

C A N A D A

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : R-3842-2013

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse

c.

**ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES
CONSOMMATEURS INDUSTRIELS
D'ÉLECTRICITÉ**

et.-

**CONSEIL DE L'INDUSTRIE
FORESTIÈRE DU QUÉBEC**

Intervenantes

**ARGUMENTATION DE L'AQCIE ET DU CIFQ SUR LA CONFORMITÉ DU
MÉCANISME DE TRAITEMENT DES ÉCARTS DE RENDEMENT PROPOSÉ PAR
HYDRO-QUÉBEC AVEC L'ARTICLE 48.1 DE LA LOI SUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE**

La présente plaidoirie fait suite aux décisions **D-2013-117** et **D-2013-136** rendues par la Régie en date des 29 juillet et 3 septembre 2013 respectivement dans lesquelles la Régie a demandé aux parties au présent dossier de déposer une argumentation écrite sur une question préliminaire, à savoir si la proposition de MTÉR du Transporteur et du Distributeur dans le présent dossier constitue un « mécanisme de réglementation incitative » au sens du nouvel article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (la Question préliminaire).

D'entrée de jeu, L'AQCIE et le CIFQ tiennent à rappeler que, aux fins de la lecture et de l'interprétation de leurs commentaires formulés ci-après, la Régie doit tenir compte de l'extrait suivant contenu au paragraphe 15 b) de leur demande d'intervention dans le présent dossier :

« C'est la FCEI qui aura la responsabilité première de présenter la preuve et l'argumentation relative à la proposition concernant l'adoption d'un mécanisme de traitement des écarts de rendement (le MTÉR), incluant

les enjeux connexes à celle-ci, et, sous réserve du droit des autres intervenants de faire des représentations complémentaires sur cette question, la preuve et l'argumentation sur cet enjeu seront présentées non seulement pour le compte des membres de la FCEI, mais également pour l'AQCIE, le CIFQ, l'UC, l'ACEF-Q et l'ACEF-O. »

Au moment de la préparation de la présente plaidoirie, l'AQCIE et le CIFQ ont déjà eu l'occasion de prendre connaissance de l'argumentation écrite à être transmise aujourd'hui même par la FCEI sur la Question préliminaire. Après avoir pris connaissance de ce document, l'AQCIE et le CIFQ sont en mesure de confirmer qu'ils appuient cet argumentaire sans réserve, incluant bien sûr la conclusion auquel il en arrive à l'effet que le MTÉR proposé par le Transporteur et le Distributeur dans le cadre du présent dossier ne constitue pas un mécanisme incitatif au sens du nouvel article 48.1 de la Loi.

Cela dit, l'AQCIE et le CIFQ jugent opportun d'ajouter certaines représentations complémentaires sur la Question préliminaire, lesquelles visent essentiellement à expliciter leur appui à l'argumentaire de la FCEI :

1. Fondamentalement, les propositions formulées par les demandeurs au chapitre du taux de rendement sur l'avoir propre auquel le Transporteur et le Distributeur devraient avoir droit de même qu'au chapitre du MTÉR, telles que complétées par la preuve supplémentaire déposé en date du 27 août 2013, ne changent en rien le mode de réglementation fondamental auquel les demandeurs sont présentement assujettis, soit une réglementation traditionnelle basée sur une projection de leur coût de service pour l'année témoin projetée, laquelle n'assure aucunement « ... *la réalisation de gains d'efficience* » au sens du premier alinéa du nouvel article 48.1 de la Loi non plus que l'atteinte ou la poursuite des objectifs énumérés aux trois sous-paragraphes du second alinéa du même article.

Notons d'ailleurs qu'à la page 11 de son témoignage écrit produit comme pièce HQT-2, doc. 2, l'expert Robert C. Yardley admet expressément que l'une des particularités de la réglementation du Transporteur et du Distributeur est justement ce qu'il qualifie de « ...*the practice of filing annual rate cases based on cost-of-service principles* ».

Or, compte tenu que le texte de l'article 48.1 de la Loi est rédigé selon une **formulation impérative et obligatoire** qui ne confère à la Régie aucune discrétion au chapitre de l'établissement d'un mécanisme de réglementation incitative, y compris la réalisation de gains d'efficience et la poursuite des objectifs qui y sont énumérés, le défaut de la proposition des demandeurs

de rencontrer ces exigences législatives ne donne ouverture à aucune conclusion autre que ladite proposition ne constitue pas un mécanisme de réglementation incitative au sens du nouvel article 48.1 de la Loi.

Pour prendre un exemple facile, il est bien connu que, dans un mode de réglementation traditionnel fondé sur le coût de service, il arrive souvent que des excédents de rendement réalisés par l'entreprise réglementée par rapport à ses projections soient essentiellement le résultat d'erreurs de prévisions lors de la préparation du budget de la cause tarifaire. Bien évidemment, de tels excédents n'ont strictement rien à voir avec la réalisation de gains d'efficacité non plus qu'avec l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service de l'entreprise réglementée.

Les effets pernicioeux (comme celui décrit ci-dessus) de la réglementation traditionnelle basée sur le coût de service, par opposition à une véritable réglementation incitative, ont été expressément reconnus par la Régie dans plusieurs décisions, dont plusieurs sont mentionnées, avec extraits pertinents à l'appui, dans l'argumentation écrite de la FCEI.

Or, il n'y a strictement rien dans la proposition des demandeurs dans le présent dossier permettant à la Régie d'écarter un scénario selon lequel des écarts de rendement constaté en fin d'année pourraient être essentiellement attribuables à des erreurs de prévisions. Or, et comme l'enseignent la littérature académique et la jurisprudence réglementaire en matière de réglementation incitative, la réalisation de surplus de rendement en raison d'erreurs prévisionnelles est tout à fait incompatible avec la notion même d'un mécanisme de réglementation incitative destiné à l'amélioration de la performance.

Sur ce point, notons qu'aux pages 12 et 13 de sa preuve en chef produite comme pièce HQTD-2, doc. 2, l'expert Robert C. Yardley confirme expressément que l'un des facteurs expliquant les surplus de rendement considérables réalisés par HQD au cours des récentes années est que « *HQD experiences variances from sale levels that are either higher or lower than the sales levels relied upon to calculate rates* ».

Qui plus est, aux pages 22-23 de la pièce HQTD-3 Doc. 1 produite en réponse à la question 11.1 de la Régie, l'expert Robert C. Yardley a clairement réitéré que la zone sans partage à l'intérieur de laquelle les écarts positifs sont entièrement conservés par le Transporteur et le Distributeur inclut également des écarts de prévision qui ne découlent pas de gains d'efficacité :

« The Transmission Provider's and the Distributor's ESM proposals are designed to address earnings variability that is attributable to either forecast differences or efficiency improvements.

*This approach responds to the fact that actual earnings variances will reflect both efficiency gains that result from specific Transmission Provider and Distributor actions **as well as the consequence of forecast differences that are beyond the control of the respective utility and that are not addressed by variance and deferral accounts. Mr. Yardley described some of these circumstances in his testimony, including the fact that sales levels and associated revenues may be higher or lower than reflected in the calculation of rates due to changing economic conditions. These unanticipated revenue and cost outcomes will impact earnings and contribute to the financial risks of the business.***

*To address these risks, the Transmission Provider and the Distributor have each proposed an asymmetric deadband for both the Transmission Provider and Distributor, under which they will continue to absorb 100 percent of the risks of negative variances. Under these circumstances, it is a reasonable balancing of risk for the Transmission Provider and Distributor to be allowed to retain positive variances up to a reasonable upper bound before beginning to share the benefits of positive variances **(whether attributable to circumstances beyond their control or as a result of efficiencies) with customers.***

(Nos soulignés)

Ajoutons à ceci la réponse à la question 13.2 (HQTD-3, doc. 1 page 29) à l'effet que :

*« Les écarts relatifs aux charges d'exploitation proviennent dans tous les cas d'écarts entre les prévisions et les coûts réels constatés pour une année donnée. **Toutefois, certains de ces écarts proviennent de gains d'efficience non anticipés, mais sont difficiles, voire impossibles dans certains cas, à distinguer des écarts de prévision.** »*

(Nos soulignés)

Compte tenu de ces réponses explicites quant aux sources des écarts de rendement constatés au cours des dernières années (et qui se poursuivront vraisemblablement en mode coût de service) , on voit mal comment les demandeurs pourraient sérieusement soutenir que le MTÉR très rudimentaire qu'ils proposent assurera « la réalisation de gains d'efficience » de même que la poursuite de l'objectif d'«...amélioration

*continue de la performance et de la qualité du service » que le nouvel article 48.1 de la Loi impose **de façon impérative et obligatoire** quant au mécanisme de réglementation incitative à être établi pour eux par la Régie.*

2. Dans sa décision **D-2013-106** rendue le 15 juillet 2013 à l'égard du MTÉR proposé par Gaz Métro dans le cadre de son dernier dossier tarifaire, la Régie a bien cerné le rôle précis attribué à cet outil dans le cadre d'un mode coût de service ne permettant pas de distinguer les écarts de rendement découlant de gains d'efficacité de ceux découlant de simples erreurs de prévision :

*« [386] La Régie considère que le partage des trop-perçus et manques à gagner dans un cadre de coût de service consiste à répartir les écarts constatés en fin d'année entre les prévisions et les données réelles. Ces écarts sont inévitables lorsque les tarifs sont déterminés sur la base de données projetées. La Régie tient compte des caractéristiques inhérentes à ce processus, soit l'asymétrie d'information et la présentation de prévisions conservatrices tant pour les charges que pour les volumes de ventes. **Dans ce contexte, elle considère qu'un mécanisme de partage est un outil réglementaire simple qui vise à disposer d'écarts jugés normaux dans un tel mode de réglementation.***

*[387] **Bien que l'atteinte de cibles d'efficacité soit possible en mode coût de service, il n'est pas possible de distinguer les écarts de prévision des gains d'efficacité dans ce cadre.** La Régie se concentre donc, pour la période de transition, sur l'atteinte des meilleures prévisions possibles. »*

(Nos soulignés)

3. Aux pages 23 et suivantes de la pièce HQTD-3, doc. 1, fournissant leurs réponses à la demande de complément de preuve 12.1 de la Régie à l'effet de « *commenter sur la possibilité que le MTÉR soit conditionnel à l'atteinte de certains indices de performance* », on retrouve plusieurs admissions des Demandeurs à l'effet que tel n'est pas le cas et ce, même s'ils reconnaissent que cela est possible. Sur ce point, l'AQCIE et le CIFQ réfèrent particulièrement aux extraits suivants de leur réponse à la question 12.1:

“It is possible to condition the realization of the utility portion of earnings sharing on the achievement of minimally acceptable (in contrast to stretch goals) performance standards, particularly

if there is a legitimate concern that pursuit of efficiency gains could have an impact on certain performance indicators.

*There is no evidence that it has been the case for both the Transmission Provider and the Distributor. **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.”*

*« Le Transporteur et le Distributeur réitèrent et soulignent que le MTÉR vise essentiellement à répondre à la demande de la Régie de traiter des écarts de rendement. **Ainsi, de l’avis des divisions, il n’est pas justifié de rendre le MTÉR conditionnel à l’atteinte de cibles de performance.** »*

...

*« Pour l’ensemble de ces éléments, en plus de ceux évoqués à la pièce HQTD-2, doc. 2 (B-0008) page 17, **le Transporteur et le Distributeur n’estiment ni utile, ni approprié, une application du MTÉR conditionnelle à l’atteinte de cible de performance.** »*

(Nos soulignés)

4. Lors de l’audience préliminaire tenue les 28 et 29 mai derniers dans le cadre du dossier R-3835-2013, plusieurs intervenants, dont l’AQIC et le CIFQ, ont plaidé qu’un MTÉR comme celui proposé dans le présent dossier constitue essentiellement un outil régissant la disposition d’écarts de rendement constatés en fin d’exercice et ce, peu importe le mode de réglementation (coût de service ou mécanisme incitatif) auquel est assujettie l’entreprise réglementée. En d’autres mots, même dans le cadre d’un véritable mécanisme incitatif, ce n’est pas le MTÉR comme tel qui est à l’origine de la réalisation des gains de productivité qui constituent la distinction fondamentale entre ce mode de réglementation et un coût de service, ce qui a été dûment noté par la Régie dans sa décision D-2013-118 :

« [58] Les Demandeurs soutiennent que l’objet du présent dossier et l’objet du dossier R-3842-2013 sont différents, l’objet du premier visant l’adoption d’un véritable incitatif à la

performance alors que l'objet du second vise la révision de certains paramètres à l'intérieur du cadre réglementaire actuel.

Nous n'avons pas changé d'avis depuis. Bien au contraire, nous profitons de l'occasion offerte par la présente plaidoirie pour réitérer intégralement, *mutatis mutandis*, tous et chacun des arguments que nous avons fait valoir lors de l'audience préliminaire tenue les 28 et 29 mai derniers dans le cadre du dossier R-3835-2013 quant aux distinctions importantes qui existent entre un véritable mécanisme incitatif et la proposition de MTÉR dans le présent dossier. À notre avis, le nouvel article 48.1 de la Loi, loin d'écartier ces distinctions fondamentales, les impose maintenant de façon impérative et obligatoire.

Pour tous ces motifs, l'AQCIE et le CIFQ considèrent que le MTÉR proposé par le Transporteur et le Distributeur dans le cadre du présent dossier ne constitue pas un mécanisme incitatif au sens du nouvel article 48.1 de la Loi.

Le tout respectueusement soumis.

**BISSONNETTE FORTIN GIROUX
CABINET D'AVOCATS, S.A.**



GUY SARAULT