

Norton Rose Fulbright Canada S.E.N.C.R.L., s.r.l.  
1, Place Ville Marie, bureau 2500  
Montréal (Québec) H3B 1R1 CANADA

F: +1 514.286.5474  
[nortonrosefulbright.com](http://nortonrosefulbright.com)

**Éric Dunberry**  
+1 514.847.4492  
[eric.dunberry@nortonrosefulbright.com](mailto:eric.dunberry@nortonrosefulbright.com)

Votre référence  
R-3842-2013

Notre référence  
00378415-0243

Le 25 septembre 2013

**Par SDÉ, courriel électronique et poste**

Me Véronique Dubois  
Secrétaire de la Régie  
Régie de l'énergie  
Tour de la Bourse  
800, rue du Square-Victoria  
Bureau 2.55  
Montréal (Québec) H4Z 1A2

**Demande d'approbation du taux de rendement des capitaux propres et du mécanisme de traitement des écarts de rendement**  
**DOSSIER RÉGIE : R-3842-2013**

Chère consœur,

Avec la permission de la Régie<sup>1</sup>, Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le Transporteur) et Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) souhaite répliquer aux intervenants concernant deux sujets, soit :

- L'effet de l'ajout de l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (LRÉ) sur la réglementation actuelle ;
- La suffisance du MTÉR proposé pour répondre aux objectifs de l'article 48.1 de la LRÉ.

**A. L'effet de l'ajout de l'article 48.1 de la LRÉ sur la réglementation actuelle**

Tel que mentionné à leur argumentaire<sup>2</sup>, le Transporteur et le Distributeur sont d'avis que la Régie doit privilégier la continuité et un arrimage du nouvel article 48.1 de la LRÉ au régime ainsi qu'au cadre réglementaire existant.

Selon certains intervenants<sup>3</sup>, l'ajout de l'article 48.1 de la LRÉ et l'établissement d'un mécanisme de réglementation incitative implique nécessairement l'abandon de la réglementation basée sur le coût de service puisque ces deux notions seraient mutuellement exclusives.

Cet argument est insoutenable au plan juridique puisque le législateur a maintenu l'ensemble des dispositions du cadre réglementaire actuel<sup>4</sup> dans la LRÉ, y compris l'article 32 et les articles au chapitre IV sur la tarification (soit les articles 48 et 49 à 54), qui réfèrent expressément aux coûts ou aux tarifs. La Régie s'est appuyée sur ces dispositions pour adopter et mettre en œuvre la réglementation qu'elle applique au Transporteur et au Distributeur, en y intégrant au cours des années des outils réglementaires qui comportent des incitatifs permettant d'améliorer la performance du Transporteur et du Distributeur et la satisfaction des besoins des consommateurs.

---

<sup>1</sup> Voir la lettre de la Régie du 20 septembre 2013.

<sup>2</sup> *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*, HQTD-4, Document 1, page 10 ss.

<sup>3</sup> Voir les argumentations de l'UC, p. 13 et de la FCEI, par. 5 et 5.9.

<sup>4</sup> Voir le 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<sup>re</sup> session, 40<sup>e</sup> législature, Québec, 2013 (sanctionnée le 14 juin 2013), L.Q. 2013, c.16.

Ni l'établissement d'un « mécanisme » de réglementation incitative ni l'identification des objectifs qu'un tel mécanisme doit poursuivre n'interdisent l'adoption ou le maintien d'une réglementation qui tient compte des coûts. L'ajout de l'article 48.1 ne modifie en rien les pouvoirs de la Régie pour ce faire, si ce n'est pour définir les objectifs d'un mécanisme de réglementation incitative à intégrer au mode d'établissement des tarifs approprié aux circonstances et en conformité avec la LRÉ. Ainsi, au sens des paragraphes 49(1°), 49(2°) et 49(3°) de la LRÉ, la Régie doit établir une base de tarification, déterminer les montants globaux des dépenses nécessaires pour assurer le coût de la prestation du service et permettre un rendement raisonnable sur la base de tarification.

En somme, tant l'établissement d'un mécanisme de réglementation incitative au sens de l'article 48.1 que l'adoption de mesures ou de mécanismes incitatifs afin d'améliorer la performance du Transporteur ou du Distributeur au sens de l'article 49(4°) témoignent d'une volonté du législateur d'intégrer au mode de réglementation que la Régie juge approprié des outils réglementaires favorisant l'efficacité et la performance. Le régime de réglementation s'appliquant au Transporteur et au Distributeur s'est enrichi au fil du temps de plusieurs modalités qui le rend conforme à cette volonté. L'ajout du MTÉR proposé au régime réglementaire actuel assure que les réductions des coûts soient profitables à la fois aux consommateurs ainsi qu'au Transporteur et au Distributeur.

De plus, l'interprétation que veulent donner certains intervenants à l'article 48.1 de la LRÉ présume l'ajout d'autre texte à cet article, ce qui est contraire à la règle d'interprétation voulant que le législateur « exprime ce qu'il veut dire et veut dire ce qu'il exprime »<sup>5</sup>. En effet, pour être en mesure de conclure, comme le suggèrent certains intervenants, que le maintien de la méthode actuelle est forcément incompatible avec le libellé de l'article 48.1 de la LRÉ, il faut ajouter au texte de cet article, ce qui ne peut être fait.

Le Transporteur et le Distributeur sont en désaccord avec les références faites par les intervenants à des décisions antérieures de la Régie relatives à d'autres entreprises. En effet, l'article 48.1 stipule que la Régie établit un mécanisme de réglementation incitative et énonce les objectifs que ce mécanisme doit poursuivre. Cet article est applicable exclusivement au Transporteur et au Distributeur et le législateur l'a ajouté à la LRÉ en 2013. Ainsi, la Régie n'a pas débattu de ce sujet dans ses décisions antérieures visant l'opportunité et le contenu de mécanismes conçus et adaptés aux circonstances particulières d'autres entreprises évoluant dans un environnement différent, où l'article 48.1 de la LRÉ ne pouvait prescrire les objectifs à satisfaire.

De plus, la définition que donne la FCEI<sup>6</sup> de ce que constitue le concept de « mécanisme de réglementation incitative », incluant les diverses caractéristiques que l'intervenant attribue à ce concept, est incompatible avec le texte et l'interprétation conforme et cohérente de l'article 48.1 de la LRÉ et va bien au-delà des exigences de la LRÉ et des objectifs inclus à l'article 48.1. Rappelons que l'article 48.1 de la LRÉ ne spécifie pas les moyens à retenir par la Régie pour rencontrer les objectifs, ce que tente d'introduire la FCEI.

Les positions exprimées par les intervenants ne sauraient servir à élargir un débat déjà circonscrit par la Régie dans sa décision D-2013-118, alors qu'elle déclarait l'irrecevabilité d'une demande de la Coalition en ces termes :

[104] Les Demandeurs soumettent que le système de réglementation actuelle sur la base du coût de service n'est plus adéquat pour Hydro-Québec et qu'après plus de dix ans, le cadre réglementaire québécois en matière de distribution et de transport d'électricité est suffisamment mature pour passer à un autre mode de réglementation. [...]

[109] Par ailleurs, la Régie considère que la seule allégation du nombre d'années passées dans un mode de réglementation n'est pas suffisante pour justifier qu'il est temps que la Régie

---

<sup>5</sup> P.A. Côté, *Interprétation des lois*, 4<sup>e</sup> éd., Montréal, Thémis, 2009, nos. 1042 et ss.

<sup>6</sup> Argumentation de la FCEI, par. 4.2.

examine un autre type de réglementation. De plus, la Régie est d'avis que de simplement référer à des exemples considérés positifs ailleurs par les Demandeurs ne garantit pas des résultats probants pour une entreprise telle qu'Hydro-Québec. La Régie est également d'avis qu'il est prématuré d'initier un tel dossier dans le contexte où la Régie a débuté l'examen du dossier R-3842-2013. La Régie ne peut considérer les arguments des Demandeurs suffisants pour rencontrer le test établi dans la décision D-2012-126.<sup>7</sup>

Pour plus de clarté, la Régie précisait ce qui suit dans sa décision procédurale D-2013-136 en l'instance :

[53] Même si la Régie déterminait dans le présent dossier que le MTÉR constitue un mécanisme de réglementation incitative au sens de l'article 48.1 de la Loi, une telle décision n'aurait pas pour conséquence d'empêcher dans l'avenir toute discussion relative à la recherche d'une réglementation incitative optimale pour le domaine de l'électricité. [...]

[58] Enfin, comme certains intervenants ont fait valoir l'importance de leur permettre de discuter des différents types de mécanismes incitatifs et de choisir le plus optimal pour le Transporteur et le Distributeur, la Régie juge utile de préciser, afin d'éviter toute ambiguïté, que l'audience prévue au présent dossier ne vise pas à analyser les différents types de mécanismes qui pourraient s'appliquer aux Demandeurs, mais bien de traiter la demande portant sur le taux de rendement et le MTÉR.<sup>8</sup>

Il ressort de ces extraits que le cadre réglementaire actuel et le régime réglementaire qui en découle n'ont pas à être mis de côté en raison de l'ajout de l'article 48.1 à la LRÉ, comme le soumettent certains intervenants. La Régie a déjà jugé que le débat sur un « autre type de réglementation » était prématuré. La Régie a également précisé qu'une réponse positive à la Question préliminaire n'empêchait pas dans l'avenir toute discussion sur la recherche d'un mécanisme optimal. Le présent dossier ne vise pas à examiner des précédents concernant d'autres entreprises ou des méthodes de réglementation qui pourraient être différentes, mais bien de traiter la demande d'approbation déposée par le Transporteur et le Distributeur.

Ainsi, le MTÉR proposé n'a pas à être comparé à la réglementation incitative sous les diverses formes qu'elle pourrait prendre, pour déterminer s'il s'y conforme. Ce n'est pas le point de comparaison approprié et ce n'est pas visé par la question de la Régie. Concrètement, la Régie vise à déterminer si elle répondrait aux exigences de l'article 48.1 de la LRÉ en adoptant le MTÉR proposé par les Demandeurs. Les Demandeurs réitèrent que tel est le cas.

## **B. La suffisance du MTÉR proposé pour répondre aux objectifs de l'article 48.1 de la LRÉ**

Le Transporteur et le Distributeur soutiennent que le MTÉR proposé ne doit pas être étudié en vase clos.

Selon certains intervenants<sup>9</sup>, l'étude de la Question préliminaire devrait se faire dans l'abstrait, de façon isolée, à l'exclusion de toute considération du régime réglementaire actuel et des outils réglementaires d'ordre incitatif qu'il contient déjà et qui produisent des effets. Une telle approche est viciée. La question de la Régie traite à la fois de la qualification du MTÉR et de sa suffisance pour rencontrer les objectifs de l'article 48.1 de la LRÉ. L'étude du MTÉR dans le cadre réglementaire actuel applicable au Transporteur et au Distributeur est nécessaire pour disposer de cette question, en tenant compte de l'ensemble des dispositions de la LRÉ, dont celles du chapitre IV sur la tarification.

À ce sujet, il est révélateur qu'aucun intervenant n'ait fait référence au cadre et au régime réglementaires actuels du Transporteur et du Distributeur, tant dans les composantes comportant diverses modalités incitatives que dans les résultats, avant de conclure qu'ils ne permettent pas de rencontrer les objectifs de l'article 48.1 de la LRÉ, auxquels le MTÉR proposé vient s'ajouter. Au contraire, les intervenants requièrent tous la réintroduction des enjeux de leur dossier R-3835-2013, que la Régie vient de rejeter comme étant prématuré.

---

<sup>7</sup> Décision D-2013-118.

<sup>8</sup> Décision D-2013-136.

<sup>9</sup> Voir les argumentations de l'UC, p. 9 et 10; GRAME, p. 4 et ss; ACEF de Québec, p. 1; SÉ-AQLPA, p. 10, 19; ACEFO, p. 4.

Dans son argumentation (pages 9 et 10), l'intervenant UC réfère aux décisions de la Régie relatives au régime réglementaire mis en place pour Gaz Métro et mentionne que l'objectif d'un mécanisme incitatif devait être d'inciter le distributeur à être le plus efficace possible dans ses activités afin que son coût de service soit le plus faible possible. L'intervenant mentionne également que les paragraphes 1° et 2° de l'article 48.1 de la LRÉ stipulent que le mécanisme doit poursuivre les objectifs d'amélioration continue de la performance et la réduction des coûts, pour ensuite conclure: « *Or ces objectifs non seulement ne sont pas au cœur de la proposition d'Hydro-Québec, mais lui sont de fait étrangers.* »<sup>10</sup>

Avec égard, cette position de l'intervenant est sans fondement. A titre de référence, le récent *Rapport d'évaluation du mécanisme incitatif à l'amélioration de la performance de Gaz Métro par le groupe de travail*<sup>11</sup> mentionne que : « *Gaz Métro n'a globalement pas réussi à créer de nouveaux gains de productivité depuis 2005* ».

Le cadre et le régime réglementaire appliqués au Transporteur et au Distributeur ont favorisé au cours des dernières années la réalisation de gains d'efficacité tangibles, et ce, contrairement à ce que soutiennent certains intervenants. Les gains d'efficacité réalisés de 2008 à 2014 par le Transporteur et le Distributeur totalisent 385 M\$.<sup>12</sup> Ces gains permettent de réduire les revenus requis et les tarifs au bénéfice de l'ensemble de la clientèle.

Le Transporteur et le Distributeur réitèrent que le MTÉR proposé s'ajoute au régime réglementaire actuel qui s'est enrichi au fil des demandes et des décisions de la Régie, notamment par l'utilisation d'un modèle paramétrique pour la fixation des charges d'exploitation, comportant des paramètres de nature incitative, tel un facteur annuel de productivité. L'amélioration continue de la performance et de la qualité du service est favorisée par la présence et le suivi d'indicateurs, ainsi que par les résultats de balisage qui contribuent à l'implantation de meilleures pratiques.

Veillez agréer, chère consœur, nos salutations les meilleures.

(s) *Éric Dunberry*

Éric Dunberry  
ED/jb

Copies : Me Marie-Christine Hivon, Norton Rose Fulbright Canada S.E.N.C.R.L., s.r.l.  
Me Yves Fréchette, Directeur – Affaires juridiques Transport et Distribution

---

<sup>10</sup> Dans leurs argumentations, les intervenants AQCIE-CIFQ (argumentaire page 5 ss.) et FCEI (argumentaire page 3 ss.) tiennent des propos similaires.

<sup>11</sup> Voir le dossier de la Régie R-3693-2009, *Rapport d'évaluation du mécanisme incitatif à l'amélioration de la performance de Gaz Métro par le groupe de travail*, 7 janvier 2010, section 3.5.2 *Création de valeur*, à la page 42.

<sup>12</sup> Pour le Transporteur, gains d'efficacité de 105 M\$, présentés dans le dossier R-3823-2012, pièce HQT-3, Document 1, page 10 ; pour le Distributeur, gains d'efficacité de 280 M\$, présentés dans le dossier R-3854-2013, pièce HQD-1, Document 1, page 7.