

**Réponses du Transporteur et du Distributeur
à la demande de renseignements numéro 1
d'Option consommateurs
« OC »**

**DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS N° 1 D'OPTION CONSOMMATEURS (OC) À
HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION (HQD) ET HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT (HQT)
DEMANDE D'APPROBATION DU TAUX DE RENDEMENT DES CAPITAUX PROPRES
ET DU MÉCANISME DES ÉCARTS DE RENDEMENT**

R-3842-2013

**MÉCANISME DE TRAITEMENT DES ÉCARTS DE RENDEMENTS (MTÉR) –
TÉMOIGNAGE DE M. ROBERT C. YARDLEY**

1. Référence : **i) Pièce B-0008, HQD2-D2, p. 10.**

Préambule :

M. Robert C. Yardley est questionné à la référence i) sur le rôle entre le rendement sur les capitaux propres autorisé et la caractérisation d'un MTÉR :

« Q. *In general, what is the relationship between the authorized ROE and the design of an ESM?*

[...]

Failure to set the authorized ROE at a fair level as an initial matter will result in a different and less transparent sharing of earnings between customers and the utility. Consider the circumstance in which the authorized ROE is established at 100 basis points below its fair value and the ESM has a 100 basis point deadband around the authorized ROE. The purpose of the deadband is to account for the normal ebb and flow of the business and provide an opportunity for the utility to retain efficiency gains that are in excess of the authorized ROE. However, in this circumstance, the utility would need to generate efficiency gains to merely earn its appropriate ROE (over and above any efficiency gains that have already been reflected in the cost of service) and then would immediately share in any earnings in excess of the fair ROE level ».

Demande :

1.1 Veuillez préciser comment l'échec de fixer le rendement des capitaux propres à un niveau juste rend le processus moins transparent.

Réponse :

As discussed on page 10 of Mr. Yardley's testimony, the ESM is appropriately designed to apportion the difference between realized earnings and the allowed return, where the latter reflects a fair return based on applicable regulatory and legal requirements. If the authorized return does not reflect the fair return, then the "earnings sharing" as contemplated in the notion of an ESM is not an accurate or readily "transparent" representation of the results of applying the formula.

2. Référence : **i) Pièce B-0008, HQD2-D2, p. 11-13.**

Préambule :

À la référence i), M. Robert C. Yardley identifie trois caractéristiques uniques à HQD et/ou HQT qui contribuent à déterminer les éléments et paramètres d'un MTÉR adéquat. La première caractéristique est l'expérience récente au niveau des rendements réels d'HQD et HQT :

« Q. How might the recent earnings experience of HQD and HQT affect the design of an ESM?

A. First, it is fair to say that earnings surpluses draw a lot more attention than earnings shortfalls as long as earnings are not so low as to threaten the financial health of the utility. The pattern of surplus earnings by HQD and HQT in recent years explains why earnings variances have drawn the attention of the Régie and why customers are interested in having the ability to share in these earnings variances. However, it is also essential that the ESM continues to promote efficiency gains that will benefit customers, HQD and HQT both in the near term and into the future ».

Demande :

- 2.1 Veuillez indiquer si l'expérience récente au niveau des rendements réels d'HQD et HQT se distinguent de façon significative des autres entreprises réglementées en Amérique du Nord.

Réponse :

Mr. Yardley has not performed this analysis. The testimony cited in the Preamble represents his view that, for purposes of designing an ESM, the Régie is properly concerned with Hydro-Québec's earnings relative to the authorized level, and not with the level of Hydro-Québec's earnings relative to other regulated enterprises in North America.

- 2.2 Veuillez indiquer si les facteurs à l'origine de l'expérience récente au niveau des rendements réels d'HQD et HQT sont similaires à ceux observés chez les autres entreprises réglementées d'Amérique du Nord. Si oui, veuillez préciser. Si non, veuillez justifier.

Réponse :

Please refer to the response to Request 2.1.

- 2.3 Veuillez indiquer si une comparaison des expériences récentes des rendements réels des entreprises réglementées en Amérique du Nord permet d'identifier les paramètres à utiliser lors du choix d'un MTÉR, notamment la zone sans partage, les paramètres de partage entre la clientèle et les entreprises et les modalités de disposition des écarts à partager. Si oui, veuillez préciser comment cette comparaison affecte le choix des paramètres d'un MTÉR. Si non, veuillez justifier.

Réponse :

It is Mr. Yardley's opinion that the design and specific parameters of a Hydro-Québec ESM should be based on Hydro-Québec circumstances and the perspective of the Régie on the balancing of competing objectives to manage earnings variances and provide an incentive to pursue efficiency gains. As noted in his testimony, a comparison among ESM formulas among utilities "is of limited value".

3. Référence : i) Pièce B-0008, HQD2-D2, p. 11-14.
 ii) Pièce B-0020, HQD3-D1, p. 24.

Préambule :

À la référence i), Mr. Yardley identifie trois caractéristiques uniques à HQD et/ou HQT qui contribuent à déterminer les éléments et paramètres d'un MTÉR adéquat. La deuxième caractéristique est la pratique réglementaire en coût de service qui est en place pour HQD et HQT :

« Q. What is the potential impact of the current rate filing practice on the design of an ESM for HQD and HQT?

A. Annual rate filings based on cost-of-service principles act as a disincentive to pursue efficiency gains, although the evidence indicates that HQD and HQT have each been able to reduce Operating Expenses below the level that has been used to calculate rates over the past few years.

For purposes of designing an ESM in this proceeding, this implies that an understanding that the ESM will remain in place for a number of years, even if rates are to be reset more frequently will promote the pursuit of efficiency gains. It also implies that a meaningful deadband is appropriate to provide an incentive for HQD and HQT to pursue these efficiency gains.

Further, to the extent that incremental efficiency gains may be difficult to achieve, it also suggests that a more balanced sharing mechanism (i.e., downside as well as upside sharing) may be appropriate.

Finally, to the extent possible, ESM should be implemented in a way that does not increase the regulatory burden for the Régie, HQD and HQT, and the interested parties ».

En référence ii), HQD et HQT mentionnent différentes mesures liées à la performance qui font partie du cadre réglementaire actuel.

Demande :

- 3.1 Veuillez préciser comment et pourquoi les dossiers tarifaires annuels basés sur les principes du coût de service n'incitent pas les entreprises réglementées à rechercher des gains d'efficacité ?

Réponse :

Utilities are allowed to benefit from efficiency gains until such time as rates are rebased. Thus, if rates are rebased every year based on an updated cost of service (historical or projected depending on the jurisdiction's policy), rather than after a longer period, this will reduce the incentive to pursue efficiency gains, relative to an alternative when there are two or more years before the next rate rebasing.

- 3.2 Veuillez indiquer si les indicateurs et mesures à la performance évoqués à la référence ii) viennent modifier les incitatifs donnés aux entreprises réglementées. Si oui, veuillez préciser comment. Si non, veuillez justifier.

Réponse :

The incentives for regulated enterprises to pursue efficiency gains are largely independent of the existence of measurement and performance indicators. Rather, the existence of performance indicators act as a check and balance against exercise of specific initiatives if there is reason to believe that performance may be compromised by implementation of a particular efficiency improvement. The regulated entity may decide not to pursue such an efficiency improvement or may alter its design, but the incentive remains. With or without an ESM, utilities are routinely faced with trade-offs among competing objectives including objectives to deliver electricity at the lowest reasonable cost and to provide reliable service.

- 3.3 Veuillez indiquer si l'existence des indicateurs et mesures à la performance évoqués à la référence ii) a un impact sur la détermination de la zone sans partage du MTÉR pour HQD et HQT. Si cela a un impact, veuillez préciser comment. Si non, veuillez justifier.

Réponse :

The existence of measurement and performance indicators should not have any impact on the determination of the ESM deadband. To the extent that service quality is a concern, measurement and performance indicators are best addressed directly as a distinct element of a regulatory approach rather than indirectly through the design of the ESM.

- 4. Référence :** i) **Pièce B-0008, HQD2-D2, p. 11-14.**

Préambule :

À la référence i), Mr. Yardley identifie trois caractéristiques uniques à HQD et/ou HQT qui contribuent à déterminer les éléments et paramètres d'un MTÉR adéquat. La troisième caractéristique est la présence des comptes de variances et d'écarts :

« Q. Do HQD's and HQT's deferral and variance accounts have any potential impact on the design of the ESM and the sharing of earnings? »

A. In recent years, the existing deferral and variance accounts were considered in the calculation of earnings for both HQD and HQT. The addition of the pension cost variance account in 2011 addressed the impact of difficult to project pension costs on the earnings of HQD and HQT. However, I understand that neither HQD nor HQT is proposing any change in these accounts in this proceeding. For this reason, I believe that it is reasonable to rely on the recent earnings experience and the other factors that I have cited (i.e., concern for earnings variations and efficiency considerations) when designing an ESM in this proceeding ».

Demande :

- 4.1 Veuillez indiquer si la présence de comptes de variance et d'écarts est un élément déterminant lors de l'établissement des MTÉR chez les autres entreprises réglementées en Amérique du Nord. Si oui, veuillez préciser comment. Si non, veuillez justifier.

Réponse :

To the extent that North American ESMs are established through a negotiation process, as most are, then the parties can be expected to consider historical earnings variances (as Mr. Yardley has in making his recommendation). These historical earnings variances will reflect the historical presence of variance and deferral accounts.

- 4.2 Veuillez indiquer si la recommandation concernant les paramètres du MTÉR proposé aurait été modifiée dans l'hypothèse où HQD et HQT auraient proposé d'éliminer un ou plusieurs comptes de variance ou d'écarts. Si oui, veuillez indiquer comment. Si non, veuillez justifier.

Réponse :

If either HQD or HQT proposed to eliminate a deferral or variance account that addressed an expense that was now largely within its control, was a relatively small item, and/or was not expected to exhibit significant variations in the future (and thus, no longer met the typical criteria for a variance or deferral account), then it would be appropriate to analyze whether the elimination of the account would have a significant impact on earnings variability. Under these circumstances, it is likely that the elimination of a variance or deferral account would have minimal impact on the recommendation. The proposed elimination of an account that is hard to predict, significant in size, and largely beyond the control of the utility would suggest that downside sharing is appropriate to share the risks in a symmetric manner.

- 5. Référence :** i) Pièce B-0008, HQD2-D2, p. 13 et 17.

Préambule :

L'expert Mr. Yardley est questionné à la référence i) sur la pertinence d'incorporer au MTÉR des mesures de performance ou de qualité de service :

« Q. Have you considered whether it is appropriate to implement a more formalized set of operational performance measures or "service quality plan" to accompany the implementation of an ESM for HQD and HQT?

A. Operational performance measures serve a critical role for utilities in identifying potential areas of improvement and in driving internal performance. They also serve as indicators to regulators that there may be an area of the utility business that merits further scrutiny.

However, taking the next step by formally linking performance to financial results by including a set of penalties and rewards requires careful consideration. Establishing such a linkage is not a trivial exercise. They require agreement on the performance to be measured, development of a penalty and/or reward structure and reporting requirements, and the specific measurement calculation to be applied to each measure. For new

measures, the utility will have to implement new business and information processes to capture the necessary data, at a cost to ratepayers. Establishing the proper benchmark is perhaps the most challenging aspect as it often depends on utility-specific circumstances. Establishing a benchmark that is too rigorous may unfairly penalize the utility or provide an incentive to over-invest to meet the benchmark and then recover these costs from customers.

This effort may be justified for multi-year rate plans where the regulator may not have an opportunity to raise service quality concerns in an annual rate case, as is possible with respect to HQD and HQT ».

À la page 13 de la référence, Mr. Yardley mentionne que « *annual rate filings based on cost-of-service principles act as a disincentive to pursue efficiency gains* ».

Demande :

- 5.1 Veuillez indiquer si l'effort nécessaire pour lier le MTÉR à des mesures de performance est justifié sous le cadre réglementaire actuel de coût de service. Si non, veuillez justifier.

Réponse :

In Mr. Yardley's opinion, any decision to establish performance measures should be considered independently from a decision to implement an ESM. It is a substantial undertaking that may take a few years to design and implement properly. It does not appear to be necessary or practical in the current regulatory context, particularly if the Régie and other stakeholders have an opportunity to raise service quality issues during the annual rate review process.

Please refer to HQTD-2, document 2, p.17.

**MÉCANISME DE TRAITEMENT DES ÉCARTS DE RENDEMENTS (MTÉR) –
PROPOSITION**

- 6. Référence : i) Pièce B-0004, HQD1-D1, p. 23-24.**

Préambule :

HQD et HQT estiment à la référence i) qu'un MTÉR doit être « *conçu et administré* » pour quatre raisons principales dont « *inciter les divisions réglementées à améliorer leur efficacité* » et « *favoriser l'allégement réglementaire* ».

Après la présentation des paramètres du MTÉR proposé, le Distributeur et le Transporteur estiment que la zone sans partage « *constitue un élément fondamental pour ces derniers afin de maintenir un incitatif adéquat aux gains d'efficience* » et que de manière générale le MTÉR « *favorise l'allégement réglementaire en évitant des contestations de décisions lors de l'application du mécanisme dans les situations où ces écarts sont négatifs* ».

Demande :

- 6.1 Par rapport au cadre réglementaire actuel, veuillez indiquer si l'instauration du MTÉR permettra d'améliorer les incitatifs à l'efficience ou se limitera à les maintenir. Dans la mesure où le MTÉR permet d'améliorer les incitations à l'efficience par rapport au cadre réglementaire actuel, veuillez préciser comment.

Réponse :

Le MTÉR ne permet pas d'améliorer les incitatifs à l'efficience, il vise plutôt à préserver, autant que possible, une partie des incitatifs déjà présents, tout en permettant aux clients de bénéficier d'une part des écarts positifs de rendement qui pourraient se matérialiser.

- 6.2 Par rapport au cadre réglementaire actuel, veuillez indiquer si la proposition du MTÉR permettra d'alléger le processus réglementaire actuel. Si oui, veuillez justifier comment.

Réponse :

Par rapport au cadre réglementaire actuel, la proposition du MTÉR permettra d'alléger le processus réglementaire actuel en encadrant la disposition des écarts de rendement réalisés par le Transporteur et le Distributeur.

Par ailleurs, avec un mécanisme simple où les écarts défavorables sont à 100 % à la charge des divisions, où les écarts de rendement sont constatés aux rapports annuels de ces dernières et où le partage porte sur les écarts favorables globaux, la proposition du MTÉR évite de l'alourdir davantage.

MTÉR – MODALITÉS

7. Référence : **i) Pièce B-0004, HQD1-D1, p. 26.**

Préambule :

HQD et HQT présentent les modalités pour disposer des écarts de rendement dans le cadre du MTÉR. Ils précisent que « *toutefois, dans une perspective de stabilité tarifaire, il pourrait s'avérer pertinent de réévaluer ces modalités selon l'ampleur des écarts de rendement à partager* ».

Demande :

- 7.1 Dans l'hypothèse que les écarts de rendement seraient d'une trop grande ampleur, veuillez indiquer comment les modalités pourraient être modifiées. Sous cette même hypothèse, veuillez indiquer s'il serait également pertinent de réévaluer les paramètres du MTÉR. Si oui, veuillez préciser comment. Si non, veuillez justifier.

Réponse :

Voir la réponse à la question 7.1 de FCEI à la pièce HQTD-5, document 5.1.