



# Preuve de l'ACEF de Québec

Demande d'approbation du taux de rendement des  
capitaux propres  
et du mécanisme de traitement des écarts de  
rendement

R-3842-2013

Alice Savage  
15 octobre 2012



**Table des matières**

Le contexte .....	1
1. Les décisions antérieures .....	2
2. Le déroulement de la cause à ce jour .....	3
3. La demande et les questions inhérentes .....	5
4. Les autres sujets d'intérêt .....	6
A. Introduction .....	7
5. Les motifs de l'intervention de l'ACEF de Québec .....	7
6. Les questions prioritaires pour l'ACEF de Québec .....	8
B. Retour sur la Loi de la Régie de l'énergie - articles 48.1 et suivants .....	9
7. La question préliminaire et son contexte .....	9
C. L'amélioration continue de la performance et de la qualité du service.....	11
8. Les complexes missions des Demandeurs et de la Régie .....	12
9. Les réductions de coûts et les efforts d'efficience .....	13
10. Le besoin d'indicateurs de performance .....	14
D. L'approche incitative .....	18
11. La prise en compte d'imperfections à compenser et des caractéristiques de l'entreprise .....	18
E. Le taux de rendement .....	22
12. La méthode présentée .....	22
F. Le partage équitable entre les consommateurs et les Demandeurs .....	24
13. Hydro-Québec et le partage des bénéfices .....	24
14. Un précédent intéressant ? .....	26
15. Les comptes d'écarts .....	27
16. La distinction des causes d'écarts de rendement.....	29
17. Le Mécanisme de traitement des écarts de rendement .....	29
G. L'allègement du processus .....	31
H. Conclusions.....	34
18. Une autre analyse de risques sommaire .....	34
19. L'exemple à ne pas suivre .....	36
20. La nécessité d'une démarche collaborative .....	37



## **Le contexte**

Dans son budget 2013-2014, le gouvernement du Québec appelait Hydro-Québec à « contribuer à l'effort collectif » en améliorant son efficacité et modifiait également la Loi sur la Régie de l'énergie afin de prévoir :

*« l'établissement par la Régie d'un mécanisme de réglementation incitative ayant pour objet la réalisation de gains d'efficacité par Hydro-Québec, de prévoir la fixation de certaines charges d'exploitation d'Hydro-Québec jusqu'à ce que s'applique le premier mécanisme de réglementation incitative établi par la Régie et de prévoir qu'Hydro-Québec conservera tout excédent découlant de l'écart entre le montant de ces charges et celui réellement engagé »*

Or, depuis plusieurs années, lors de l'examen des demandes tarifaires des divisions réglementées d'Hydro-Québec, les parties tentaient d'ouvrir le débat sur diverses questions relatives à la politique financière et aux écarts entre les résultats et les rendements autorisés par la Régie.

Suite aux demandes de la Régie, le Transporteur et au Distributeur ont déposé le 19 avril 2013 une demande conjointe, ayant

*« pour objet de présenter une proposition relative au redressement du taux de rendement des capitaux propres à un niveau comparable à celui d'entreprises de risques similaires ainsi que d'établir un mécanisme de traitement des écarts de rendement incitant à l'efficacité. »*

*[...] La section 3 traite des profils de risques du Transporteur et du Distributeur et de l'analyse comparative de ces risques avec des entreprises de services publics d'électricité ainsi que de la proposition d'un taux de rendement raisonnable des capitaux propres pour le Transporteur et le Distributeur.*

*La section 4 traite des principes généraux d'un mécanisme de traitement des écarts de rendement («MTÉR») et mène à une proposition que le Transporteur et le Distributeur considèrent simple d'application et au bénéfice des clients et des deux divisions. [...] »*

## **1. Les décisions antérieures**

Les discussions et décisions préalables au dépôt de cette demande sont résumées par les Demandeurs<sup>1</sup>. Nous en soulignons quelques éléments qui vont teinter notre appréciation de la demande et nos recommandations :

*«le Transporteur et le Distributeur ont dégagé au cours des dernières années des taux de rendement réels supérieurs à ceux autorisés par la Régie. [...] la Régie dans sa décision D-2012-024, [...] indiquait : « [29] La Régie prend acte du fait que le Distributeur déposera une preuve, dans le cadre du dossier tarifaire 2013-2014, sur une proposition de mécanisme de partage, sur la méthode permettant l'établissement d'un rendement raisonnable au Distributeur et des mécanismes de gestion des écarts. [...] [63] Tel que mentionné précédemment, la Régie prend acte du fait que le Distributeur déposera une preuve, lors du prochain dossier tarifaire, sur la méthode permettant l'établissement d'un rendement raisonnable au Distributeur. »(souligné par nous)*

Puis, les Demandeurs annoncent un changement de perspective :

*«Dans ce contexte, le Transporteur et le Distributeur ont proposé en 2012 une démarche conjointe visant, dans un premier temps, à redresser le taux de rendement des capitaux propres autorisés, afin de le ramener à un niveau comparable à celui de leurs pairs. » (souligné par nous)*

Dans sa décision D-2012-097 rendue le 3 août 2012, la Régie acceptait cette démarche en ces termes:

*« [19] Par conséquent, le Distributeur avise la Régie qu'un document conjoint du Transporteur et du Distributeur sera déposé en septembre 2012 afin d'amorcer une démarche, laquelle conduira à la révision de la politique financière et à une proposition de traitement des écarts de rendement pour les deux divisions. Ce document présentera, notamment, un calendrier des travaux à réaliser et du processus d'information et de consultation auprès de la Régie et des intervenants, ainsi qu'un balisage des pratiques observées dans ce domaine. » (souligné par nous)*

Le 28 septembre 2012, le Transporteur et le Distributeur déposaient à la Régie une proposition supposant la mise en place préalable d'un processus informel d'information et de consultation avec les intervenants.

---

<sup>1</sup> R-3842-2013, Pièce B-0004, HQTD-1, Document 1, pages 8 à 10

## **2. Le déroulement de la cause à ce jour**

En même temps, les Demandeurs mettaient en avant leurs propres règles :

*« L'échéancier proposé reposait sur la décision d'Hydro-Québec de ne pas déposer de demande de révision du taux de rendement dans le cadre de la demande tarifaire 2013-2014 du Distributeur et de ne pas présenter de demande tarifaire 2013 pour le Transporteur. »*

Ce qui leur servit à justifier leur décision de

*«reporter le processus informel d'information et de consultation en raison d'incertitudes liées au dépôt d'un dossier tarifaire 2013 du Transporteur demandé par certains intervenants, ainsi qu'avec les enjeux soulevés par des demandes d'intervenants de mettre en place de multiples comptes d'écarts dans le cadre du dossier tarifaire 2013-2014 du Distributeur. Une lettre a été transmise à cet effet à la Régie et aux intéressés le 28 novembre 2012, évoquant l'impact de ces éléments sur la séquence de traitement des sujets devant être abordés dans le cadre du processus de consultation annoncé. »*

Dans la décision D-2013-117 rendue le 29 juillet 2013, la Régie annonça son intention de déterminer si la proposition de mécanisme de traitement des écarts de rendement du Transporteur et du Distributeur (MTÉR) constitue un « *mécanisme de réglementation incitative* » au sens de l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (la Loi). À cette fin, la Régie convoquait les participants à une audience préliminaire devant avoir lieu les 4 et 5 septembre 2013.

Le 6 août 2013, les procureurs du Transporteur et du Distributeur, ainsi que le procureur de l'AQCIE/CIFQ, demandèrent le report de l'audience préliminaire en raison d'autres obligations professionnelles prévues de longue date. L'audience préliminaire et le dépôt du plan d'argumentation prévus furent donc annulés.

La Régie demanda ensuite aux participants de déposer par écrit, le 13 septembre 2013, leur position concernant la question soulevée dans la décision D-2013-117, à savoir si la proposition de MTÉR constituait un « *mécanisme de réglementation incitative* » au sens de l'article 48.1 de la Loi

Enfin, la Régie décidait<sup>2</sup>, en accord avec les Demandeurs, que les intervenants pourraient compléter leur preuve malgré des retards dans la production des réponses

---

<sup>2</sup> R-3842-2013-A-0013-Demande-Dec-2013\_09\_24

des Demandeurs, attribués en grande partie à leurs experts. Le calendrier fut révisé tandis que les dates d'audiences demeuraient inchangées.

Comme la Régie demandait au Distributeur, dans sa<sup>a</sup> décision D-2013-037 :

*« [58] (...) d'agir promptement afin que les conclusions sur la proposition d'un mécanisme de partage des écarts de rendement et la révision de la méthode d'établissement du taux de rendement des capitaux propres soient prises en compte dans le dossier tarifaire 2014-2015. En conséquence, elle lui demande de déposer un nouvel échéancier pour la suite de la démarche relative au processus de consultation dans les meilleurs délais. »*,

Alors,

*« le Transporteur et le Distributeur optent pour le [...] dépôt d'une demande au 2e trimestre de 2013 sans toutefois passer par le processus informel d'information et de consultation prévu. »*

Or, à toutes fins utiles, la demande repose sur un balisage effectué par des experts internationaux, qui est présenté en guise de preuve dans un dossier dont l'objet va bien au-delà. À telle enseigne que plusieurs questions adressées aux Demandeurs furent relayées par ceux-ci aux experts qui ne purent y répondre.

Il y eut alors une avalanche de questions et de prises de positions traduisant le désarroi de l'ensemble des analystes devant un dossier qui manque de cohérence et de logique, notamment par la description sommaire de risques sélectionnés, sans l'analyse qui eût permis d'en quantifier les impacts sur le rendement requis et les modes de gestion.

Accumulant les justifications pour l'abandon du processus informel d'information et de consultation, les Demandeurs rappellent, et nous sommes d'accord sur ce dernier point:

*« que le processus informel proposé par le Transporteur et le Distributeur avait pour but de faciliter l'examen de la demande conjointe et ne visait aucunement à se substituer au processus formel d'examen et de commentaires en audiences publiques. »*

### **3. La demande et les questions inhérentes**

En résumé, dans leur demande conjointe, le Transporteur et le Distributeur recherchent :

- a) un taux de rendement raisonnable, tout en affirmant plus loin comme un fait avéré leur hypothèse de départ concernant le besoin d'un «redressement» des rendements actuels. Les Demandeurs se montrent insatisfaits de la « *méthodologie à deux termes, soit la somme d'un taux sans risque mis à jour périodiquement et d'une prime de risque implicite fixe [...] appliquée [...] depuis plus de dix ans* », mais sans indiquer une autre formule crédible pour les années à venir.

Les témoins cités par les Demandeurs déplorent

*« la fixation de taux de rendement des capitaux propres non seulement nettement inférieurs aux taux accordés à des entreprises réglementées œuvrant dans des domaines d'activité comparables au Canada et aux États-Unis, mais que cet écart défavorable s'est accentué au fil du temps »,*

sans toutefois quantifier l'impact de ce phénomène sur la santé, la pérennité et la qualité du service des filiales réglementées d'Hydro-Québec. Un des rapports d'experts conclut

*« que le taux de rendement des capitaux propres établi par l'application de la Méthodologie ne permet pas de respecter la norme de rendement raisonnable, plus particulièrement au critère de l'investissement comparable. »*

Puis, s'appuyant sur une comparaison qualitative avec un, puis deux, puis trois échantillons d'entreprises (choisies en tenant compte de la facilité pour les experts d'accéder à leurs données financières), les Demandeurs affirment :

*«Un taux de rendement des capitaux propres de 9,2 % se situe à la limite inférieure des fourchettes de taux de rendement autorisés pour ces autres entreprises réglementées. »*

Il semble donc que cette notion de limite inférieure d'un groupe témoin serait un fondement de la Méthodologie proposée. Il est vrai que, sauf exception, le rendement des entreprises privées est généralement supérieur à celui des entreprises publiques<sup>3</sup>. Mais quel est l'écart raisonnable? Nous présumons que cette question sera dûment argumentée.

---

<sup>3</sup> Voir notamment : Roger Lanoue-Taïeb Hafsi in *Société d'État : pourquoi pas? Concilier politique et performance* PUQ 2010

- b) l'adoption d'un mécanisme de traitement des écarts de rendement;
- c) la création de comptes d'écarts pour la mise en œuvre du Mécanisme de traitement des écarts de rendement;

Concernant le Mécanisme de traitement des écarts de rendement proposé, les Demandeurs estiment qu'il « *constitue un incitatif à la réduction des coûts ainsi qu'à l'efficacité de la gestion opérationnelle des Demandeurs [...insistant sur ] un mécanisme d'application simple [...qui semble être confondu] avec le concept d'allégement réglementaire* »

- d) l'adoption de modalités de mise à jour du coût de la dette et du coût du capital prospectif.

De plus, les Demandeurs « *maintiennent que la détermination et la mise à jour de leur taux de rendement des capitaux propres est une étape essentielle et indissociable à l'approbation d'un MTÉR.* » et que « *la présente instance constitue le forum approprié pour disposer en temps utile et de façon cohérente de ces sujets.*» (souligné par nous)

#### **4. Les autres sujets d'intérêt**

Dans sa décision procédurale D-2013-117, la Régie a pris acte des préoccupations des parties. Elle note entre autres que :

« [47] [...] le Transporteur et le Distributeur considèrent qu'un traitement adéquat de la question des mécanismes de gestion des écarts nécessiterait la production de données financières qui ne sont pas au dossier, considérant le cadre actuel découlant des décisions de la Régie. »

De plus, plusieurs intervenants cherchent à évaluer l'opportunité et la possibilité de distinguer les sources des écarts réel/prévision et d'efficacité.

Également plusieurs intervenants, dont l'AQCIE/CIFQ, font valoir que leurs experts proposeront l'adoption également d'une formule d'ajustement automatique (FAA).

## **A. Introduction**

L'ACEF de Québec a été reconnue intervenante au présent dossier par la décision D-2013-117, suite à sa demande d'intervention déposée le 7 juin 2013.

### **5. Les motifs de l'intervention de l'ACEF de Québec**

Malgré la présence de diverses autorités aux compétences reconnues sur des questions pointues, l'ACEF de Québec a jugé nécessaire de participer à ces débats pour être en mesure d'intervenir pertinemment dans les causes tarifaires des prochaines années au prix d'un investissement raisonnable de sa part. L'ACEF de Québec s'attache donc à développer une bonne vision d'ensemble des enjeux traités.

L'ACEF de Québec tient à vérifier :

- que les modèles retenus traduiront authentiquement la préoccupation de la Régie et du gouvernement pour un partage équitable entre les Demandeurs et leurs clients, et non principalement les des financiers internationaux;
- que la méthodologie éventuellement adoptée par la Régie tienne principalement compte de l'environnement québécois.

Nous avons exprimé notre intention d'intervenir, par exemple, dans la recherche de compromis raisonnables entre les risques de «prolifération» des comptes d'écarts découlant de la situation actuelle et ceux d'une approche trop globale; de discuter la nature et le poids des risques considérés, qui ne nous semblaient pas traités de façon optimale dans la demande initiale, et d'arriver si possible à des consensus pour faciliter les débats à venir sur les causes tarifaires, sans risquer des simplifications ou des globalisations improductives.

L'ACEF de Québec a prévu des recommandations concernant plus des aspects stratégiques ayant un impact sur l'application éventuelle des méthodologies et mécanismes adoptés que les détails de la politique financière. En outre, elle comptait apporter un éclairage d'expert en matière d'identification des risques et de simulation des impacts des modèles retenus.

Dans cette cause, l'ACEF de Québec laisse généralement aux experts des différentes parties le soin d'argumenter au sujet :

- d'une norme et d'un niveau de rendement raisonnable;
- sur l'existence et les modalités du « principe de l'indépendance de l'entreprise réglementée »;
- sur la validité des groupes de référence lorsque des comparaisons s'imposent;
- des modalités de mise à jour du coût de la dette et du coût du capital prospectif
- des comptes d'écarts

**Preuve de l'ACEF de Québec**

---

Nous soulignerons au besoin des failles éventuelles dans les raisonnements et les analyses, essentiellement en rapport avec les particularités surtout commerciales, mais aussi technologiques et politiques du Québec.

L'ACEF de Québec précisait avoir conclu une entente avec l'AQCIE-CIFQ concernant le rapport de leur expert concernant le taux de rendement, ainsi qu'avec la FCEI concernant le mécanisme de traitement des écarts.

Enfin, nous confirmons que l'ACEF de Québec se conforme à l'instruction de la Régie de « *traiter des comptes d'écarts uniquement en regard de l'évaluation du niveau de risque.* »

**6. Les questions prioritaires pour l'ACEF de Québec**

L'ACEF de Québec déposera une preuve pour appuyer les rapports d'experts communs, les compléter ou les nuancer, en considérant l'intérêt des consommateurs qu'elle représente.

En effet, étant intéressés par la protection des consommateurs, l'intérêt public et l'équité, il peut nous arriver de nous opposer à certaines recommandations de groupes écologiques prônant entre autres une hausse des tarifs dans une perspective de réduction de la consommation, car nous considérons que cette approche n'est pas fondée sur des faits et n'est pas avérée.

Comme annoncé dans sa DDI, l'ACEF de Québec veut intervenir, sans faire double emploi avec les autres analystes, sur les sujets concernant la protection des clientèles, l'allègement des processus ainsi que, plus largement, les intérêts sociétaux en jeu, dont le droit de l'ACEF de Québec à une représentation effective dans cette cause et les suivantes.

Compte tenu de la vision étroite de sa mission exprimée par les Demandeurs <sup>4</sup>, il est légitime de se demander par quels mécanismes Hydro-Québec pourrait être incitée à se préserver de la tentation de procéder à des réductions abusives ou à courte vue telles que :

- Réduire les ressources consacrées à l'efficacité énergétique, notamment en direction des Ménages à faible revenu;
- Réduire les compétences disponibles (par attrition ou autrement) en-deçà d'un seuil raisonnable;
- Réduire sa vigilance face aux impacts environnementaux directs ou indirects de ses activités;
- Réduire les ressources nécessaires en recherche et développement (RDDE), etc.

---

4

## **B. Retour sur la Loi de la Régie de l'énergie - articles 48.1 et suivants**

### **7. La question préliminaire et son contexte**

Dans sa décision D-2013-117 et sa lettre du 8 août 2013, faute d'avoir pu tenir l'audience prévue début septembre, la Régie demandait une réponse écrite à la question de savoir si le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) proposé par Hydro-Québec constituait ou non un « *mécanisme de réglementation incitative* » au sens de l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

Le 17 septembre 2013 l'ACEF de Québec a fourni, par lettre, une réponse à cette question préliminaire en fonction des objectifs en cause, qui se résume ainsi:

1° Contrairement à la Loi, les objectifs de la proposition du Transporteur et du Distributeur ne traitent nullement d'amélioration de la qualité du service, ce qui nous laisse croire que seule la performance financière serait considérée, au détriment des autres intérêts des clients, tant que le rendement se situerait dans la «zone sans partage» ou en-dessous. Un partage plus direct inciterait le Transporteur et le Distributeur à faire de meilleurs compromis entre la qualité et le rendement, premier objectif du mécanisme recherché.

La première zone de non-partage de risques ou profits est trop large et représente une zone "assurée" de profits sans incitatif à l'efficience puisqu'elle n'incite pas à dépasser la zone non-partagée pour augmenter l'apport de profits pour l'entreprise. En d'autres termes, le Transporteur et le Distributeur n'ont qu'à tenir leur performance à l'intérieur de la zone non-partagée pour atteindre leur objectif de rentabilité. Il n'y a pas d'incitation à l'efficience. [...]

2° La proposition telle que présentée laisse difficilement paraître la possibilité d'évaluer le ou les mécanismes assurant une réduction des coûts profitables à chacune des parties. [...]

3° Nous sommes d'avis qu'on ne peut parler d'allègement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs, puisqu'il va falloir éventuellement que les intervenants scrutent en profondeur les documents mis en preuve pour les analyser en fonction des critères de 48.1

À supposer qu'il y ait un allègement pour les Demandeurs, celui-ci ne semble pas se répercuter sur le travail de la Régie et des intervenants. Nous apprécierions qu'un modèle simplifié puisse être développé pour aller au-devant des préoccupations de la Régie et des intervenants. De plus, il est loin d'être évident que cette proposition évite la prolifération des comptes d'écarts et simplifie leur traitement.

D'autres intervenants, tel SÉ-AQLPA, ont présenté des réponses très élaborées et des pistes de solution que l'ACEF de Québec appuie généralement, comme on le verra plus loin.

Les Demandeurs, pour leur part, ont notamment argumenté dans leur Réplique<sup>5</sup> :

*« Par ailleurs, il n'existe aucune définition unique d'un mécanisme de réglementation incitative. [...] Les Demandeurs sont d'avis que toute forme de réglementation peut être incitative à la performance. »*

Nous sommes d'accord avec cette mise au point. Elle implique que la Régie devra juger en fonction de l'expérience accumulée qui, comme nous le verrons plus loin, ne plaide pas nécessairement en faveur des prétentions des Demandeurs.

Après avoir pris connaissance de la dernière argumentation des Demandeurs nous ajoutons que, tandis qu'Hydro-Québec plaide pour un *« incitatif adéquat aux gains d'efficacité »*, la Régie et les intervenants resteraient, dans ce modèle, astreints à lui fournir des incitatifs adéquats à l'amélioration de la qualité du service, ce qui n'allègerait nullement le processus réglementaire.

Rappelons enfin que, si l'article 49 de la LRÉ permet à la Régie, d'*« utiliser toute autre méthode qu'elle estime appropriée »* aux fins de l'exercice de sa compétence en matière tarifaire, sur une base généralement annuelle, par contre l'article 48.1 statue dans un contexte plus large que *« La Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficacité par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité »*, et fixe des objectifs déjà longuement discutés.

Selon notre analyse, l'article 48.1 indique que le rôle de la Régie est d'inciter les Demandeurs non seulement à l'efficacité, mais aussi à l'innovation et à la préservation à long terme de leurs ressources et actifs, ainsi que de la relation avec la clientèle. Il nous faut aussi souligner deux concepts-clés découlant des modifications apportées à la LRÉ : l'amélioration continue et l'approche incitative.

---

<sup>5</sup> R-3842-2013-B-0030-Audi-Argu-Autorites-2013\_09\_13

## C. L'amélioration continue de la performance et de la qualité du service

C'est le premier élément constitutif du mécanisme introduit par l'article 48.1.

Nous comprenons qu'il s'agit d'établir un mécanisme suscitant une confiance suffisante pour apaiser certaines des tensions observées lors des causes tarifaires annuelles. De plus, en mettant l'article 48 en rapport avec l'article 49, lequel précise plutôt les critères applicables à une cause tarifaire donnée, nous comprenons que l'alinéa 1 appelle à la planification de l'amélioration continue sur une période plus longue pour tout ce qui a trait à l'efficacité et à la qualité du service, et incite la Régie à « analyser pour rendre meilleur » (une traduction du mot *kaizen*).

En résumé, la méthode comporte quatre étapes, chacune entraînant l'autre, et vise à établir un cercle vertueux. Sa mise en place doit permettre d'améliorer sans cesse la qualité d'un produit, d'une œuvre, d'un service, etc.

- a) Préparer, planifier ce que l'on va réaliser
- b) Développer, réaliser, mettre en œuvre
- c) Contrôler, vérifier
- d) Agir, ajuster, réagir, si possible déployer ce qu'on a développé

De plus, pour éviter de « revenir en arrière », on représente une cale sous la roue [de Deming], qui empêche celle-ci de redescendre et qui symbolise par exemple un système qualité, un système d'audits réguliers, ou un système documentaire qui capitalise les pratiques ou les décisions.

La Roue de Deming fait partie d'une démarche de qualité totale comme celle qui avait été implantée à Hydro-Québec au début des années 1990.

Le *Défi-performance*, motivé surtout par l'abondance de pannes majeures, les conflits de travail et la piètre performance des régions, ainsi que des conflits avec le gouvernement, a été implanté d'une façon peu adéquate pour certaines fonctions de l'entreprise, mais a donné des résultats intéressants en matière d'exploitation et de climat de travail chez la majeure partie du personnel.

La LRÉ donne donc à la Régie le mandat de reprendre avec H-QTD, en l'améliorant bien entendu, une telle démarche de qualité totale. Il est bon de noter que, depuis cette époque, d'innombrables professionnels ont été formés à appliquer cette méthode et ses variantes, en augmentant ainsi les perspectives de succès.

Tout comme ceux d'efficacité énergétique, on sait que les gisements d'efficience ont été écrémés. Une nouvelle approche est maintenant requise pour mieux intégrer à la gestion courante les préoccupations d'efficience, de même que l'efficacité énergétique aux services à la clientèle.

Elle suscitera d'ailleurs le développement d'un système cohérent de mesure et des indicateurs nécessaires pour assurer un suivi sur plusieurs années et, si possible, à long terme.

### **8. Les complexes missions des Demandeurs et de la Régie**

Tout d'abord, nous avons été frappés par certaines affirmations des Demandeurs cherchant à justifier leur approche dans ce dossier.

À sa question 3.2<sup>6</sup> la FCEI a obtenu comme réponse :

*« [...] En complément, les Demandeurs souhaitent préciser qu'en vertu du cadre réglementaire, ils ont l'obligation d'assurer le service en électricité de la clientèle québécoise. De manière fondamentale, tous les actes qu'ils posent ont pour unique objet de respecter leurs obligations [...] il est en effet acquis que la qualité du service et la recherche d'efficience ne font pas l'objet d'arbitrage pour la société d'État qu'est Hydro-Québec. Pour le Transporteur et le Distributeur, l'atteinte de bons résultats relatifs à la performance, qui bénéficient à l'ensemble de leurs clients, est incontournable.*

Cette version est complétée, heureusement, par un expert des Demandeurs qui livre un bon condensé de la mission d'une telle compagnie :

*« Both divisions must maintain reliable systems capable of delivering energy and ancillary services under a wide variety of load conditions, meeting provincial energy policy goals, meeting service quality objectives, hiring and training a professional work force, financing, building and maintaining complex systems over a diverse geography. »*

Finalement nous soumettons que la mission de la Régie, malgré les prétentions sous-jacentes à certains arguments des Demandeurs, ne vise pas seulement la conformité aux normes comptables et juridiques mais en premier lieu l'intérêt public, la protection des consommateurs et l'équité.

---

<sup>6</sup> HQTD-05-5.1\_FCEI\_2013-10-04

## **9. Les réductions de coûts et les efforts d'efficience**

Sous le vocable d'efficience, de nouvelles pratiques ont pu être instaurées et contrôlées dans la gestion de l'entreprise depuis quelques années, mais le mouvement s'essouffle, les rendements décroissent et les risques croissent.

Pour Hydro-Québec les gains d'efficience sont aussi faciles à invoquer et difficiles à prouver que les économies d'énergie. Cette approche consistant à définir les objectifs comme une réduction par rapport à une cible prévisionnelle, donc imprécise et mouvante, pose un problème conceptuel qui s'aggrave avec le temps. Une telle approche a permis de simplifier et de mettre des chiffres compréhensibles sur les économies visées; elle fut malheureusement nécessaire pour faire accepter le démarrage des Projets d'efficacité énergétique, par exemple.

Dans le présent dossier et dans les demandes tarifaires où l'efficience est un objectif vedette depuis plusieurs années, la simplicité des concepts de départ ne répond plus maintenant aux besoins. C'est une des sources d'incompréhension et de scepticisme parmi les intervenants, et un des obstacles à l'allègement du processus réglementaire.

Il est très difficile de discuter en profondeur les mesures prises sous couvert d'efficience sans tomber dans le piège de la micro-gestion, qui est une pratique particulièrement dérangeante pour l'entreprise et, par conséquent, source d'inefficience.

À l'instar SÉ-AQLPA qui suggère<sup>7</sup> à La Régie de statuer sur des « chantiers d'efficience », qui seraient les seuls dont les « gains d'efficience » seraient reconnus aux fins du mécanisme incitatif,

Recommandation 1. L'ACEF de Québec recommande que, lors des causes tarifaires, la Régie analyse les impacts à long terme des mesures d'efficience.

Aussi, indépendamment de toutes les autres formules qui seront adoptées par la Régie pour atteindre les objectifs auxquels elle est astreinte, nous recommandons l'imposition, aussi vite que possible en accordant le temps nécessaire à une réflexion sérieuse, de mesures objectives permettant d'évaluer l'amélioration, la pérennité et la non-nocivité des mesures prises par les Demandeurs au titre de l'efficience.

---

<sup>7</sup> R-3842-2013-C-SÉ-AQLPA-0009-Audi-Argu-2013\_09\_13

En réponse à la demande 5.5 du GRAME<sup>8</sup>, les Demandeurs rappellent que les indicateurs de performance sont analysés dans les dossiers tarifaires; ce qui est un peu court car, tout comme certains gains sont différés, les impacts négatifs peuvent aussi apparaître ultérieurement.

On se rappellera l'exemple de la réduction de l'entretien des réseaux, ainsi que de l'arrêt de l'émondage préventif à partir du début des années 1980, dont la conséquence directe a été l'effondrement de grandes parties des réseaux en 1988 et 1989, suivi entre autres par l'annonce de 700M\$ d'investissements dans des programmes d'« amélioration des réseaux ».<sup>9</sup>

#### **10. Le besoin d'indicateurs de performance**

Bien entendu, discuter de taux de rendement revient à envisager les besoins de l'entreprise à long terme et non seulement dans la perspective d'une décision tarifaire annuelle ou pluri-annuelle. Pour cela, un élément déterminant est le suivi d'un ensemble cohérent et significatif d'indicateurs, qui devrait être stabilisé et accepté pour une certaine période, plutôt que conçu unilatéralement par les Demandeurs et remis en question à chaque année par les intervenants faute de consensus.

En réponse à notre dernière demande<sup>10</sup> comme à la question 32.1 de la Régie<sup>11</sup>,

*« Les Demandeurs rappellent qu'ils ont proposé un mécanisme simple pouvant être mise en œuvre rapidement et qu'il ne leur apparaît pas pertinent de lier le partage des écarts à l'atteinte d'indicateurs de performance et de qualité du service. Généralement, un tel lien est effectué afin de remédier à une situation de sous-performance et les cibles visées sont alors minimales. Or, la performance des Demandeurs n'est pas remise en cause. »*

Mais rappelons que la Loi exige maintenant de façon explicite, et certainement pas sans raison, un processus d'amélioration continue.

D'ailleurs, à la question 5.1 d'Option Consommateurs<sup>12</sup> Mr. Yardley précise, ce qui est nous renvoie à l'amélioration continue :

---

<sup>8</sup> R-3842-2013-C-GRAME-0006-Audi-Argu-2013\_09\_13

<sup>9</sup> Voir par exemple [http://www.pum.umontreal.ca/apqc/88\\_89/bourgaul/bourgaul.htm](http://www.pum.umontreal.ca/apqc/88_89/bourgaul/bourgaul.htm) : Les tribulations d'Hydro-Québec

<sup>10</sup> HQTD-05-03\_ACEFQ\_2013-10-04

<sup>11</sup> R-3842-2013-B-0075-DDR-RepDDR-2013\_10\_11

<sup>12</sup> R-3842-2013-C-OC-0014-DDR-DDR-2013\_09\_17

*« It is a substantial undertaking that may take a few years to design and implement properly. »*

Les Demandeurs poursuivent avec une longue série de bons arguments :

*« Par ailleurs, l'atteinte de cibles de performance implique des coûts qui doivent nécessairement être considérés dans le cadre du processus réglementaire de fixation ou de modification des tarifs par la Régie. De là, l'examen d'indicateurs aptes à orienter les efforts et rendre compte des résultats en matière de performance constitue un exercice à effectuer dans le cadre des dossiers tarifaires. De plus, outre la complexité associée au processus de choix des indicateurs appropriés, leur emploi dans le cadre de l'application du MTÉR pose plusieurs difficultés d'ordre technique et méthodologique et pourrait s'avérer pénalisant tant envers les Demandeurs que les clients, selon le cas.*

*· Ainsi, de façon générale, il existe un délai, parfois de plusieurs années, entre la réalisation de dépenses et la concrétisation de leur impact sur les indicateurs.*

*À titre d'exemple, une augmentation ou une diminution dans une année des sommes consacrées à la maîtrise de la végétation ne se fera sentir sur la fiabilité du service que quelques années plus tard.*

*· En outre, la performance des indicateurs peut être affectée par des événements hors du contrôle des divisions. Ainsi, une année caractérisée par plusieurs orages pourrait entraîner une détérioration de l'indicateur sur la fiabilité de service sans que ce ne soit lié à des décisions financières.*

*Dans ces cas, il serait difficile, voire impossible, de mettre en place les moyens nécessaires pour départager ces raisons et établir les conditions d'application du MTÉR.*

*Enfin, les Demandeurs sont d'avis qu'il est souhaitable de continuer de faire un suivi à la Régie sans relier d'indicateurs au mécanisme proposé. »  
(souligné par nous)*

Même si nous sommes en désaccord avec le passage souligné plus haut, qui n'inspire pas confiance dans le Mécanisme de traitement des écarts de rendement ; même si toutes ces objections pourraient être palliées par une bonne gestion, nous sommes finalement d'accord avec la conclusion.

**Preuve de l'ACEF de Québec**

---

Sans reprendre tous les arguments déjà échangés dans un sens et dans l'autre, l'ACEF de Québec estime qu'il n'est pas indispensable de lier le Mécanisme de traitement des écarts de rendement aux indicateurs de performance.

Le suivi rigoureux d'un bon portefeuille d'indicateurs par la Régie lui permettra de prendre les décisions appropriées. Aussi est-il impératif de faire consensus (dans un but d'efficacité et d'allègement du processus réglementaire) sur un portefeuille d'indicateurs cohérent et plus facile à contrôler.

Ayant conscience que ceci n'est pas l'objet de la cause en cours, nous ne donnerons que quelques exemples pour illustrer notre propos. Ajoutés aux arguments des autres intervenants, cette liste partielle vise à convaincre de la nécessité d'un débat éclairé.

De meilleures mesures de l'efficacité énergétique
---

On ne peut considérer qu'une augmentation des tarifs stimule systématiquement l'efficacité énergétique.

- surtout pas lorsqu'on a, comme ici, écrémé les potentiels
- surtout pas chez les plus démunis
- à moins que la hausse soit démesurée (par exemple pour égaler les prix pratiqués en Europe) et même alors, l'effet ne se ferait sentir que sur plusieurs générations, tandis que l'impact chez les consommateurs à faibles revenus devant chauffer des maisons ou logement mal isolés serait dramatique.

Les plus récents projets d'efficacité énergétique d'Hydro-Québec durant maintenant depuis plus de vingt ans, il reposent sur des objectifs de moins en moins arrimés à la réalité, ce qui permet à Hydro-Québec Distribution de réduire sans cesse les ressources qu'elle leur consacre tout en satisfaisant les objectifs négociés avec le gouvernement et cela, bien que les potentiels soient plus coûteux à exploiter. Les autorités qui, en Europe ou aux Etats-Unis par exemple, sont réellement engagées envers l'amélioration de l'efficacité énergétique, fixent des objectifs vérifiables en fonction de réalités mesurables, soit principalement selon le concept de l'intensité énergétique.

Le suivi d'un tel indicateur viserait, entre autres, à pérenniser l'engagement à long terme de Hydro-Québec en efficacité énergétique, et à en assurer l'intégration aux services à la clientèle.

D'autres exemples d'indicateurs à examiner

- Un portefeuille de modulation de la demande motivé par le marché pour ne pas dépendre des aléas de l'équilibre offre/demande; ceci pourrait inclure les notions d'optimisation des tarifs, la tarification incitative et les programmes de Gestion de la consommation profitables à l'entreprise comme aux clientèles.
- L'innovation profitable à la société
- L'engagement du Distributeur en termes de compétences, d'effectif et de déboursés pour les programmes destinés aux Ménages à faible revenu.

La réponse à notre demande D5 confirme que le défi est important, mais pas insurmontable :

*« Mr. Yardley has nevertheless identified several practical challenges that would need to be addressed before any formal linking of performance results to financial outcomes. Also, it is worth noting that only two of the companies among the Proxy Group explicitly tie the sharing under the ESM to the performance results. »*

## **D. L'approche incitative**

En complément des informations apportées par les Demandeurs dans les documents déposés nous avons consulté diverses sources récentes dont nous retenons, pour simplifier notre analyse, que :

- L'approche incitative, [reconnaît] la nécessité de compenser des imperfections générales du marché.<sup>13</sup>  
et
- [un Mécanisme de traitement des écarts de rendement ] ... permet de réaliser tous les arbitrages intermédiaires entre incitations et rente. En théorie, un menu de contrats peut être construit permettant de sélectionner le contrat réalisant l'arbitrage optimal en fonction des caractéristiques de l'entreprise régulée (entreprise plus ou moins performante). »<sup>14</sup>

d'où notre accord dans l'ensemble sur la position résumée par les Demandeurs dans la première partie de leur réplique du 25 septembre<sup>15</sup>.

### **11. La prise en compte d'imperfections à compenser et des caractéristiques de l'entreprise**

Nous n'ignorons pas qu'ici les auteurs évoquent essentiellement le marché des capitaux, mais d'autres particularités et imperfections (telle, au Québec, la dépendance des ménages envers le chauffage électrique) devront être prise en considération. D'ailleurs, les Demandeurs rappellent opportunément dans leur lettre du 25 septembre 2013 que 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. »*

Est-il nécessaire de rappeler que Hydro-Québec n'a pas été fondée sur le modèle des compagnies privées américaines, ni ne s'est développée avec leur bénédiction ou avec le soutien inconditionnel des marchés? Ça l'est si l'on considère que sa relation avec la population et sa clientèle est fondée sur des particularités.

---

<sup>13</sup> cité dans <http://www.linguee.fr/francais-anglais/traduction/approche+incitative.html> à partir du Système de diffusion électronique des documents de l'ONU (un.org – accès limité)

<sup>14</sup> <http://www.microeconomix.fr/publications/la-regulation-incitative-appliquee-au-transport-de-lelectricite>

<sup>15</sup> R-3842-2013-B-0036-Audi-Argu-Repliq-2013\_09\_25

**Preuve de l'ACEF de Québec**

---

La première caractéristique de l'entreprise réside dans son mode de propriété et les conséquences de celui-ci :

« **Société d'état** : Hydro-Québec n'est pas inscrite en Bourse. Elle a recours au marché obligataire pour assurer son financement et verse un dividende à son unique actionnaire, lorsqu'applicable »<sup>16</sup>

Hydro-Québec est investie par le gouvernement de missions particulières, et tout en indiquant que ce phénomène peut exister ailleurs, les experts des Demandeurs n'ont pas inclus dans leurs comparaisons une évaluation de son intensité parmi les entreprises comparées.

En théorie, « Hydro-Québec ne devrait pas être chargée du développement économique en offrant des tarifs réduits d'électricité aux entreprises. C'est au gouvernement de le faire, s'il le juge opportun, en subventionnant les entreprises ou les particuliers vulnérables. [Mais dans la réalité] Le maintien des tarifs d'électricité à un bas niveau représente l'un des principaux avantages comparatifs du Québec, avantage qui fait partie depuis longtemps de la stratégie de développement économique du Québec et qu'il importe de conserver pour notamment attirer les investissements dans la province. »<sup>17</sup>

Nous considérons cependant que, s'il a le privilège d'aider les entreprises au moyen de réductions de tarifs d'électricité, le gouvernement doit accepter un coût raisonnable pour ces stratégies et ne pas l'imposer totalement à la clientèle d'Hydro-Québec Distribution. Cela justifie le partage des gains d'efficacité a priori, et celui des écarts de rendement.

Comme le suggère la demande 12.2 de la Régie :

« *le contexte économique, fiscal, réglementaire et environnemental spécifique à chaque pays [influence] les modes de financement et d'opération des entreprises de service public* »

---

<sup>16</sup> Hydro-Québec - Profil Financier 2011-2012

<sup>17</sup> voir, par exemple *Hausse des tarifs d'électricité au Québec : éléments de problématique* - Charles A. Carrier, ASDEQ, Comité des politiques publiques Document CPP 2004-01

**Preuve de l'ACEF de Québec**

---

En effet, le gouvernement a le privilège d'instaurer entre ses politiques économique et industrielle, énergétique mais aussi sociale, des équilibres qui ont une grande influence, et pourraient être souvent considérées comme perturbantes, sur les activités, les stratégies et les résultats d'Hydro-Québec. C'est légitime, malgré la complexité qui en découle également pour la Régie.

Le gouvernement cherche à atteindre ses objectifs économiques par des arbitrages, entre autres, des politiques fiscales et tarifaires (dont celles des sociétés d'État). Ainsi, le gouvernement propriétaire d'Hydro-Québec demande à la Régie, dans l'approbation du plan d'approvisionnement d'Hydro-Québec et la fixation des tarifs, «de tenir compte prioritairement des paramètres propres à cette filière » (éolienne) ainsi que, de façon générale « de la maximisation des retombées économiques québécoises et régionales » et du « développement économique des communautés locales et autochtones »<sup>18</sup>

Et, très récemment, dans son nouveau Plan économique,

- Québec prévoit que le quart des nouveaux emplois créés devraient découler du tarif préférentiel d'électricité qui sera accordé aux entreprises en raison des surplus d'Hydro-Québec, qui ne cessent de s'accumuler.
- La société d'État estime que des surplus d'hydroélectricité seront disponibles jusqu'en 2027, et que dès 2020, ils atteindront 10 TWh par année. Cette mesure, selon Québec, devrait générer des investissements de 1,6 milliard à court terme et de 4 milliards par la suite.

Autre mission imposée à Hydro-Québec, son investissement dans le domaine de l'efficacité énergétique n'allait pas de soi, selon un strict raisonnement économique. Il résulte de décisions politiques prises sous la pression du public, et représente une des nombreuses anomalies du marché dont la réglementation incitative doit tenir compte.

Le gouvernement pourrait aussi logiquement, par exemple, miser plus sur les municipalités pour promouvoir l'efficacité énergétique, si celles-ci en avaient les moyens... mais c'est Hydro-Québec qui est l'outil le plus efficace à cette fin.

---

<sup>18</sup> Stratégie énergétique du Québec 2006-2015

Les théoriciens déjà cités affirment aussi que

*« Hydro-Québec ne doit pas être utilisée pour effectuer des transferts de revenus, des plus riches aux moins nantis. C'est la tâche du gouvernement de faire de la redistribution des revenus avec sa fiscalité et ses transferts aux particuliers ».*

Compte tenu des ressources disponibles par ailleurs c'est pourtant, par pragmatisme, un rôle dans une certaine mesure assumé par Hydro-Québec Distribution.

Enfin, si Hydro-Québec était privatisée, on peut dire pour le moins qu'elle ne serait plus l'instrument privilégié des politiques du gouvernement en matière industrielle, de développement régional, etc. De plus, le fait de se comparer à une toute autre série d'entreprises dans ce dossier que celle qui est habituelle en matière tarifaire, n'ajoute pas à la cohérence du projet présenté par H-QTD.

Par conséquent, il ne serait pas logique de fixer le rendement autorisé des Demandeurs en relation avec les marchés financiers plus qu'avec l'ensemble des politiques gouvernementales qui affectent Hydro-Québec et ses clientèles.

## **E. Le taux de rendement**

Une démonstration « raisonnable » serait celle des besoins de rendement auxquels les Demandeurs font face, compte tenu des attentes du gouvernement et de leurs marchés, de leurs plans d'investissements, de l'environnement général dans lequel ils évoluent parmi lequel, selon nous, les marchés boursiers jouent un rôle marginal. Au lieu de cela, la demande présume, sans en faire la démonstration, que les rendements atteints précédemment bien que très supérieurs à ceux autorisés par la Régie, ne suffisent pas aux demandeurs.

Les Demandeurs précisent, en ouverture de la section 3 - Risques et rendement des capitaux propres<sup>19</sup> :

*« L'évaluation des risques est un intrant important dans la détermination des taux de rendement raisonnables des capitaux propres du Transporteur et du Distributeur. Cet exercice comporte une analyse comparative de leurs risques avec les pairs de l'industrie. » (souligné par nous)*

Nous ne faisons pas de recommandation sur le niveau du « rendement raisonnable », à ce stade : l'ACEF de Québec présentera seulement des balises et des *caveat*, et se prononcera éventuellement au vu des arguments sur les autres enjeux qui sont tous interdépendants.

Ainsi, nous ne nous opposerons pas à une augmentation du taux de rendement que la Régie jugera raisonnable, ni aux augmentations de tarifs qui en découleront, à condition d'en épargner ou pallier l'impact aux consommateurs moyens et démunis.

Mais nous attirons l'attention de la Régie sur la situation de plus en plus précaire de certaines clientèles, qui se reflète d'ailleurs, notamment à travers la DMC dans les dossiers tarifaires du Distributeur, par une augmentation des coûts pour toute la clientèle et ce, sans allègement pour les clients en difficulté.

### **12. La méthode présentée**

Il est notoire que Hydro-Québec Distribution n'a pas l'habitude, ni la possibilité, de fixer ses tarifs sur une base de comparaison avec des compagnies disséminées en Amérique du Nord. Par contre, il est d'usage de présenter le cas de certaines, surtout les plus semblables en termes de propriété, de clientèle et de géographie, afin de conforter face à l'opinion, la validité des décisions prises par la Régie.

---

<sup>19</sup> R-3842-2013-B-0004-Demande-Piece-2013\_04\_26

Il y a dans ces balisages de grandes connaissances, mais des comparaisons, nécessairement limitées, ne suffisent pas à conclure sur les besoins de l'entreprise compte tenu de son contexte propre.

Nous nous attendions à une approche systématique telle que :

- 1) une analyse des besoins propres à l'entreprise à long terme
- 2) un base théorique si nécessaire
- 3) une validation par comparaison avec les entreprises soigneusement sélectionnées.

Seules les étapes 2 et 3 ont été accomplies et ce, de façon coûteuse et peu concluante selon nous. Mais surtout, la base de la démarche est manquante, soit la démonstration d'une insuffisance de rendement par rapport aux besoins et risques à long terme.

Une faille du témoignage de Concentric réside dans la recherche d'entreprises cotées en Bourse. Quoi qu'en disent les Demandeurs, la Régie pourrait revoir sa position d'il y a 10 ans au vu des événements récents, car cette doctrine suppose un fonctionnement optimal des marchés, sur lequel nous pouvons de moins en moins nous leurrer. Les contraintes qu'elle impose à l'analyste sont donc indues.

Tout le débat en cours sur les groupes de référence nous indique dans cette demande une tendance à la normalisation en fonction du marché, généralement privé, américain. Or, chercher à aligner des décisions de la Régie de l'énergie, plutôt que de seulement les conforter, sur la réalité des compagnies privées américaines, serait en rupture avec l'historique et les principes des lois applicables.

Finalement, la réponse à une question de SÉ/AQLPA<sup>20</sup> indique aussi que le lien annoncé entre les deux principaux éléments de la demande reste à faire :

*« Concentric's recommended ROE for HQD and HQT assumes that they do not have ESMs, similar to the current circumstances. Any change in risk associated with implementation of an ESM would depend on the parameters of the ESM. »*

---

<sup>20</sup> HQTD-05-09\_SE-AQLPA\_2013-10-04

## **F. Le partage équitable entre les consommateurs et les Demandeurs**

Quelques unes des réponses de l'expert Mr. Yardley aux questions d'Option Consommateurs<sup>21</sup> nous ramènent aux concepts d'approche incitative et d'amélioration continue :

question 2.1 :

*« 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.*

question 4.1 :

*« To the extent that North American ESMs are established through a negotiation process, as most are, [...] »*

### **13. Hydro-Québec et le partage des bénéfices**

Contrairement à la plupart des entreprises présumées comparables, Hydro-Québec et de ses filiales partagent leurs profits avec un propriétaire qui est en fait le porte-parole de leur clientèle. La présence d'une « zone sans partage » nous semble donc tout à fait superflue, d'autant qu'il n'est pas nécessaire d'être cynique pour imaginer que les résultats resteraient probablement dans cette zone ou en dessous.

Quelle que soit la méthode en vigueur, toutes les prévisions des Demandeurs peuvent être ajustées en fonction des objectifs de l'entreprise : par exemple, plus ou moins d'efficacité planifiée (et on sait que les gisements d'efficacité sont maintenant presque épuisés) peut aider à «partager» plus ou moins de bénéfices avec la clientèle ou avec le gouvernement.

Nous en voulons pour preuve le fait que, à partir de la loi 16 de 1981, obligeant Hydro-Québec, après plusieurs bonnes années et malgré l'opposition manifeste de ses dirigeants, à partager ses profits avec le gouvernement du Québec, les profits et la capacité de verser des dividendes ont été presque nuls durant 13 des 18 années suivantes. Ce qui n'est pas sans rapport avec les réductions de personnel exigées par les ministres successifs durant cette période et ce, jusqu'au début du règne d'un nouveau Pd-g.

---

<sup>21</sup> R-3842-2013-C-OC-0014-DDR-DDR-2013\_09\_17

## R-3842-2013

### Rendement des capitaux propres et mécanisme de traitement des écarts de rendement

#### Preuve de l'ACEF de Québec

Tableau 1 : Les principaux paramètres financiers d'Hydro-Québec, de 1980 à 1998<sup>22</sup>

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Couverture des intérêts	1,18	1,01	1,01	1,04	1,10	1,12	1,15	1,25	1,26	1,12	1,04	1,10	1,07	1,03	1,07	1,05	1,11	1,21	1,19
Taux de capitalisation (%)	25,5	25,1	26,0	25,3	24,1	24,0	24,9	26,2	26,2	25,9	24,8	23,7	23,7	23,9	23,5	24,4	24,9	25,1	25,0
Rendement sur l'avoir propre (%)	18,6	12,0	15,0	11,7	4,7	3,2	4,4	7,0	8,0	7,0	4,8	8,4	7,4	7,2	6,0	3,3	4,3	6,2	5,2
Bénéfice net (M\$)	746	559	800	707	301	209	303	508	619	565	404	760	724	761	667	390	520	786	679
Dividendes (M\$)	-	7	7	60	155	-	-	-	300	182	0	0	0	0	0	0	0	357	279

Source: Historique financier d'Hydro-Québec

« En vertu de la Loi sur Hydro-Québec, les dividendes qu'Hydro-Québec est appelée à verser sont déclarés une fois l'an par le gouvernement du Québec, qui en détermine les modalités de paiement. Le dividende déclaré pour un exercice financier donné ne peut excéder le surplus susceptible de distribution, équivalant à 75 % du bénéfice net. Ce calcul est effectué d'après les états financiers consolidés. (Aucun dividende ne peut être déclaré dont le montant aurait pour effet de réduire à moins de 25 % le taux de capitalisation à la fin de l'exercice) »<sup>23</sup>

On sait que, ces dernières années, les dividendes annuels ont dépassé 2G\$ et le taux de capitalisation tend à dépasser les 30%. Mais on doit se demander si, en cas d'acceptation d'une «zone sans partage» tout comme suite à l'adoption de la loi 16 de 1981, les résultats de l'entreprise ne pourraient pas être ajustés afin de dégager des surplus partageables avec le gouvernement seulement, maintenant que cela est entré dans les mœurs, tout en ayant une bonne raison de ne rien remettre à la clientèle.

Par ailleurs, puisque la cause actuelle découle d'un historique récent d'écarts de rendement toujours à l'avantage des Demandeurs, nous nous interrogeons sur l'intérêt de partager peut-être une partie de ces écarts *a posteriori* avec la clientèle, plutôt que d'en déclarer 75% en dividendes au gouvernement et d'en conserver 25% qui lui permettent de hausser son taux de capitalisation, donc de déclarer davantage de dividendes par la suite.

<sup>22</sup> in *Le marché québécois de l'électricité* -

[www.sqep.ca/archives/presentations/Bernardjt\\_colsqep00.pdf](http://www.sqep.ca/archives/presentations/Bernardjt_colsqep00.pdf)

<sup>23</sup> Hydro-Québec - Profil Financier 2011-2012

En conclusion, nous considérons la «zone sans partage» proposée comme une complexité inutile au regard des bénéficiaires allégués (dont la preuve est impossible à faire), et induisant une tentation de manipulation également non souhaitable.

#### **14. Un précédent intéressant ?**

Nous avons pris bonne note des commentaires des Demandeurs sur l'évaluation du Mécanisme incitatif convenu par le groupe de travail dans le cas de Gaz Métro en 2007<sup>24</sup> mais, sans pouvoir nous prononcer à ce stade-ci sur les adaptations qui seraient éventuellement nécessaires nous ne pouvons ignorer quelques éléments inspirants de ce processus<sup>25</sup>

*« 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 [...]*

*Ces pourcentages ont été déterminés avec l'objectif d'inciter Gaz Métro à effectuer des prévisions aussi réalistes que possible. Ainsi, Gaz Métro conservera une plus grande proportion de ses gains de productivité si ces gains sont estimés à l'avance dans un dossier tarifaire plutôt que réalisés en cours d'année tarifaire et constatés sous forme de trop-perçu. Ceci l'incitera donc à projeter dès le dossier tarifaire tous les gains qu'elle compte effectivement réaliser, afin d'en tirer une plus grande bonification.*

*Comme Gaz Métro doit maintenir pour toute la durée du mécanisme les gains produits afin d'assurer ses gains ultérieurs, les gains projetés au dossier tarifaire représenteront principalement des gains dits récurrents. Les gains réalisés au rapport annuel étant davantage liés à des aspects conjoncturels que structurels, la quote-part de Gaz Métro dans les gains constatés au rapport annuel a été maintenue à 25%. Les gains récurrents réalisés en cours d'année et qui n'auraient pas été prévus au dossier tarifaire par Gaz Métro seront intégrés dans les prévisions du dossier tarifaire de l'année suivante. [...]*

*Si dans une année donnée les gains de productivité devaient être moindres que prévus, Gaz Métro assumerait seule cet écart jusqu'à concurrence du montant complet de sa part des gains de productivité. Au-delà de ce point,*

---

<sup>24</sup> R-3842-2013-B-0036-Audi-Argu-Repliq-2013\_09\_25

<sup>25</sup> Mécanisme incitatif convenu par le groupe de travail à la phase 2 du PEN – R-3599-2006 Page 17 de 57  
19 avril 2007

*le manque à gagner constaté sera partagé entre Gaz Métro et les clients.  
[...]*

*Le partage convenu pour les pertes varie aussi selon que l'on est à l'étape  
du dossier tarifaire ou à l'étape du rapport annuel [...] »*

Les Demandeurs laissent entendre que cette entente serait inutile ou caduque, ce qu'une consultation rapide de la cause R-3809-2012 de Gaz Métro ne nous a pas confirmé.

Nous mettons cela en parallèle, par exemple avec la demande de complément de preuve 10.2 de la Régie<sup>26</sup>, à laquelle le témoin des Demandeurs répond bien honnêtement :

*« It is difficult to comment on the appropriateness of a single parameter in a comprehensive settlement that most likely involved trade-offs among several parameters by the parties »*

Ce qui nous laisse toutefois en manque d'arguments, étant donné l'importance que peuvent revêtir une décision de la Régie et cet exemple de processus collaboratif qui l'a précédée.

## **15. Les comptes d'écarts**

La création de comptes d'écarts est un enjeu récurrent abordé lors des causes tarifaires ; elle a donné lieu à plusieurs décisions de la Régie dont la nécessité peut avoir été claire à cette époque, mais non la durée. Le concept et le jargon qui l'accompagne ne font qu'augmenter davantage chaque année la complexité perçue, au détriment de l'efficacité du processus.

Pour rester dans le cadre de la présente cause, nous soulignerons seulement que la création des comptes d'écarts, et la tentation d'en ajouter afin de mieux protéger la clientèle, nous semble une tentative pour insérer une nécessaire perspective multi-annuelle dans des processus annuels, d'où les lourdeurs et la complexité des communications qu'on peut observer et attribuer au cadre réglementaire actuel.

Les Demandeurs ont refusé de présenter, à la demande de deux groupes d'intervenants (l'ACEF de Québec et la FCEI), une synthèse des informations relatives aux comptes d'écarts. Par décence, nous ne reproduisons pas ici la réponse des Demandeurs à notre demande D4<sup>27</sup>. Comme nous l'avons déjà exprimé<sup>28</sup>, de même

---

<sup>26</sup> R-3842-2013-B-0020-Demande-Piece-2013\_08\_27

<sup>27</sup> HQTD-05-03\_ACEFQ\_2013-10-04

<sup>28</sup> Exemple : Lettre de l'ACEF de Québec 14 octobre 2010

Preuve de l'ACEF de Québec

---

que d'autres intervenants :

*« La réponse du Distributeur démontre un manque de volonté de sa part d'informer correctement les intervenants afin qu'ils puissent contre-vérifier ses dires et conclusions, ce qui restreint nos droits à une présentation pleine et entière de notre analyse et des conclusions qui en découlent. [...]»*

Peut-on vraiment croire que les spécialistes internes concernés ne disposent pas d'un tel outil pour rendre leur travail efficient et fiable ?

Recommandation 2. À l'instar, par exemple, du document R-3814-2012-B-0044-DEMANDE-PIECE-2012\_08\_01.pdf (Décisions relatives aux méthodes de répartition des coûts du distributeur) qui contient une partie de l'information demandée, L'ACEF de Québec recommande à la Régie d'ordonner la production d'un document détaillé répondant aux besoins du suivi critique et du réaménagement éventuel du portefeuille de comptes d'écarts : raison d'être, comparaisons et décisions pertinentes, modalités de disposition ; autres particularités ; évolution des montants, etc.

De plus, le Transporteur et le Distributeur présentent, mais sans prévoir aucun questionnement, la liste des

*« comptes d'écarts [...] mis en place dans le but d'assurer un traitement équitable des parties et afin de couvrir les éléments importants hors de leur contrôle » (souligné par nous)*

Ces deux critères, déjà plus ou moins clairs dans certains comptes d'écarts, peuvent ne plus être satisfaits dans un avenir rapproché; et d'autres comptes seraient sans doute nécessaires si le cadre réglementaire actuel est maintenu. Il y a donc urgence à traiter cette question dans le cadre d'une démarche ordonnée et, si possible, moins conflictuelle.

C'est assurément un sujet qui devrait faire l'objet d'une concertation spécifique dans une perspective de consensus et de stabilité, donc d'allègement réglementaire. Nous retenons nos suggestions à ce sujet, tout en recommandant :

Recommandation 3. L'ACEF de Québec recommande que la Régie ordonne une consultation ou une démarche collaborative afin d'optimiser la liste et les modalités des comptes d'écarts

## **16. La distinction des causes d'écarts de rendement**

Parmi de nombreux arguments, justes selon nous, les Demandeurs refusent en ces termes de distinguer les causes d'écarts entre les résultats et leurs prévisions :

*«Le fait 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, favorise également l'allègement du processus.»*

Bien que l'ACEF de Québec soit convaincue que cela ne favorise un allègement que chez les Demandeurs, nous comprenons qu'il leur serait impossible de distinguer les écarts réel/prévision de ceux attribuables à l'efficacité, et ce de façon fiable.

Recommandation 4. L'ACEF de Québec recommande de renoncer à la distinction des types d'écarts, à l'exception de ceux qui sont importants ou récurrents
--

## **17. Le Mécanisme de traitement des écarts de rendement**

Puisque la Régie a exprimé l'avis

*« [278] [...] qu'une réduction des revenus requis [...] visant à récupérer les écarts observés dans les dossiers tarifaires antérieurs constituerait de la régulation à effet rétroactif et ne peut, en conséquence, être retenue. »*

c'est par le biais du Mécanisme de traitement des écarts de rendement et en vertu de ses prérogatives que nous lui recommanderons de corriger cette situation, afin de limiter les augmentations qui vont découler des prochaines causes tarifaires.

Cependant, ne pouvant préjuger de la suite des débats et bien que nous recommandions de rejeter la demande, nous émettons d'abord quelques mises en garde en rapport avec la formule proposée.

1) dans le système proposé les incitatifs à mieux gérer sont très faibles puisque les gains non distribués aux clientèles vont principalement au gouvernement. Ce mécanisme peut nous sembler simple, mais qui ne le serait pas pour la clientèle et l'opinion publique, entraînant une éventualité de réduction des augmentations de tarifs quelques années plus tard. Comment la clientèle pourrait-elle en percevoir l'effet? À qui cela profiterait-il le cas échéant? Peut-être au gouvernement suivant?

2) il ne serait pas équitable que les écarts à partager, qui seront peut-être constatés dans les années à venir, soient reportés à une année ultérieure et ce, selon notre compréhension, uniquement à cause des complexités de comptabilisation et de conciliation. Il faudrait, dans cette hypothèse, présumer dès cette année l'existence d'un compte constitué des écarts accumulés depuis au moins trois ans.

### R-3842-2013

## Rendement des capitaux propres et mécanisme de traitement des écarts de rendement

### Preuve de l'ACEF de Québec

---

Un exemple d'évaluation de ce montant, tenant compte des dividendes déjà versés au gouvernement, est présenté, pour le cas d'Hydro-Québec Distribution, au tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2 - Montants accumulés suite aux écarts de rendement – L'exemple d'Hydro-Québec Distribution			
	2010	2011	2012
Écarts réel/autorisé (M\$)	171	101	111
Dividendes déclarés (75%)	129	76	84
<b>Total, net des dividendes</b>			<b>96 M\$</b>

Recommandation 5. L'ACEF de Québec recommande à la Régie, après avoir fixé le taux de rendement jugé raisonnable compte tenu de l'ensemble du contexte, d'en compenser l'effet sur les tarifs en appliquant, dès la cause tarifaire 2014-2015 un Mécanisme de traitement des écarts de rendement asymétrique, sans « zone sans partage », comportant un compte d'écarts constitué des écarts de rendement constatés dans la période 2010-2012 (nets des dividendes relatifs à ces écarts).

Ce mécanisme pourrait être révisé en cas d'accumulation d'écarts négatifs importants.

3) Quel que soit le choix de la Régie concernant un Mécanisme de traitement des écarts de rendement, et sans pour autant distinguer les types d'écarts sur la base de ce qui a été discuté plus haut, nous recommandons également, pour éviter des effets pervers, d'exclure du partage certains types d'écarts, tels que ceux liés à la masse salariale, à l'efficacité énergétique, au soutien des plus démunis, etc.

Recommandation 6. L'ACEF de Québec recommande de fixer des balises quant aux sources et aux niveaux d'écarts acceptables, annuellement et cumulativement, et exiger des explications détaillées en cas de dépassements

## **G. L'allègement du processus**

L'expérience démontre qu'une formule en vaut une autre, tout dépendant de la gestion qui en est faite. C'est donc sagement que le gouvernement a ajouté dans la Loi l'exigence d'un allègement réglementaire, présumant certainement que les résultats de la démarche prévue à l'article 48.1 seront rigoureusement mesurés et évalués.

Les Demandeurs rappellent, dans leur Réplique<sup>29</sup>, et nous sommes d'accord...

*« Un régulateur peut, au moyen d'un ensemble de mécanismes, de modalités et d'exigences, induire des comportements visant l'atteinte d'objectifs précis d'efficacité et d'amélioration de la qualité du service selon le contexte propre de l'entreprise réglementée.*

*Or, le régime de réglementation s'appliquant aux Demandeurs comporte plusieurs éléments, en y ajoutant le MTÉR proposé, qui permettent de conclure qu'il répond adéquatement à l'esprit et à la lettre du nouvel article 48.1. [...ainsi, théoriquement] le suivi de ces indicateurs permettant de s'assurer que la mise en place de mesures d'efficacité ne se fasse pas au détriment de la qualité de service ; [...] »*

Les Demandeurs répondent à la question 6.2 d'Option Consommateurs :

*« 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. »*

Néanmoins nous estimons que la demande ne propose pas un cadre plus simple que la situation actuelle et, au contraire alourdit certainement le processus. Elle n'établit pas clairement ce qui pourrait être réglé par rapport à la lourdeur actuelle des causes tarifaires. Il ne serait pas possible de l'approuver sans en voir clairement les implications.

À titre d'exemple, les Demandeurs admettent<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> R-3842-2013-B-0036-Audi-Argu-Repliq-2013\_09\_25

*« 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. »*

Les Demandeurs, semble-t-il, ont cru simplifier leur processus en faisant appel d'abord à des autorités internationales, avant de faire leur propre part du travail qui leur aurait permis de mieux les orienter et de répondre aux attentes, à l'intérieur d'un échéancier et de coûts plus raisonnables.

Nous observons que de façon générale, dans les causes tarifaires, les Demandeurs font de grands efforts pour présenter des chiffres dont, malheureusement, la clarté sera inexorablement remise en question, jusqu'à ce que la Régie tranche avec parfois des doutes, à la suite d'un processus contradictoire quasi-judiciaire. Cependant, contrairement à un procès, celui-ci est continuellement à refaire car de nouveaux faits sont obligatoirement ajoutés en preuve et remis en question chaque année.

Même en respectant les limites de la LRÉ et l'autorité de la Régie, sauf dans les rares cas de consensus on assiste à une accumulation continue de documents et de polémiques, qui finissent par s'avérer ingérables pour un coût raisonnable, à moins de faire évoluer les règles en parallèle.

Le processus est encore alourdi par une tendance à accepter des retards, dont les impacts sont, pour la Régie, difficile à bien évaluer étant donné l'absence d'une planification crédible et d'échéanciers suffisamment contraignants pour les Demandeurs. Une fois de plus, le processus et l'absence de la discipline que celui-ci exigerait, nous amène à être purement critiques et réactifs, pour le plus grand déplaisir de toutes les parties.

Un plan qu'on prend le temps de bien peser, de communiquer et d'appliquer avec discipline permet seul de tenir compte de façon responsable et équitable des incidents et imprévus qui vont obligatoirement en perturber le déroulement, et donc de choisir les palliatifs ou ajustements appropriés.

Cette cause a commencé par des retards et encore un refus du processus informel d'information et de consultation qui était nécessaire pour simplifier le processus.

La Régie, sous la pression des échéances qui est, en cas de retards de production, le pire ennemi de la qualité, a laissé une latitude à la partie demanderesse dont celle-ci a abusé de différentes façons, notamment pour restreindre les débats au-delà des limites raisonnables compte tenu des intérêts en cause. Comme le soulignent les

---

<sup>30</sup> R-3842-2013-B-0004-Demande-Piece-2013\_04\_26

Demandeurs :

*La décision de la Régie à ce sujet aura une incidence sur l'application des dispositions transitoires du projet de loi n° 25 autorisant le gouvernement du Québec à fixer le montant des charges d'exploitation des Demandeurs à compter de l'année 2014.*

Mais il n'est pas évident que cela serait catastrophique, la demande tarifaire d'Hydro-Québec Distribution pour 2014-2015 étant encore à étudier.

En conclusion, le Transporteur et le Distributeur réitèrent que le MTÉR proposé **s'ajoute** au régime réglementaire actuel qui s'est enrichi (mais aussi alourdi) au fil des demandes tarifaires et des autres décisions de la Régie

Nous remarquons que les analystes se sont tous sentis obligés de suivre la logique contestable des témoins des Demandeurs, ce qui a démesurément compliqué leur tâche...

Sans vouloir leur prêter d'intentions, nous constatons que les Demandeurs ont démesurément compliqué le processus dans cette cause. On peut craindre que ce phénomène soit inhérent à leur culture ou à leur organisation et qu'une tolérance prolongée de la Régie ne fasse qu'encourager cette incapacité à simplifier qui, couplée à une réticence (par ailleurs compréhensible dans l'absolu) à rémunérer les intervenants même lorsque ce sont les Demandeurs qui leur font perdre du temps, mine le droit des groupes concernés à l'expression d'opinions diverses prévue par la Loi de la Régie.

<p>Recommandation 7. L'ACEF de Québec recommande à la Régie de satisfaire les exigences du gouvernement en établissant un plan d'amélioration continue qui devra être financé par Hydro-Québec après entente, dans le but de pallier les insuffisances constatées notamment dans cette cause.</p>
---

L'allègement réglementaire dépend de la qualité des balises et de l'instauration d'un climat de confiance entre les parties, d'une acceptation de la légitimité des questions et critiques, de son intégration dans tous les processus et non de la suppression de balises avec un retour à des improvisations unilatérales.

Il est important de concevoir l'allègement réglementaire au bénéfice de toutes les parties.

## **H. Conclusions**

Nous avons évoqué des exemples de détournements de mécanismes mis en place par le gouvernement. Nous ne commentons pas en détail les modalités proposées mais insistons sur le besoin de contrôle effectif et de débats ouverts et sereins pour toutes les parties concernées par la LRÉ.

S'il n'y avait la pression du gouvernement nous recommanderions le rejet global de cette proposition puisque ses différentes parties sont présentées comme indissociables.

Cependant, nous ne conseillerions pas à la Régie de se dérober aux efforts exigés par le gouvernement qui, à l'exception de l'échéancier actuel, sont raisonnables. Par contre, un Mécanisme de traitement des écarts de rendement signifie que le gouvernement renoncerait, en théorie, à une part de ses dividendes puisque les écarts de rendement de H-QTD reviendraient *a posteriori* en partie à la clientèle, alors même qu'il semble vouloir exiger davantage de revenus provenant de la société d'État (incluant toutefois la partie non-réglémentée de celle-ci).

Dans les circonstances actuelles et pour satisfaire à la Loi, nous avons donc recommandé à la Régie d'adopter une formule comportant un taux de rendement raisonnable selon ses critères et les avis d'experts, un Mécanisme de traitement des écarts de rendement simplifié, sans «zone sans partage» et ce, sur une période suffisante pour, au moins :

- évaluer les impacts des risques qui ont été soulevés dans cette cause
- mettre en application une ensemble d'indicateurs de performance appropriés
- compléter les concertations nécessaires pour accomplir progressivement un allègement réglementaire substantiel selon un ordre de priorités convenu.

### **18. Une autre analyse de risques sommaire**

Les Demandeurs ont présenté des comparaisons de profils de risques. Une vraie analyse de risque aurait permis une évaluation des arbitrages, par exemple entre les réductions de coûts judicieuses souhaitées par toutes les parties, les risques et les investissements dans la qualité du service et parfois aussi le bien public tel que défini par le gouvernement.

Nous partageons quelques réflexions sur les risques reliés aux décisions à prendre dans cette cause.

1) Mesurer la pression pour des réductions de coût. Nous sommes préoccupés par le

risque que les Demandeurs prennent des mesures à courte vue, affectant la disponibilité et la motivation des compétences appropriées, voire même entraînant des changements de culture, d'où découleraient des crises graves, comme l'illustre l'exemple d'Enbridge<sup>31</sup> :

*« Plus de 80% du pétrole déversé par Enbridge en juillet 2010 à Marshall, au Michigan, est dû à de mauvaises décisions du centre de contrôle [...]*

*le personnel du centre de contrôle d'Enbridge avait développé une culture qui acceptait de ne pas respecter cette procédure [...]*

*M. Kresic. « Nous ne savions pas, dit-il. On ne tire aucun bénéfice d'une telle défaillance, ajoute-t-il, sur un ton excédé. Aucun bénéfice du tout. »*

3) Un « redressement » du TRCP ferait en sorte que, si le réseau croît comme il se doit, les revenus requis vont augmenter de façon accélérée.

4) Par contre, si la Régie ne statuait pas, il y aurait un risque d'autres interventions intempestives : soucieux d'augmenter l'apparence d'efficacité et les dividendes d'Hydro-Québec, la plupart des gouvernements récents ont, et ce encore en 2012-2013, imposé à Hydro-Québec des réductions de personnel dont l'effet, lorsqu'il existe, n'est aucunement garant d'une amélioration du bien public, de la qualité du service et de la pérennité de l'entreprise.

C'est malheureusement une mesure simple à communiquer, mais à laquelle la Régie et l'ensemble des parties devraient savoir proposer des formules de remplacement plus élaborées qui, faisant l'objet de consensus et d'une expérimentation fructueuse, deviendront à leur tour plus convaincantes et faciles à communiquer.

Nous ne devons pas oublier que, dès qu'on s'éloigne des mesures simplistes et populaires, ce sont les moyens de mesure qui manquent bien souvent, et qui dit mesures objectives dit outils pour lire, analyser ces mesures.

---

<sup>31</sup> Extraits de « Déviance procédurale » <http://www.vigile.net/Enbridge-hantee-par-son-passe>

### **19. L'exemple à ne pas suivre**

Comme nous l'avons déjà exposé, les Demandeurs ont démontré leur capacité à alourdir un processus.

Les nombreuses difficultés et les coûts encourus par les Demandeurs pour répondre aux DDR illustrent bien le principe de « perdre du temps en croyant en gagner » et ne présagent rien de bon quant à leur capacité future à satisfaire avec efficacité les exigences de la clientèle, de la Régie et du gouvernement.

Voici la recette d'inefficacité de cette cause à ce jour :

- Des contrats d'expertise à des consultants étrangers qui se concentrent sur les références à leur milieu familial au lieu de partir de la réalité du Québec ;
- Une gestion laborieuse des contrats, en termes d'échéances et de respect des besoins ;
- Un refus de partager au fur et à mesure de l'évolution du dossier (beaucoup d'arguments et de questions auraient eu plus leur place lors du processus informel auquel les Demandeurs ne se sont finalement pas prêtés) ;
- Le dépôt de témoignages dont les aspects utiles sont loin de dépasser les lacunes, évidentes dès la première lecture ;
- Des analystes qui tentent de compléter ou refaire à grands frais la plupart des éléments de la demande (incidemment, les intervenants aussi peuvent avoir des « engagements pris de longue date » et être pénalisés par suite de l'indulgence dont la Régie fait preuve à l'égard des manquements des Demandeurs) ;
- Résultat : les Demandeurs ont accumulé une « empreinte d'efficacité » déplorable, en ne respectant pas les contenus annoncés, ni les bonnes pratiques, ni les échéances.

Les Demandeurs semblent croire à un allègement du processus en espérant une réduction du nombre de questions qui leur sont posées, et pour cela, généralement ils cherchent à limiter le nombre et contestent systématiquement la rémunération des intervenants. De plus, confrontés à des échéances difficiles par manque de planification ou de contrôle sur leurs experts, ils ont sacrifié les démarches d'information et de consultation qui auraient, pour un coût bien plus raisonnable, réduit le niveau de méfiance et l'avalanche de questions (par ailleurs légitimes) qui leur ont été posées.

Il y avait une longue liste d'ajustements à effectuer dans la formule incitative recherchée, bien au-delà de ceux qui ont été pris en compte par les experts. Ces particularités auraient dû faire partie en premier lieu, d'une analyse de risques en bonne et due forme, au lieu de quoi les Demandeurs ont procédé à partir d'une hypothèse non validée.

En refusant de fournir des vues d'ensemble et, même, certaines données importantes pour les analystes, les Demandeurs en viennent à augmenter indûment la charge de travail de ceux-ci, à en dédoubler les efforts, notamment pour les groupes plus petits, tout en faisant pression en parallèle pour que lesdits efforts ne soient par rémunérés.

## **20. La nécessité d'une démarche collaborative**

Un élément clé d'allègement du processus réglementaire serait que Hydro-Québec fasse preuve d'écoute et tienne compte des suggestions des intervenants, par exemple pour l'établissement des indicateurs de performance.

Des suggestions certes inusitées dans le cadre d'un processus quasi-judiciaire ont émergé de cette cause, ce qui implique d'autres processus. Mais nous savons que la Régie encourage la collaboration entre les analystes (ce qui est difficile à concrétiser actuellement) et a déjà expérimenté des processus collaboratifs.

Il s'agit de prendre le temps de consulter et d'écouter pour élaborer des solutions solides.

<p>Recommandation 8. Pour satisfaire les exigences du gouvernement et établir un plan d'amélioration continue, l'ACEF de Québec recommande à la Régie d'ordonner une démarche collaborative et financée par les Demandeurs pour fonder, rigoureusement et posément, l'amélioration continue, une meilleure concertation et un réel allègement réglementaire.</p>
--