

## **MISE EN CONTEXTE**

Dans la décision D-2013-117, rendue le 29 juillet 2013, la Régie convoque les participants à une audience préliminaire orale afin de déterminer si la proposition de mécanisme de traitement des écarts de rendement du Transporteur et du Distributeur d'électricité (MTÉR) constitue un « *mécanisme de réglementation incitative* » au sens de l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (LRÉ).

Par la suite, dans une lettre du 8 août 2013, l'audience préliminaire orale est annulée et la Régie demande aux participants de déposer par écrit, au plus tard le 13 septembre 2013, leur position concernant la question soulevée dans la décision D-2013-117.

L'ACEF de l'Outaouais (ACEFO) donne suite par la demande de la Régie. Dans un premier temps, l'ACEFO résume, de façon factuelle, la proposition de mécanisme de traitement des écarts de rendement du Transporteur et du Distributeur. Par la suite, l'ACEFO présente et commente l'article 48.1 LRÉ. Enfin, l'ACEFO examine pourquoi, notamment, le MTÉR ne constitue pas un « *mécanisme de réglementation incitative* » au sens de l'article 48.1 LRÉ.

## **PROPOSITION DE MÉCANISME DE TRAITEMENT DES ÉCARTS DE RENDEMENT**

La proposition de MTÉR du Transporteur et du Distributeur est présentée sous la côte B-0004, HQTD-1, document 1 du dossier R-3842-2013.

Selon le Transporteur et le Distributeur :

*« Un MTÉE est un instrument réglementaire généralement associé à la réglementation incitative permettant, à partir d'un seuil de rendement raisonnable, le partage entre l'entreprise réglementée et ses clients de certains écarts entre le rendement des capitaux propres réalisé et celui autorisé. Lorsque les résultats de l'entreprise réglementée sont connus, un calcul des écarts de rendement et du montant à partager avec les clients est effectué selon une formule établie »<sup>1</sup>.*

*« Le projet de loi n° 25 du gouvernement du Québec constitue un autre élément de contexte dans lequel s'inscrit l'un des volets de la*

---

<sup>1</sup> B-0004, HQTD-1, document 1, page 21.

*proposition du Transporteur et du Distributeur, soit celui du MTÉR. Le Transporteur et le Distributeur sont d'avis que le mécanisme qu'ils proposent s'inscrit dans le cadre de ce projet de loi dont le but est la réalisation de gains d'efficience profitables à la fois aux consommateurs et à l'entreprise»<sup>2</sup>.*

Le MTÉR coexistera avec le processus d'examen actuel des coûts de service et des performances du Transporteur et du Distributeur. Selon les demanderesses, ce processus d'examen régulier, mis en place par la Régie dans le cadre de leurs demandes tarifaires, permet de suivre, année après année, l'évolution des coûts ainsi que des indicateurs d'efficience et de qualité de service de chacune des divisions sur un grand nombre de variables<sup>3</sup>.

#### **ARTICLE 48.1 LRÉ**

*« 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, selon le cas, au distributeur ou au transporteur;*

*3° l'allègement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs du transporteur d'électricité et les tarifs du distributeur d'électricité applicables à un consommateur ou à une catégorie de consommateurs ».*

L'article 48.1 LRÉ prévoit les grands objectifs d'un *mécanisme de réglementation incitative* que la Régie établit. Le terme *réglementation incitative* renvoie à la science économique. Selon la théorie économique à la base de la réglementation incitative, la réglementation devient incitative quand une firme se

---

<sup>2</sup> B-0004, HQTD-1, document 1, page 11.

<sup>3</sup> *Ibid*, page 25.

voit octroyer une récompense financière directe afin de minimiser ses coûts de production d'un bien ou ses coûts de fourniture d'un service donné<sup>4</sup>.

C'est au courant des années 80 que plusieurs nouvelles formes de mécanismes de réglementation, inspirées de la littérature économique sur la réglementation incitative, ont été expérimentées en réaction aux manques perçus dans la réglementation au coût de service. Ces nouvelles formes de mécanismes de réglementation ont été désignées au fil du temps sous le vocable de mécanismes incitatifs à l'amélioration de la performance (*Performance based ratemaking* (PBR)).

Pour résumer, la *réglementation incitative* est un concept développé dans le cadre de la science économique. Un mécanisme incitatif à l'amélioration de la performance (PBR) est un sous-ensemble des mécanismes de tarification applicables aux utilités publiques, qui ont été envisagés dans la littérature économique sur la *réglementation incitative*<sup>5</sup>.

L'ACEFO est d'avis que le *mécanisme de réglementation incitative* dont il est fait mention à l'article 48.1 LRÉ renvoie à un PBR.

### **MTÉR ET L'ARTICLE 48.1 LRÉ**

L'ACEFO soumet d'entrée de jeu que le MTÉR proposé par le Transporteur et le Distributeur ne constitue pas un *mécanisme de réglementation incitative* au sens de l'art. 48.1 LRÉ.

L'ACEFO est d'avis que le MTÉR pourrait, à la limite, diminuer les incitatifs du Transporteur et du Distributeur à améliorer leur productivité. Sans MTÉR, le Transporteur et le Distributeur conservent la totalité de l'excédent de rendement.

---

<sup>4</sup> J.J. Laffond & J. Tirole, *A theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, MA:MIT Press, 1993.

<sup>5</sup> A. Comnes 1994. *Review of Performance-Based Ratemaking Plans for U.S. Gas Distribution Companies*, Energy & Environment Division, Lawrence Berkeley Laboratory, University of California, Berkeley, California, à la p.4.

Selon Laffond et Tirole, plus la récompense potentielle est élevée plus l'entreprise cherche à minimiser ses coûts <sup>6</sup>.

Cette idée est reprise par A. Comnes :

*« [...] Earnings sharing mechanisms are not a separate form of PBR; rather, they may be seen as a mechanism that supplements the basic incentive ratemaking mechanism. By sharing earnings with ratepayers, earnings sharing mechanisms can dilute a utility's incentive to improve productivity. In theory, it is better to set an aggressive productivity target than to give ratepayers a share of excess profits [...] »<sup>7</sup>. (nos soulignés)*

Finalement, la réglementation des distributeurs de gaz naturel est instructive à cet égard. Les excédents de rendement étaient entièrement retournés à la clientèle. Par la suite, ils ont été partagés entre les distributeurs et la clientèle. Ce partage n'a pas empêché la mise sur pied de mécanismes incitatifs à l'amélioration de la performance qui ont intégré un mécanisme de partage.

Tel que mentionné ci-dessus, l'ACEFO est d'avis que l'article 48.1 LRÉ, lorsqu'il réfère à un *mécanisme de réglementation incitative*, renvoie davantage à un PBR. Quant au MTÉR proposé par les demanderesse, il ne remplit pas les conditions susceptibles de l'élever au rang de *mécanisme de réglementation incitative* (PBR) au sens de l'art. 48.1 LRÉ.

L'article 48.1 LRÉ fixe trois objectifs au mécanisme de réglementation incitative. Le MTÉR ne répond pas au troisième objectif :

*«3° l'allégement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs du transporteur d'électricité et les tarifs du distributeur d'électricité applicables à un consommateur ou à une catégorie de consommateurs».*

---

<sup>6</sup> *Supra*, note 4.

<sup>7</sup> A. Comnes 1994. Review of Performance-Based Ratemaking Plans for U. S. Gas Distribution Companies. Energy & Environment Division, Lawrence Berkeley Laboratory, University of California, Berkeley, California, à la p.23.

Le Transporteur et le Distributeur proposent le maintien du processus d'examen actuel de leurs coûts de service et de leurs performances respectives. Ce processus d'examen régulier par la Régie, dans le cadre de leurs demandes tarifaires, permet de suivre, année après année, l'évolution des coûts ainsi que des indicateurs d'efficience et de qualité de service de chacune des divisions sur un grand nombre de variables<sup>8</sup>.

L'ACEFO exprime de fortes réserves quant à l'optimalité de l'évolution des coûts ainsi que des indicateurs d'efficience et de qualité de service.

Le maintien du processus d'examen actuel ne répond pas à l'objectif d'allègement.

Le MTÉR ne répond que partiellement au deuxième objectif prévu à l'art. 48.1 LRÉ :

*«2° une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et, selon le cas, au distributeur ou au transporteur».*

Le Transporteur et le Distributeur proposent de « *traiter les écarts positifs globalement sans distinguer les facteurs qui ont contribué à ces écarts, qu'ils soient ou non sous le contrôle des divisions réglementées [...]»*<sup>9</sup>.

La réduction des coûts doit nécessairement, dans un mécanisme de réglementation incitative, faire appel à la notion de productivité. L'ACEFO comprend que les écarts peuvent comporter des facteurs qui relèvent du hasard. Toutefois, une réduction des coûts et, par voie de conséquence, la récompense financière, doivent découler d'avantage des «efforts» fournis par l'entreprise afin d'augmenter sa productivité.

Une cible d'efficience, établie selon une méthodologie acceptée, doit faire partie de tout mécanisme de réglementation. Et ce, d'autant plus que le premier objectif dont il est question à l'art. 48.1 LRÉ vise l'amélioration continue de la performance.

---

<sup>8</sup> B-0004, HQTD-1, document 1, page 25.

<sup>9</sup> *Ibid*, page 24.

Le MTÉR ne répond pas à ce premier objectif, retrouvé à l'art. 48.1 LRÉ :

*«1° l'amélioration continue de la performance et la qualité du service».*

Le MTÉR ne prévoit aucun lien entre l'écart de rendement conservé par le Transporteur et le Distributeur et la qualité du service. En matière de mécanismes de réglementation incitative, il est généralement préférable de prévoir des dispositions qui empêchent la détérioration de la qualité du service.

### **Conclusion**

En conséquence, l'ACEFO est d'avis que le MTÉR présenté par le Distributeur et le Transporteur ne constitue pas un mécanisme de réglementation incitative au sens de l'art. 48.1 LRÉ, lequel renvoie à un PBR. Or, le MTÉR n'est pas un PBR. Le MTÉR est, tout au plus, une mesure permettant le partage des excédents de rendement et il ne rencontre pas, selon l'ACEFO, les trois objectifs dont il est question à l'art. 48.1 LRÉ.