu'il y aurait matière à inquiétude. Par ailleurs, si un projet d'investissement encourt des dépassements de coûts de plus de 15 %, le dépassement doit être soumis à la Régie, laquelle dispose alors de plusieurs options procédurales.

33 - Nous croyons donc que le futur mécanisme de réglementation incitative (MRI) d'Hydro-Québec TransÉnergie (tout comme nous l'avons argumenté pour celui d'Hydro-Québec Distribution) devrait s'appliquer uniquement aux dépenses d'opération (OPEX).

34 - Le mécanisme pourrait toutefois inclure un « *Mécanisme de compensation pour pertes de rendement (MCPR)* » offrant une récompense à HQT (tout comme nous l'avons argumenté pour HQD) équivalente à la perte de leur rendement sur les investissements évités par :

- leurs choix de dépenses d'opération respectifs (telles que les dépenses d'entretien)
- ou même peut-être à la rigueur par des investissements de moindre ampleur qu'ils auraient séparément choisi de réaliser pour en éviter de plus importants (mais dans le cas de HQT, nous ne nous prononçons pas sur l'opportunité d'appliquer un MCPR à de tels cas; dans le cas de HQD, à notre rapport C-SÉ-AQLPA-0019, SÉ-AQLPA-1, Doc. 1, nous l'aurions appliqué à des pertes de rendement résultant d'investissements importants évités par l'effet d'investissements plus légers du *Plan global en efficacité énergétique – PGEÉ* ou du *Contrôle asservi de la tension et de la puissance réactive - CATVAR*, etc.).

La valeur des investissements ainsi évités, et donc de la récompense, serait décidée annuellement par la Régie, lors de l'étude du rapport annuel, sur présentation d'une proposition de l'entité d'Hydro-Québec exprimant, justifications à l'appui, les montants proposés de récompenses. Les modalités de ce type de récompense seraient éventuellement davantage précisées en Phase 3 de l'établissement du présent mécanisme.

Il est à noter que ce type de mécanisme avait déjà été appliqué par la Régie pour les pertes de revenus résultant du *Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ)* de Gaz Métro, selon son ancien mécanisme. L'expert Lowry illustre également l'utilisation de tels mécanismes sous le vocable de « *Lost revenue adjustment mechanisms – LRAMs* ». ³⁸

³⁸ **PACIFIC ECONOMICS GROUP RESEARCH LLC (Mark Newton Lowry, Ph. D. et Matt Makos)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce C-AQCIE-CIFQ-0025 (amendée par C-AQCIE-CIFQ-0027), *Incentive Regulation for the Transmission & Distributor Services of Hydro-Québec*, <http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-C-AQCIE-CIFQ-0025-Preuve->

Un tel mécanisme viendrait résoudre un enjeu fréquemment posé en régulation énergétique, à savoir le fait que l'utilité publique est récompensée pour ses investissements en capital (par son rendement sur la base de tarification) mais non sur ses dépenses d'opération (ou ses investissements moindres) qui lui permettent d'éviter de tels investissements plus importants. Un enjeu particulièrement important aujourd'hui chez HQT à ce sujet (tout comme d'ailleurs chez HQD) a trait à la réduction de la demande en puissance.

RECOMMANDATION NO. 1-4

L'APPLICABILITÉ DU MÉCANISME AUX DÉPENSES D'OPÉRATION (OPEX) MAIS NON AUX DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (CAPEX) DE HQT, MAIS AVEC UN « MÉCANISME DE COMPENSATION POUR PERTES DE RENDEMENT (MCPR) »

Nous recommandons respectueusement à la Régie de l'énergie de limiter l'applicabilité du futur mécanisme aux dépenses d'opération (OPEX) mais non aux dépenses d'investissement (CAPEX) de HQT.

Le mécanisme pourrait toutefois inclure un « *Mécanisme de compensation pour pertes de rendement (MCPR)* » offrant une récompense à HQT équivalente à la perte de leur rendement sur les investissements évités par ses choix de dépenses d'opération respectifs (telles que les dépenses d'entretien) ou même peut-être à la rigueur par des investissements de moindre ampleur qu'ils auraient séparément choisi de réaliser pour en éviter de plus importants (sous réserve quant à ce dernier point). La valeur des investissements ainsi évités, et donc de la récompense, serait décidée annuellement par la Régie, lors de l'étude du rapport annuel, sur présentation d'une proposition d'HQT exprimant, justifications à l'appui, les montants proposés de récompenses. Les modalités de ce type de récompense seraient éventuellement davantage précisées en Phase 3 de l'établissement du présent mécanisme. Un tel mécanisme viendrait résoudre un enjeu fréquemment posé en régulation énergétique, à savoir le fait que l'utilité publique est récompensée pour ses investissements en capital (par son rendement sur la base de tarification) mais non sur ses dépenses d'opération (ou ses investissements moindres) qui lui permettent d'éviter de tels investissements plus importants. Un enjeu particulièrement important aujourd'hui chez HQT à ce sujet (tout comme d'ailleurs chez HQD) a trait à la réduction de la demande en puissance.

[RappExp-2015_10_26.pdf](#) et http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-C-AQCIE-CIFQ-0027-Correspondances-Dec-2015_11_03.pdf, October 26, 2015, pages 48-49, 61, 92-93, 96.

Pièce SÉ-AQLPA-2 Document 1

Proposition d'un mécanisme incitatif pragmatique et axé sur l'intérêt pour Hydro-Québec TransÉnergie
M. Jacques Fontaine, Consultant et M^e Dominique Neuman, Procureur
Stratégies Énergétiques – Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA)

7

LES EXCLUSIONS

35 - Le mécanisme de réglementation incitative de HQT, en plus d'être limité aux seules dépenses d'opération (si notre proposition précédente est acceptée), comporterait également des « *exclusions* ».

36 - Pour chacune des « *exclusions* » identifiées, nous proposons respectueusement que l'examen de leurs budgets s'effectue annuellement au mérite lors d'une cause tarifaire auprès de la Régie de l'énergie. La Régie a connaissance que Gaz Métro procédait déjà de cette manière quant aux éléments exclus de son propre mécanisme incitatif.

Ce procédé permettra à la Régie de continuer d'évaluer le bien fondé de chacun des postes budgétaires qu'elle aura exclus précisément parce qu'ils ne se prêtent pas à l'application d'un ajustement paramétrique.

37 - Différentes appellations, dont le sens se recoupe, sont utilisées pour désigner ces « *exclusions* ». Il peut ainsi s'agir des suivantes :

- **Les « *exclusions* »** visées par le Facteur Y des mécanismes incitatifs basés sur le plafonnement du revenu. [...]

- Les « **facteurs exogènes** » (hors du contrôle de l'assujetti) visées par le Facteur Z des mécanismes incitatifs basés sur le plafonnement du revenu. [...]
- Les « **éléments de suivis particuliers** », lesquels sont exclus de l'application du mécanisme paramétrique actuel d'ajustement des dépenses d'opération d'Hydro-Québec TransÉnergie :

Liste des « *éléments de suivis particuliers* » de HQT :

- Coût de retraite net.
 - Passage aux PCGR des États-Unis.
 - Recalibrage à la demande 2015.
 - Maintenance additionnelle et autres.
 - Implantation et application des normes CIP v5, incluant le « *budget spécifique* » à cet égard. *La Régie juge que pour se qualifier à titre de budget spécifique, une activité doit avoir une fin. De plus, la Régie estime qu'un seuil de 2,5 M\$ pour les activités à inclure dans un budget spécifique doit être annuel.*³⁹
 - Programmes d'assurance qualité et d'innovation technologique.⁴⁰
- Les « **comptes de frais reportés (CFR)** » (ou « *cost trackers* » selon la terminologie de l'expert Lowry), lorsqu'il est prévu la récupération dans le revenu requis des écarts contenus à ces comptes. [...]

³⁹ RÉGIE DE L'ÉNERGIE, Dossier R-3777-2011, Pièce A-0027, Décision D-2012-059, page 57, paragraphe 230.

⁴⁰ HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT, Dossier R-3934-2015, Pièce B-0015, HQT-6, Document 2, page 7 (Tableau 2) et pages 9-13.

38 - Pour fins de simplicité, nous désignons l'ensemble de ces budgets, éléments et comptes particuliers sont le vocable commun d' « *exclusions* ».

Il appartiendra aux formations de la Régie saisies des causes tarifaires futures d'Hydro-Québec TransÉnergie d'établir la liste exacte de ces « *exclusions* ». À ce stade, nous recommandons, de façon générale, d'en maintenir la liste actuelle, voire même d'ajouter toute autre « *exclusion* » que la Régie pourrait juger opportun d'identifier dès la présente phase du dossier comme nécessitant d'être soustraite à l'application de la formule paramétrique I-X du futur mécanisme incitatif [...]. Le critère pour la Régie consiste à se demander soit si ces postes budgétaires échappent au contrôle de l'assujetti, soit s'il existe des raisons d'être ou objectifs spécifiques (pouvant notamment requérir une croissance des dépenses) qui rendent inappropriée l'application de la formule paramétrique I-X pour juger s'il existe des manques à gagner ou des surplus à partager. [...]

RECOMMANDATION NO. 1-5

LES EXCLUSIONS

Pour chacune des « *exclusions* » identifiées, nous proposons respectueusement que l'examen de leurs budgets s'effectue annuellement au mérite lors d'une cause tarifaire auprès de la Régie de l'énergie. La Régie a connaissance que Gaz Métro procédait déjà de cette manière quant aux éléments exclus de son propre mécanisme incitatif. Ce procédé permettra à la Régie de continuer d'évaluer le bien fondé de chacun des postes budgétaires qu'elle aura exclu du mécanisme précisément parce qu'ils ne se prêtent pas à l'application d'un ajustement paramétrique.

Différentes appellations, dont le sens se recoupe, sont utilisées pour désigner ces « *exclusions* ». Il peut ainsi s'agir des « *exclusions* » visées par le Facteur Y, des « *facteurs exogènes* » (hors du contrôle de l'assujetti) visées par le Facteur Z, des « *éléments spécifiques* », « *activité de base sujettes à des facteurs d'indexation particuliers* », « *éléments de suivis particuliers* » et « *budgets spécifiques* » exclus de l'application des mécanismes paramétriques actuels d'ajustement des dépenses d'opération d'HQT ainsi que des « *comptes de frais reportés (CFR)* » (ou « *cost trackers* » selon la terminologie de l'expert Lowry), lorsqu'il est prévu la récupération dans le revenu requis des écarts contenus à ces comptes.

Il appartiendra aux formations de la Régie saisies des causes tarifaires futures d'Hydro-Québec TransÉnergie d'établir la liste exacte de ces « *exclusions* ». À ce stade, nous recommandons, de façon générale, d'en maintenir la liste actuelle, voire même d'ajouter toute autre « *exclusion* » que la Régie pourrait juger opportun d'identifier dès la présente phase du dossier comme nécessitant d'être soustraite à l'application de la formule paramétrique I-X du futur mécanisme incitatif. [...]

8

L'ANNÉE DE RÉFÉRENCE ET LA DURÉE DU MÉCANISME

39 - Nous nous en remettons à la Régie pour déterminer s'il est préférable que l'année de référence du futur mécanisme de réglementation incitative de HQT soit une année future (l'année débutant en 2018 ou 2019) ou soit établie rétrospectivement à 2012, année où furent initiées les démarches gouvernementales ayant mené à l'adoption ultérieure de l'article 48.1 de la *Loi* (de sorte qu'à partir de sa première année d'application, le mécanisme calculerait les gains par rapport à cette année de référence).

40 - À partir de sa première année d'application, le mécanisme pourrait être d'une durée de 3 ans tel que recommandé par HQT.⁴¹

RECOMMANDATION NO. 1-6

L'ANNÉE DE RÉFÉRENCE ET LA DURÉE DU MÉCANISME

Nous nous en remettons à la Régie pour déterminer s'il est préférable que l'année de référence du futur mécanisme de réglementation incitative de HQT soit une année future (l'année débutant en 2018 ou 2019) ou soit établie rétrospectivement à 2012, année où furent initiées les démarches gouvernementales ayant mené à l'adoption ultérieure de l'article 48.1 de la *Loi* (de sorte qu'à partir de sa première année d'application, le mécanisme calculerait les gains par rapport à cette année de référence).

À partir de sa première année d'application, le mécanisme pourrait être d'une durée de 3 ans (tel que recommandé par HQT).

⁴¹ **HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT-HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Dossier R-3897-2014, de la Régie de l'énergie, Phase 1-Partie HQT, Pièce C-HQT-HQD-0097, HQT3, Document 1.1, 30 septembre 2016, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-C-HQT-HQD-0097-Preuve-Dec-2016_09_30.pdf, page 15.

9

**UN PROCESSUS DE FERMETURE DE LIVRES AVEC PARTICIPATION DES
INTERVENANTS ET EXERCICE DE LA DISCRÉTION DE LA RÉGIE AFIN DE SURVEILLER LA
QUALITÉ DU SERVICE ET LA PERFORMANCE**

41 - Plusieurs auteurs ont souligné le risque très réel que la mise en place d'un mécanisme incitatif centré sur la baisse des coûts ne compromette la « *performance* » ou « *qualité du service* » (tant la performance et la qualité du point de vue des clientèles que celles du point de vue de l'intérêt public ce qui inclut notamment des aspects communautaires, sociaux, environnementaux, de sécurité, de fiabilité, etc.).

42 - Traditionnellement, les mécanismes incitatifs prévoient à cet égard des indicateurs de performance et de qualité de service dont les résultats serviraient, selon le cas, à accroître ou diminuer la part des gains d'efficience que l'utilité pourra conserver.

43 - De tels outils nous apparaissent insuffisants.

44 - Appliqués à Hydro-Québec TransÉnergie, cela signifierait par exemple que, si la performance et la qualité de service sont déficientes (par exemple s'il y a des dangers de sécurité ou des problèmes environnementaux sur le réseau), ce sont tous les citoyens du Québec qui en paieront le prix du fait que le dividende remis à l'actionnaire d'Hydro-Québec

sera moindre... et les consommateurs deviendront plus riches (ayant ainsi objectivement intérêt à ce qu'existent des dangers de sécurité, problèmes environnementaux et autres déficiences de qualité et de performance).

Nous nous sommes demandé s'il n'existait pas une meilleure manière de concevoir le mécanisme incitatif au présent dossier, dans l'intérêt public.

45 - Nous en sommes arrivés à la conclusion qu'il est nécessaire de conférer à la Régie un rôle plus actif, en présence des résultats annuels d'HQT, afin de lui permettre, en cas de problème d'intérêt public chez Hydro-Québec, d'adopter une solution autre que celle de punir l'ensemble des citoyens du Québec et d'enrichir les consommateurs.

46 - C'est ainsi qu'afin de permettre de distinguer davantage les « vrais » gains d'efficience à récompenser des écarts qui ne sont pas de tels « vrais gains » (ou qui constituent des coupures non souhaitées par la Régie à des dépenses qu'elle juge souhaitable), nous proposons un processus annuel d'audience de fermeture des livres de HQT :

A) La Régie pourrait alors y identifier des postes budgétaires pour lesquelles elle juge qu'il aura été inapproprié de comprimer les coûts ou d'empêcher leur dépassement. Pour de tels postes, si des sommes prévues pour ces postes n'ont pas été dépensées et que la performance s'en est ressentie par rapport aux objectifs, la Régie, lors du processus de fermeture des livres aurait l'option de ne pas transmettre aux consommateurs ce « gain » mais plutôt d'émettre une ordonnance à Hydro-Québec l'enjoignant de conserver la somme omise de dépenser et lui enjoignant de la dépenser lors d'une année ultérieure selon ses instructions.

B) Inversement, si la Régie juge qu'un dépassement de coût était spécifiquement justifié, elle aurait l'option de faire exception au mécanisme incitatif et de permettre à Hydro-Québec de récupérer entièrement ce dépassement auprès des consommateurs.

RECOMMANDATION NO. 1-7

UN PROCESSUS DE FERMETURE DE LIVRES

Plusieurs auteurs ont souligné le risque très réel que la mise en place d'un mécanisme incitatif centré sur la baisse des coûts ne compromette la « *performance* » ou « *qualité du service* » (tant la performance et la qualité du point de vue des clientèles que celles du point de vue de l'intérêt public ce qui inclut notamment des aspects communautaires, sociaux, environnementaux, de sécurité, de fiabilité, etc.).

Traditionnellement, les mécanismes incitatifs prévoient à cet égard des indicateurs de performance et de qualité de service dont les résultats servaient, selon le cas, à accroître ou diminuer la part des gains d'efficience que l'utilité pourra conserver.

De tels outils nous apparaissent insuffisants. Appliqués à Hydro-Québec TransÉnergie cela signifierait par exemple que, si la performance et la qualité de service sont déficientes (par exemple s'il y a des dangers de sécurité ou des problèmes environnementaux sur le réseau), ce sont tous les citoyens du Québec qui en paieront le prix du fait que le dividende remis à l'actionnaire d'Hydro-Québec sera moindre... et les consommateurs deviendront plus riches (ayant ainsi objectivement intérêt à ce qu'existent des dangers de sécurité, problèmes environnementaux et autres déficiences de qualité et de performance). Nous nous sommes

donc demandé s'il n'existait pas une meilleure manière de concevoir le mécanisme incitatif au présent dossier, dans l'intérêt public.

Nous sommes arrivés à la conclusion qu'il est nécessaire de conférer à la Régie un rôle plus actif, en présence des résultats annuels d'HQT, afin de lui permettre, en cas de problème d'intérêt public chez Hydro-Québec, d'adopter une solution autre que celle de punir l'ensemble des citoyens du Québec et d'enrichir les consommateurs.

C'est ainsi qu'afin de permettre de distinguer davantage les « vrais » gains d'efficience à récompenser des écarts qui ne sont pas de tels « vrais gains » (ou qui constituent des coupures non souhaitées par la Régie à des dépenses qu'elle juge souhaitable), nous proposons un processus annuel d'audience de fermeture des livres de HQT :

A) La Régie pourrait alors y identifier des postes budgétaires pour lesquelles elle juge qu'il aura été inapproprié de comprimer les coûts ou d'empêcher leur dépassement. Pour de tels postes, si des sommes prévues pour ces postes n'ont pas été dépensées et que la performance s'en est ressentie par rapport aux objectifs, la Régie, lors du processus de fermeture des livres aurait l'option de ne pas transmettre aux consommateurs ce « gain » mais plutôt d'émettre une ordonnance à Hydro-Québec l'enjoignant de conserver la somme omise de dépenser et lui enjoignant de la dépenser lors d'une année ultérieure selon ses instructions.

B) Inversement, si la Régie juge qu'un dépassement de coût était spécifiquement justifié, elle aurait l'option de faire exception au mécanisme incitatif et de permettre à Hydro-Québec de récupérer entièrement ce dépassement auprès des consommateurs.

10

CONCLUSION

47 - Pour l'ensemble de ces motifs et considérant la preuve soumise, l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et *Stratégies Énergétiques (S.É.)* invitent respectueusement la Régie de l'énergie à accueillir les recommandations qui sont exprimées au présent mémoire, que l'on trouve également reproduites en son sommaire exécutif.

48 - Le tout respectueusement soumis.
