

Argumentation du Transporteur et du Distributeur

Question préliminaire de la Régie de l'énergie concernant l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*

Table des matières

1	Introduction.....	5
2	Contexte de la Question préliminaire.....	6
3	Position des Demandeurs.....	9
4	Motifs au soutien de la position des Demandeurs.....	11
	4.1 Interprétation de l'article 48.1 de la Loi.....	11
	4.1.1 Interprétation large et libérale de la Loi qui favorise l'accomplissement de son objet.....	12
	4.1.2 Interprétation des dispositions de la Loi les unes par les autres.....	15
	4.2 Intégration de l'article 48.1 de la Loi dans le cadre réglementaire.....	18
5	Conclusion.....	22

1 Introduction

1 Par la présente argumentation écrite, Hydro-Québec dans ses activités de transport
2 d'électricité (le « Transporteur ») et Hydro-Québec dans ses activités de distribution
3 d'électricité (le « Distributeur ») (collectivement les « Demandeurs ») répondent à la
4 question de la Régie de l'énergie (la « Régie ») en ce qui a trait au nouvel article 48.1 de la
5 *Loi sur la Régie de l'énergie* (la « Loi »).

6 Les Demandeurs rappellent qu'ils demandent à la Régie d'approuver le mécanisme de
7 traitement des écarts de rendement (« MTÉR ») proposé dans ce dossier. Dans les
8 décisions procédurales D-2013-117¹ et D-2013-136², la Régie indique qu'elle souhaite
9 déterminer si l'exigence d'établir un mécanisme de réglementation incitative peut être
10 satisfaite par la voie du MTÉR proposé par les Demandeurs (la « Question préliminaire »).
11 Dans la Décision D-2013-136, la Régie précise que sa question est ciblée. Concrètement, la
12 Régie ne vise qu'à déterminer si elle répondrait aux exigences de l'article 48.1 en adoptant
13 le MTÉR proposé par les Demandeurs.

¹ Décision D-2013-117, par. 8.

² Décision D-2013-136, par. 51 et 55.

2 Contexte de la Question préliminaire

1 Le 20 novembre 2012, le gouvernement du Québec dépose son budget 2013-2014. Des
2 efforts importants sont demandés aux sociétés d'État, dont Hydro-Québec.

3 Le 21 février 2013, le gouvernement du Québec présente le projet de loi n° 25³ afin de
4 mettre en œuvre certaines dispositions du budget. Ce projet de loi contient la première
5 version de l'article 48.1⁴ de la Loi.

6 Le 19 avril 2013, les Demandeurs déposent à la Régie la présente demande d'approbation
7 du taux de rendement des capitaux propres et du mécanisme de traitement des écarts de
8 rendement (la « Demande »). Les Demandeurs font valoir dans leur preuve que le MTÉR
9 s'inscrit dans le cadre du projet de loi n° 25⁵ :

10 « Le projet de loi n° 25 du gouvernement du Québec constitue un autre élément de
11 contexte dans lequel s'inscrit l'un des volets de la proposition du Transporteur et du
12 Distributeur, soit celui du MTÉR. Le Transporteur et le Distributeur sont d'avis que le
13 mécanisme qu'ils proposent s'inscrit dans le cadre de ce projet de loi dont le but est la
14 réalisation de gains d'efficience profitables à la fois aux consommateurs et à
15 l'entreprise.

16 [...]

³ Projet de loi n°25, *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012*, 1^{re} session, 40^e législature, Québec, 2013 (sanctionnée le 14 juin 2013), L.Q., 2013, c. 16.

⁴ Le 21 février 2013, l'article du projet de loi n° 25 était comme suit :

2. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 48, du suivant :

48.1. La Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité.

Ce mécanisme doit poursuivre les objectifs suivants :

- 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 au transporteur ou, selon le cas, au distributeur;
- 3° l'allégement du processus par lequel sont fixés ou modifiés le tarif de transport d'électricité et celui applicable par le distributeur d'électricité à un consommateur;
- 4° tout autre objectif déterminé par le gouvernement.

⁵ R-3842-2013, pièce B-0004, HQT-1, Document 1, p. 11 et 25, en date du 19 avril 2013.

1 En conclusion, le Transporteur et le Distributeur proposent l'adoption de ce MTÉR
2 pour les raisons suivantes. Ce mécanisme :

- 3 • Est simple et peut être mis en place rapidement ;
- 4 • Répond concrètement aux préoccupations de la Régie et des intervenants
5 quant aux écarts de rendement favorables réalisés par le Transporteur et le
6 Distributeur ;
- 7 • Encourage la réalisation de gains d'efficience profitant autant aux divisions
8 qu'à leurs clients en raison de l'asymétrie du mécanisme, de sa zone sans
9 partage et d'une participation aux gains additionnels ;

10 En outre, il s'inscrit dans le cadre du projet de loi n° 25 précité. » (Nos soulignés)

11 Le 14 juin 2013, la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines*
12 *dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012* est sanctionnée⁶ (la Loi 16,
13 auparavant identifiée comme le projet de loi n° 25). Cette loi introduit des modifications à la
14 Loi⁷ dont le nouvel article 48.1 qui se lit comme suit :

15 « **48.1.** La Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant la
16 réalisation de gains d'efficience par le distributeur d'électricité et le transporteur
17 d'électricité.

18 Ce mécanisme doit poursuivre les objectifs suivants:

- 19 1° l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service;
- 20 2° une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et, selon le cas, au
21 distributeur ou au transporteur;
- 22 3° l'allègement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs du
23 transporteur d'électricité et les tarifs du distributeur d'électricité applicables à un
24 consommateur ou à une catégorie de consommateurs. »

⁶ L.Q., 2013, ch. 16.

⁷ Les lois du Québec sont bilingues. Après revue de la Loi dans son ensemble, tel que prescrit par l'article 41.1 de la *Loi d'interprétation*, les Demandeurs soutiennent que les deux versions supportent un sens et une signification identique. Dans ces circonstances et pour fins de commodité et d'allègement du texte, les Demandeurs utilisent la version française seulement.

1 Le 29 juillet 2013, la Régie rend la décision D-2013-117 et requiert que les participants
2 fassent part de leur position quant à la Question préliminaire énoncée alors comme suit :

3 « [8] La Régie veut déterminer, dès à présent, si la proposition de MTÉR du
4 Transporteur et du Distributeur constitue un « mécanisme de réglementation
5 incitative » au sens de l'article 48.1 de la Loi. »

6 Le 8 août 2013, en raison de l'indisponibilité de certains procureurs, la Régie émet une lettre
7 procédurale qui annule l'audience préliminaire orale des 5 et 6 septembre 2013 et la
8 remplace par un processus écrit. La Régie demande aux participants de déposer le
9 13 septembre 2013, leur position par écrit concernant la Question préliminaire.

10 Le 14 août 2013, la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (la « FCEI ») ayant
11 le statut d'intervenant, demande à la Régie de modifier le traitement procédural du dossier
12 afin de permettre le dépôt d'une preuve d'expert pour traiter de la Question préliminaire.

13 Le 3 septembre 2013, la Régie rend la décision procédurale D-2013-136, dans laquelle elle
14 précise ce qui suit en ce qui a trait à la Question préliminaire :

15 « [51] En l'espèce, la Régie souhaite déterminer si l'exigence introduite par la
16 Loi 16 d'établir un mécanisme de réglementation incitative peut être satisfaite par
17 la voie du MTÉR proposé par les Demandeurs. [...]

18 [52] La Régie considère que la décision à rendre n'affectera pas les droits des
19 intervenants comme tel. Elle constate que les préoccupations des intervenants
20 concernent davantage les répercussions que pourrait avoir la décision à rendre sur
21 la réglementation de l'électricité. Or, la formulation de la Question préliminaire est
22 beaucoup plus ciblée. Concrètement, la Régie ne vise qu'à déterminer si elle
23 répondrait aux exigences de l'article 48.1 en adoptant le MTÉR proposé par les
24 Demandeurs. »

25 La Régie souhaite connaître la position des participants à l'égard de la Question préliminaire
26 revue et plus ciblée et maintient le dépôt de celle-ci par écrit au plus tard le
27 13 septembre 2013. C'est dans ce contexte que les Demandeurs déposent la présente
28 argumentation écrite.

3 Position des Demandeurs

1 Les Demandeurs sont d'avis que l'ajout du MTÉR au régime réglementaire applicable pour
2 le domaine de l'électricité dans le cadre réglementaire québécois, permet de satisfaire
3 l'exigence introduite par la Loi 16 d'établir un mécanisme de réglementation incitative et, en
4 particulier, de répondre aux objectifs décrits au nouvel article 48.1 de la Loi.

5 Les Demandeurs ont fait valoir dans leur preuve lors du dépôt de la Demande que le MTÉR
6 s'inscrit dans le cadre du projet de loi n° 25. Ceci est cohérent avec l'indication émise par la
7 Régie dans la décision D-2013-136, à l'effet qu'elle souhaite déterminer si elle répondrait
8 aux exigences de l'article 48.1 en adoptant le MTÉR proposé par les Demandeurs.

9 La Régie, afin de donner plein effet à la disposition de l'article 48.1, doit favoriser une
10 interprétation qui assure l'accomplissement de l'intention du législateur tout en prenant en
11 considération le cadre réglementaire à l'intérieur duquel s'inscrivent les amendements
12 législatifs.

13 Le régime de réglementation applicable aux Demandeurs contient déjà plusieurs éléments
14 répondant aux exigences et objectifs d'un mécanisme de réglementation incitative au sens
15 de l'article 48.1 de la Loi. En effet, tel que décrit plus amplement aux sections suivantes, le
16 régime réglementaire actuel instauré et appliqué par la Régie à leur égard contient déjà des
17 incitatifs à l'efficience. Il inclut des éléments permettant l'amélioration continue de la
18 performance, la réduction des coûts et l'allégement réglementaire.

19 Ce régime de réglementation permet **l'amélioration continue de la performance et de la**
20 **qualité du service** par la présence et le suivi d'indicateurs de performance et de qualité
21 du service, par le traitement spécifique des activités visant une amélioration de qualité et par
22 une cible exigeante quant à l'évolution des indicateurs de coûts dans le contexte actuel.
23 À cet égard, les Demandeurs soulignent qu'afin d'offrir un service fiable et de qualité,
24 ils doivent réaliser des travaux d'envergure et des investissements massifs dans le cadre
25 de leurs activités.

26 Ce régime de réglementation favorise également la **réduction des coûts** par l'utilisation
27 d'un modèle paramétrique pour établir les charges d'exploitation qui inclut la réalisation
28 de gains d'efficience et qui contribue également à **l'allégement du processus de fixation**
29 **ou modification des tarifs.**

1 Le MTÉR proposé complète et consolide le régime réglementaire en introduisant un partage
2 entre les consommateurs et les divisions réglementées des réductions de coûts,
3 conformément à la volonté du législateur. Ainsi, sa mise en application sera **profitable à la**
4 **fois aux consommateurs et aux Demandeurs**. De plus, la proposition des Demandeurs
5 préserve les incitatifs à l'efficience déjà présents dans le cadre réglementaire actuel, tout en
6 permettant de résoudre la problématique des écarts de rendement. En s'appliquant aux
7 écarts de toutes provenances et par son intégration au processus réglementaire en place, il
8 contribue également à l'allègement du processus de détermination des tarifs.

9 Les Demandeurs sont d'avis que le cadre réglementaire, tout comme le régime de
10 réglementation qui en découle, et le MTÉR proposé permettront de poursuivre leurs efforts
11 pour identifier et intégrer des mesures d'efficience dans leurs activités. La Régie doit
12 privilégier la continuité et un arrimage du nouvel article 48.1 de la Loi au cadre
13 réglementaire global existant.

14 La proposition des Demandeurs est en continuité avec le régime de réglementation appliqué
15 par la Régie à leur égard. L'ajout du MTÉR au régime de réglementation est conforme à
16 l'article 48.1 de la Loi. Comme la proposition de MTÉR s'inscrivait, de l'avis des
17 Demandeurs, dans le cadre du projet de loi n° 25, elle continue de s'inscrire dans le cadre
18 du nouvel article 48.1 de la Loi.

4 Motifs au soutien de la position des Demandeurs

4.1 Interprétation de l'article 48.1 de la Loi

1 Afin d'interpréter l'article 48.1 de la Loi, il faut référer aux règles d'interprétation qui font
2 aujourd'hui consensus pour définir la volonté du législateur et y donner suite.

3 Les Demandeurs soulignent que le législateur n'a pas prévu de définition particulière ou
4 prescrit des modalités d'application des objectifs décrits à l'article 48.1 de la Loi. Les
5 objectifs à atteindre sont énoncés, mais les modalités d'application restent à être
6 déterminées par la Régie⁸ qui, ce faisant, devra s'assurer de respecter l'intention du
7 législateur tout en conciliant l'intérêt public, la protection des consommateurs et un
8 traitement équitable des Demandeurs⁹.

9 *La Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours*
10 *sur le budget du 20 novembre 2012* ne contient aucune disposition changeant la nature du
11 cadre réglementaire actuel. En effet, les dispositions de la Loi gouvernant l'établissement
12 des tarifs d'électricité sont maintenues. Le nouvel article 48.1 de la Loi ne remplace ni
13 n'abroge les textes législatifs existants.

14 Les Demandeurs soutiennent que le nouvel article 48.1 de la Loi doit donc s'arrimer au
15 cadre existant que la Régie a par ailleurs l'obligation de continuer d'appliquer. À cet égard,
16 tout argument voulant que la Régie devrait faire « tabula rasa » du cadre et du régime
17 réglementaires actuels devrait être écarté.

18 La Régie a eu l'occasion de se prononcer quant à l'interprétation de la Loi dans un contexte
19 où de nouvelles dispositions sont introduites au cadre réglementaire existant, tel qu'il appert
20 des extraits de la décision D-2008-074, pages 19, 22 et 23, dans le dossier
21 R-3636-2007 (références omises) :

22 « C'est la première fois depuis l'entrée en vigueur de ce chapitre [VI.1] que la Régie
23 doit se prononcer sur cette section II et, en particulier, sur son article 85.14 définissant
24 l'expression « transporteur auxiliaire ».

25 [...]

⁸ Le nouvel article 48.1 ne dicte pas le contenu normatif du mécanisme de réglementation incitative ; il laisse à la Régie le soin de le fixer.

⁹ Selon l'article 5 de la Loi, la Régie doit, dans l'exercice de ses fonctions, assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et du distributeur d'électricité.

1 La Régie doit donner un sens aux différents articles de la section II du chapitre VI.1 de
2 la Loi. Le législateur ne parlant pas pour ne rien dire, l'interprétation à donner doit être
3 libérale pour que la Loi trouve application. La Régie doit aussi, dans son
4 interprétation, tenir compte de l'ensemble de la Loi et du contexte connu de décembre
5 2006, lors de l'adoption de la loi 52.

6 La Régie se réfère aux articles 41 et 41.1 de la Loi d'interprétation qui stipulent que :

7 « 41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître
8 des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits,
9 ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

10 Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure
11 l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant
12 leurs véritables sens, esprit et fin.

13 41.1. Les dispositions d'une loi s'interprètent les unes par les autres
14 en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui
15 donne effet. »

16 En outre, l'article 5 de la Loi exige de la Régie qu'elle interprète sa loi en favorisant la
17 satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement
18 durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif. » (Nos soulignés)

19 Cette décision fait toujours autorité. Ainsi, la Régie considère les éléments suivants :

- 20 • La Régie applique la règle que la Loi reçoit une interprétation large, libérale, qui
21 assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant
22 leurs véritables sens, esprit et fin ;
- 23 • La Régie applique la règle que les dispositions de la Loi s'interprètent les unes par
24 les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de l'ensemble et qui lui
25 donne effet.

26 Les Demandeurs, à l'instar de la décision de la Régie précitée, croient que ces éléments
27 s'appliquent à l'interprétation du nouvel article 48.1 de la Loi.

4.1.1 ***Interprétation large et libérale de la Loi qui favorise l'accomplissement de son objet***

28 Comme prévu à l'article 41 de la *Loi d'interprétation*, la Régie doit retenir une interprétation
29 large, libérale de la Loi, afin d'assurer l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses
30 prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.

1 Afin de cerner l'objet de la Loi, il est nécessaire de tenir compte du contexte connu en juin
2 2013, lors de l'adoption du nouvel article 48.1¹⁰.

3 Les objectifs ou cibles gouvernementales qui se sont incarnés dans une loi adoptée par
4 l'Assemblée nationale constituent des sources importantes afin de cerner l'esprit, l'objet
5 ainsi que le but et les limites du nouvel article 48.1 de la Loi.

6 Les notes explicatives de la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines*
7 *dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012* suivantes sont pertinentes à
8 cette fin¹¹ :

9 « **NOTES EXPLICATIVES**

10 *Cette loi modifie plusieurs dispositions législatives afin de mettre en œuvre certaines*
11 *dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012.*

12 *Premièrement, en matière de ressources naturelles et d'énergie, la loi modifie :*

13 *1° la Loi sur la Régie de l'énergie afin de prévoir l'établissement par la Régie d'un*
14 *mécanisme de réglementation incitative ayant pour objet la réalisation de gains*
15 *d'efficience par Hydro-Québec, de permettre au gouvernement de fixer, à l'égard*
16 *d'une année tarifaire postérieure à 2013, certaines charges d'exploitation d'Hydro-*
17 *Québec jusqu'à ce que s'applique le premier mécanisme de réglementation incitative*
18 *établi par la Régie, de prévoir qu'Hydro-Québec conservera tout excédent découlant*
19 *de l'écart entre le montant de ces charges et celui réellement engagé [...]»*

20 Comme mentionné aux *Notes explicatives* précitées, le nouvel article 48.1 de la Loi a été
21 adopté par l'Assemblée nationale suite au *Plan budgétaire – Budget 2013-2014* du
22 gouvernement du Québec publié en novembre 2012. Afin de cerner l'objet et l'esprit ainsi
23 que le but et les limites du nouvel article 48.1 de la Loi, notamment en ce que ce nouvel
24 article de la Loi vise uniquement les Demandeurs, il est pertinent de référer aux extraits
25 du *Plan budgétaire – Budget 2013-2014*, page A-101, qui constituent un élément de
26 contexte important :

¹⁰ Décision D-2008-074, précitée. P.-A. Côté, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Thémis, 2009, nos. 1548-1562.

¹¹ *Banque de Montréal c. Lemieux*, [2003] R.J.Q. 1481 (C.S.), paragraphes 5, 8, 9 et 11; *Duguay c. Directeur des poursuites criminelles et pénales*, 2010 QCCS 5623, paragraphes 41 à 45, 52, 66 et 67, confirmé par : 2011 QCCA 700.

1 « Section A

2 LES ORIENTATIONS ÉCONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES DU
3 GOUVERNEMENT

4 ANNEXE 2 : DÉTAIL DES GESTES D'EFFICIENCE ET DES EFFORTS AUX
5 REVENUS POUR RÉSORBER L'IMPASSE BUDGÉTAIRE

6 Cette annexe présente en détail les gestes d'efficacité ainsi que les efforts aux
7 revenus prévus dans le budget 2013-2014. [...]

8 ■ Efforts additionnels aux sociétés d'État

9 [...]

10 ▪ Gains d'efficacité

11 Pour les raisons indiquées précédemment, Hydro-Québec réalisera d'importantes
12 réductions de charges d'exploitation associées aux gains d'efficacité possibles
13 dans toutes ses divisions, notamment Hydro-Québec Distribution et
14 Hydro-Québec TransÉnergie. [...]

15 Le bénéfice net de 2 725 millions de dollars pourra être atteint dans la mesure où
16 les gains d'efficacité demandés à la société d'État seront conservés par
17 l'entreprise. Or, le mécanisme actuel de fixation des tarifs ne permet pas au
18 gouvernement d'assurer avec suffisamment de certitude l'augmentation du
19 bénéfice net qui résultera des gains d'efficacité exigés de la société d'État.

20 Le gouvernement considère que la rentabilité globale et les gains d'efficacité
21 d'Hydro-Québec doivent contribuer à l'effort de retour à l'équilibre budgétaire et à
22 son maintien par la suite.

23 Par ailleurs, la Régie de l'énergie doit éventuellement mettre en place un
24 mécanisme de réglementation incitative qui permettra un partage des gains
25 d'efficacité entre les consommateurs et la société d'État. »

26 Comme précité, les *Notes explicatives à la Loi concernant principalement la mise en œuvre*
27 *de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012* ainsi que le texte
28 de ce budget sont des sources à privilégier afin de connaître l'intention sous-jacente à
29 l'introduction de l'article 48.1 de la Loi.

30 L'objet récurrent et central de ces références sont au même effet quant à l'intention du
31 législateur en ce qui a trait à la réalisation de gains d'efficacité et la formalisation des
32 modalités du partage entre les consommateurs et les Demandeurs afin de dissiper
33 l'incertitude pouvant y être associée.

34 Or, il découle des *Notes explicatives à la Loi concernant principalement la mise en œuvre*
35 *de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012* et du texte de ce
36 budget, que les gains seront conservés en partie par les Demandeurs.

1 Cette volonté exprimée par le législateur s'est concrétisée dans le libellé de l'article 48.1 de
2 la Loi, en prévoyant que les Demandeurs et leurs clients doivent pouvoir bénéficier des
3 réductions de coûts réalisées par les Demandeurs. La mesure ainsi que les modalités de
4 partage seront déterminées par la Régie.

5 La position des Demandeurs repose sur une prémisse incontournable. Dans l'interprétation
6 et l'application de sa loi constitutive, y incluant le nouvel article 48.1, la Régie continuera
7 comme elle le fait depuis de nombreuses années de rendre des décisions qui reposent sur
8 des démonstrations probantes, avec équité et pragmatisme dans les limites de sa mission
9 d'assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un
10 traitement équitable d'Hydro-Québec.

4.1.2 Interprétation des dispositions de la Loi les unes par les autres

11 Comme prévu à l'article 41.1 de la *Loi d'interprétation*, la Régie doit interpréter les
12 dispositions de la Loi les unes par les autres en donnant à chacune le sens qui résulte de
13 l'ensemble et qui lui donne effet.

14 La *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours*
15 *sur le budget du 20 novembre 2012* ne restreint pas les pouvoirs de la Régie et n'abroge
16 pas les dispositions de la Loi qui gouvernent l'établissement des tarifs d'électricité depuis
17 plusieurs années.

18 Les dispositions de cette nouvelle loi et celles de l'article 48.1 ne constituent pas un
19 remplacement, une abrogation ou une substitution des cadres législatif et réglementaire
20 existants. Il s'agit plutôt d'un ajout découlant d'une volonté gouvernementale incarnée dans
21 une loi de l'Assemblée nationale.

22 En s'appuyant sur l'article 41.1 de la *Loi d'interprétation*, il est nécessaire de présenter les
23 dispositions qui fondent la juridiction tarifaire de la Régie dans le cadre réglementaire. Ces
24 dispositions se sont incarnées dans de nombreuses décisions qui constituent le régime
25 réglementaire global de la tarification des Demandeurs, lequel conserve son
26 entière pertinence.

27 Il est donc pertinent de situer le nouvel article 48.1 de la Loi à l'intérieur du cadre
28 réglementaire qui prévoit les éléments suivants :

- 1 • Modalités d'établissement des tarifs (énumérées aux articles 48 à 54 de la Loi) ;
2 • Principes réglementaires pour l'établissement des tarifs.

3 Modalités d'établissement des tarifs énumérées aux articles 48 à 54 de la Loi

4 Lorsqu'elle fixe ou modifie les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée ou
5 distribuée, la Régie doit tenir compte des modalités d'établissement des tarifs énumérées
6 aux articles 48 à 54 de la Loi. Ces modalités consacrent en fait les règles d'établissement
7 des tarifs sur la base des coûts engendrés pour rendre un service de qualité aux clients et
8 assurer un rendement juste et équitable à l'entreprise réglementée afin de préserver son
9 intégrité financière et sa pérennité.

10 Aucune de ces modalités n'est abrogée par l'introduction du nouvel article 48.1 de la Loi et
11 elles continuent de s'appliquer. Les décisions de la Régie qui forment la base des principes
12 réglementaires sous-jacents à l'établissement des tarifs depuis de nombreuses années sont
13 toujours applicables.

14 Par ailleurs, l'un des objectifs du nouvel article 48.1 de la Loi est de pourvoir à
15 « l'allègement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs ». Dans le cadre de
16 sa juridiction précitée, la Régie a mis en place au fil des ans, en conformité avec le cadre
17 réglementaire dont l'article 25 de la Loi, de nombreuses initiatives ayant pour objectif
18 d'alléger le processus d'audience menant à la détermination des tarifs, à savoir :

- 19 • Publication par la Régie de guides de dépôt ;
20 • Publication par la Régie d'attentes quant à la participation d'experts et de
21 contestations des réponses aux demandes de renseignements ;
22 • Identification précise des motifs et sujets d'intervention admissibles des intéressés à
23 participer au processus tarifaire ;
24 • Regroupement d'intervenants ayant les mêmes champs d'intérêt pour les fins de la
25 présentation et de l'administration d'une preuve conjointe ;
26 • Tenue de rencontre technique ou de séance de travail avant la tenue de l'audience ;
27 • Détermination des sujets et du calendrier pour l'audience à venir ;
28 • Dépôt de dossiers conjoints des deux divisions réglementées ;
29 • Tenue d'audience publique « par écrit » dans certains cas.

1 Les deux premières initiatives sont d'application générale dans tous les dossiers présentés
2 à la Régie. Les autres initiatives ont été appliquées à la pièce par la Régie et certaines ont
3 été identifiées comme des orientations de la Régie dans le traitement des dossiers
4 tarifaires¹². Cette liste n'est pas limitative, la Régie étant maître de sa procédure, elle peut
5 mettre en place d'autres mesures d'allègement du processus par lequel sont fixés ou
6 modifiés les tarifs. Les Demandeurs offriront à la Régie leur entière collaboration afin de
7 contribuer, comme ils l'ont fait dans le passé, à « l'allègement du processus par lequel sont
8 fixés ou modifiés les tarifs » mentionné à l'article 48.1 de la Loi.

9 Principes réglementaires pour l'établissement des tarifs

10 Dans le cadre de sa juridiction, la Régie a déterminé les méthodes comptables et
11 financières ainsi que les principes qui sont applicables au transporteur d'électricité et au
12 distributeur d'électricité (article 32 de la Loi).

13 Dès l'année 1999, la Régie s'est prononcée à cet égard. Après la tenue d'une audience
14 publique, la Régie rend sa décision D-99-120 qui énonce les principes généraux pour la
15 fixation ou modification des tarifs du Transporteur, notamment :

- 16 • l'utilisation de l'année témoin projetée ;
- 17 • l'utilisation de la méthode de la moyenne des 13 soldes mensuels consécutifs pour
18 l'établissement de la base de tarification et de la structure du capital ;
- 19 • l'utilisation d'une année témoin et d'une année tarifaire débutant au 1^{er} janvier et ce,
20 afin de les faire coïncider avec l'exercice financier d'Hydro-Québec.

21 Par ailleurs, c'est en 2003, dans la décision D-2003-93, que la Régie a énoncé les principes
22 généraux pour la fixation ou modification des tarifs du Distributeur, en s'appuyant sur
23 la décision D-99-120.

24 Les principes réglementaires reconnus par la Régie ont servi à la préparation de la preuve
25 du Transporteur dans le dossier R-3401-98, la première demande tarifaire entendue par la
26 Régie, ainsi que de la preuve du Distributeur dans le dossier R-3492-2002, et sont encore
27 appliqués aujourd'hui.

¹² Lettres de la Régie de l'énergie des 28 et 29 juillet 2010.

1 Au fil des ans et des dossiers tarifaires, la Régie a mis en place plusieurs principes
2 réglementaires et comptables. Ces principes, pour le Transporteur, sont décrits aux pièces
3 HQT-4, Documents 1 et 2 du dossier R-3823-2012 et pour le Distributeur, ils sont décrits
4 aux pièces HQD-2, documents 1 et 2 du dossier R-3854-2013.

5 Également, la Régie a mis en place des comptes d'écart qui permettent la mise en œuvre
6 des principes réglementaires sous-jacents. Ces comptes sont décrits aux pièces identifiées
7 au paragraphe précédent. Ils sont justifiés en raison des particularités du régime
8 réglementaire qui gouverne les activités du Distributeur et du Transporteur.

9 L'article 48.1 s'ajoute au cadre réglementaire qui, pour l'essentiel, existe depuis le début de
10 la réglementation des Demandeurs par la Régie et qui a évolué en intégrant un ensemble
11 de mécanismes et d'initiatives qui ont permis de répondre en grande partie aux objectifs de
12 la Loi 16, notamment en matière d'efficacité et de qualité de service, par des objectifs
13 similaires déjà présents dans la LRÉ à l'article 49 (4°) et 49 (8°) et par l'expression au fil des
14 ans de préoccupations d'efficacité ou d'allègement réglementaire.

15 Ces modalités et principes qui font partie du cadre réglementaire pour la détermination des
16 tarifs ne sont pas abrogés par l'introduction du nouvel article 48.1 de la Loi et ils continuent
17 de s'appliquer.

4.2 Intégration de l'article 48.1 de la Loi dans le cadre réglementaire

18 L'article 48.1 de la Loi requiert de la Régie qu'elle établisse un mécanisme de
19 réglementation incitative qui poursuit trois objectifs, soit l'amélioration continue de la
20 performance et de la qualité du service, la réduction des coûts profitable à la fois aux
21 consommateurs et aux Demandeurs, ainsi que l'allègement du processus de fixation ou
22 modification des tarifs. De l'avis des Demandeurs, ceci peut se faire en intégrant le MTÉR
23 proposé au cadre réglementaire, dont les modalités prédéfinies formalisent le partage
24 des écarts favorables, assurant ainsi qu'ils profiteront à la fois aux consommateurs et
25 aux Demandeurs.

26 Les dispositions de la Loi (articles 48 à 54) et les décisions rendues par la Régie étant
27 maintenues, les Demandeurs soutiennent que rien ne permet d'interpréter le nouvel
28 article 48.1 de la Loi comme visant obligatoirement une modification en profondeur du cadre
29 réglementaire applicable aux Demandeurs.

1 Tel que la Régie l'a précisé dans la décision D-2013-136, le présent dossier porte sur la
2 proposition des Demandeurs et ne vise pas à analyser les différents types de mécanismes
3 incitatifs qui pourraient s'appliquer aux Demandeurs. La Question préliminaire, quant à elle,
4 ne vise qu'à déterminer si cette proposition rencontre les exigences et objectifs
5 de l'article 48.1, et donc par implication nécessaire, constitue un mécanisme de
6 réglementation incitative au sens de la Loi. La décision de la Régie à ce sujet aura une
7 incidence sur l'application des dispositions transitoires du projet de loi n° 25 autorisant le
8 gouvernement du Québec à fixer le montant des charges d'exploitation des Demandeurs à
9 compter de l'année 2014.

10 Par ailleurs, il n'existe aucune définition unique d'un mécanisme de réglementation
11 incitative. Aucun passage du texte de la Loi ne permet d'établir ou de définir précisément un
12 mécanisme de réglementation incitative, ni de conclure qu'il n'existe qu'un seul modèle se
13 qualifiant comme un modèle de réglementation incitative. De plus, il n'y a aucune indication
14 que le mécanisme de réglementation résultant de l'intégration du MTÉR au régime actuel
15 n'est pas conforme à ce qu'entend le législateur par mécanisme de réglementation
16 incitative. Tout ce que la Loi indique, ce sont les objectifs visés par le mécanisme.

17 Les Demandeurs sont d'avis que toute forme de réglementation peut être incitative à la
18 performance. Un régulateur peut, au moyen d'un ensemble de mécanismes, de modalités et
19 d'exigences, induire des comportements visant l'atteinte d'objectifs précis d'efficacité et
20 d'amélioration de la qualité du service selon le contexte propre de l'entreprise réglementée.

21 Or, le régime de réglementation s'appliquant aux Demandeurs comporte plusieurs éléments,
22 en y ajoutant le MTÉR proposé, qui permettent de conclure qu'il répond adéquatement à
23 l'esprit et à la lettre du nouvel article 48.1. Parmi ces éléments se retrouvent :

- 24 • L'utilisation d'un modèle paramétrique pour la fixation de l'enveloppe des charges
25 d'exploitation, comportant diverses modalités incitatives, tel un facteur annuel de
26 productivité intégré aux tarifs et dont bénéficient les clients ;
- 27 • Un ensemble d'indicateurs de performance et de qualité de service ainsi que des
28 résultats de balisage qui alimentent les discussions et réflexions de tous les
29 intéressés dans la recherche des meilleures pratiques et qui contribuent à
30 déterminer les meilleures pistes d'amélioration tenant compte à la fois des coûts et
31 des gains potentiels ; de même, le suivi de ces indicateurs permettant de s'assurer

1 que la mise en place de mesures d'efficacité ne se fasse pas au détriment de la
2 qualité de service ;

3 • Des incitatifs qui encouragent la réalisation de gains d'efficacité par le transporteur
4 d'électricité et le distributeur d'électricité, en prévoyant également le partage avec
5 leurs clients, selon des modalités prédéfinies, des écarts favorables résultant de la
6 réduction des coûts ;

7 • Des dossiers tarifaires pour le Transporteur et le Distributeur permettant un suivi de
8 l'ensemble de leurs activités et de leurs coûts, une intégration rapide des meilleures
9 pratiques et l'amélioration continue de leur performance.

10 Ainsi, l'ajout du MTÉR proposé au processus d'établissement des tarifs permet, de l'avis
11 des Demandeurs, de rencontrer l'ensemble des objectifs poursuivis par le législateur. Plus
12 particulièrement, le MTÉR proposé préserve l'essentiel des incitatifs à l'efficacité (traitement
13 asymétrique des écarts négatifs et positifs, zone sans partage), tout en offrant à la fois aux
14 consommateurs et aux Demandeurs la possibilité de bénéficier des écarts favorables,
15 résultant de réductions de coûts.

16 Il table sur les acquis du régime actuel, a le mérite d'être simple, transparent et offre la
17 flexibilité de s'adapter au contexte propre des Demandeurs dans le cadre réglementaire
18 québécois. L'ensemble de ces éléments est porteur d'allègement du processus tarifaire.
19 Plus spécifiquement, il contribue à l'allègement du processus en évitant de distinguer les
20 gains d'efficacité additionnels des écarts de prévision et en se fondant sur les écarts
21 présentés aux rapports annuels des Demandeurs.

22 Le législateur, par le biais de l'article 48.1 de la Loi, confirme l'importance de l'allègement du
23 processus tarifaire et des initiatives prises en ce sens en consacrant législativement cet
24 objectif. Le MTÉR s'insère dans ce contexte et contribue à sa mesure à l'allègement du
25 processus de fixation ou modification des tarifs des Demandeurs.

26 La Loi, à son article 49 (4^o), comportait déjà l'essence du nouvel article 48.1. Ainsi, par
27 l'article 49 (4^o), la Régie disposait et dispose toujours de la juridiction exclusive et de
28 la discrétion, si cela est d'intérêt public, pour favoriser des mécanismes incitatifs afin
29 d'améliorer la performance des Demandeurs et la satisfaction des besoins
30 des consommateurs.

1 Par ailleurs, les Demandeurs notent dans la décision D-2013-136, que si la Régie détermine
2 dans le présent dossier qu'elle répond aux exigences de l'article 48.1 de la Loi en adoptant
3 le MTÉR proposé par les Demandeurs, cette décision n'aurait pas pour conséquence
4 d'empêcher dans l'avenir toute discussion relative à l'amélioration de la réglementation
5 incitative pour le domaine de l'électricité.

6 La Régie conserve son entière discrétion pour favoriser toutes mesures ou mécanismes, si
7 cela s'avère d'intérêt public, mais le tout est désormais balisé par des objectifs précisés à
8 l'article 48.1 de la Loi.

5 Conclusion

1 Les Demandeurs sont d'avis que l'introduction de l'article 48.1 n'a pas pour effet d'obliger
2 une révision du cadre réglementaire.

3 Leur position est à l'effet que le mécanisme de réglementation résultant de l'intégration du
4 MTÉR proposé dans le cadre et le régime réglementaires applicables aux Demandeurs
5 permet de satisfaire l'exigence introduite par la Loi 16 d'établir un mécanisme
6 de réglementation incitative et en particulier, de répondre aux objectifs décrits au nouvel
7 article 48.1 de la Loi, soit l'amélioration continue de la performance et de la qualité du
8 service, la réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et aux Demandeurs
9 ainsi que l'allègement du processus de fixation ou modification des tarifs.

10 Considérant les représentations des Demandeurs, ces derniers soumettent que la Régie
11 répondrait à chacune des exigences de l'article 48.1 en adoptant le MTÉR qu'ils proposent.