

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

---

PROVINCE DE QUÉBEC

DISTRICT DE MONTRÉAL

No : R-3842-2013

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse

ET

FÉDÉRATION CANADIENNE DE  
L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE (section  
Québec), 630, boul. René Levesque Ouest, bureau 2880,  
Montréal, Québec, H3B 1S6

(ci-après la « FCEI »)

Intervenante

---

**OBSERVATIONS ÉCRITES DE LA FCEI RELATIVEMENT AU MÉCANISME DE  
TRAITEMENT DES ÉCARTS DE RENDEMENT PROPOSÉ PAR HYDRO-QUÉBEC  
ET L'ARTICLE 48.1 DE LA LOI SUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE**

**(R-3842-2013)**

**1. INTRODUCTION**

- 1.1 La FCEI est composée dans une large part de petites et moyennes entreprises (PME) assujetties aux tarifs de petites et moyennes puissances d'Hydro-Québec (« HQ »). La FCEI est l'association patronale qui défend les petites et moyennes entreprises d'ici et qui, par ses représentations auprès des pouvoirs et organismes publics, leur permet de prospérer économiquement au bénéfice de l'ensemble des citoyens et citoyennes du Québec.
- 1.2 La FCEI regroupe plus de 24 000 PME québécoises œuvrant dans tous les secteurs d'activités économiques et dans toutes les régions du Québec.

## 2. DÉCISION D-2013-117 ET QUESTION PRÉLIMINAIRE SUR LE MÉCANISME DE TRAITEMENT DES ÉCARTS DE RENDEMENT

2.1 Dans sa décision procédurale rendue le 29 juillet 2013 (D-2013-117) dans le dossier R-3842-2013, la Régie de l'énergie (« **Régie** ») demande aux intervenants de se prononcer sur une question relative au mécanisme de traitement des écarts de rendement (« **MTÉR** ») et sa compatibilité face à l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (« **LRÉ** »)<sup>1</sup>.

2.2 La question formulée par la Régie est la suivante :

[8] La Régie veut déterminer, dès à présent, si la proposition de MTÉR du Transporteur et du Distributeur constitue un « mécanisme de réglementation incitative » au sens de l'article 48.1 de la loi.

2.3 L'article 48.1 de la LRÉ s'énonce comme suit :

**48.1.** La Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité.

Ce mécanisme doit poursuivre les objectifs suivants:

1° l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service;

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

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

## 3. CADRE RÉGLEMENTAIRE ACTUEL

3.1 Autant pour le Distributeur que pour le Transporteur, le cadre réglementaire actuel se base sur une étude annuelle du coût de service sans fermeture de livre (i.e. l'entreprise conserve 100% des excédents de rendement et assume 100% des manques à gagner).

3.2 Notre compréhension est que la proposition d'HQ consiste à ajouter un MTÉR au cadre réglementaire actuel. Il s'agit donc de remplacer un partage 100% - 0% en faveur de l'entreprise par un autre mode de partage où une partie des excédents serait retournée aux clients.

---

<sup>1</sup> Paragraphe 7 de la décision D-2013-117.

3.3 Il faut donc se demander si l'ajout d'un MTÉR au cadre réglementaire actuel engendre un mécanisme de réglementation incitative et permet de rencontrer les conditions exprimées par le législateur dans l'article 48.1 de la LRÉ.

#### 4. **LE CONCEPT DE MÉCANISME DE RÉGLEMENTATION INCITATIVE**

4.1 Avant de répondre à la question de la Régie, il faut nécessairement définir ce qu'est un «mécanisme de réglementation incitative», puisque celui-ci n'est pas défini dans la LRÉ.

4.2 Les caractéristiques du concept de mécanisme de réglementation incitative sont les suivantes:

- Ce mécanisme de réglementation incitative est conçu pour atteindre des résultats de performance définis;
- Ce mécanisme récompense la performance souhaitée et pénalise les performances plus faibles;
- Contrairement au cadre réglementaire basé sur le coût de service, les revenus de l'entreprise réglementée ne sont pas basés sur ses coûts durant la période couverte par le mécanisme incitatif;
- Le bris du lien entre les revenus et les coûts prend généralement la forme d'un mécanisme pluri-annuel de plafonnement des prix ou des revenus;
- Ce plafonnement des prix peut varier dépendamment d'un indice de prix fixé à l'externe ou encore selon ce qui est fixé à l'avance par le régulateur;
- Considérant le fait qu'un service dont les revenus ne sont pas fondés sur les coûts pourrait accroître les profits en réduisant toutefois la qualité des services, le mécanisme de réglementation incitative doit généralement inclure un ou plusieurs indicateurs et/ou incitatifs de fiabilité ou de qualité de service.

4.3 Ces principes ont non seulement servi de base à la Régie dans ses décisions portant sur les mécanismes réglementaires de Gaz Métro et Gazifère, ils sont aussi largement acceptés en matière de réglementation des services d'utilité publics.

#### 5. **LE COÛT DE SERVICE N'EST PAS UN MÉCANISME INCITATIF**

5.1 Tel que nous l'avons vu précédemment, le cadre réglementaire actuellement en vigueur se base sur une étude annuelle du coût de service sans fermeture de livre. Or, un tel cadre réglementaire ne constitue pas un mécanisme incitatif.

5.2 Au moins deux éléments fondamentaux distinguent la méthode du coût de service d'HQ d'un mécanisme incitatif.

- 5.3 Dans le cadre réglementaire actuel, le lien entre les coûts et les revenus ne peut par définition jamais être brisé puisque les tarifs sont revus annuellement sur la base du coût de service.
- 5.4 Il en résulte que le coût de service n'encourage pas ou très peu l'amélioration continue de la performance. Le coût de service à faible intervalle est d'ailleurs souvent cité comme offrant un faible indicatif à l'efficacité<sup>2</sup>. Dans le cadre réglementaire actuel, le rendement obtenu ne dépend pas du résultat d'indicateurs de qualité de service.
- 5.5 De plus, il est largement reconnu qu'un coût de service et un mécanisme incitatif sont des cadres réglementaires différents. Par exemple, l'expert d'HQ, M. Yardley, mentionne dans son rapport:

«Although ESMs can be designed for a single rate plan year, they are more commonly associated with rates that are expected to be in place for two or more years.

ESMs are also a common element of incentive regulation plans. Incentive regulation plans can be quite complex but typically break the linkage between costs and rates after the initial year of the plan, with rates changing after the first year in accordance with an approved formula»<sup>3</sup>.

[Nous soulignons]

- 5.6 La Régie oppose elle aussi les concepts de coût de service et de mécanisme incitatif dans sa décision D-2012-076 rendue le 28 juin 2012:

«La Régie est d'avis qu'un mécanisme incitatif équilibré et bien calibré, comparé à une réglementation basée sur le coût de service, constitue un réel avantage pour le distributeur, les clients et la Régie. En conséquence, la Régie demande au distributeur de concevoir et proposer un mécanisme incitatif à la performance qui respecte les règles décrites dans la présente section»<sup>4</sup>.

[Nous soulignons]

- 5.7 Cet avis est partagé par Hydro-Québec TransÉnergie qui, dans le cadre du dossier R-3549-2004, citait l'extrait suivant de son rapport intitulé

---

<sup>2</sup> Témoignage de M. Robert C. Yardley de Concentric Energy Advisors sur le mécanisme de partage des écarts de rendement, HQTD-2, Document 2, p. 13 du dossier R-3842-2013. Voir également la décision 2012-237, Alberta Utilities Commission, Rate Regulation Initiative, Distribution Performance-Based Regulation, September 12, 2012 à l'adresse <http://www.auc.ab.ca/applications/decisions/Decisions/2012/2012-237.pdf>.

<sup>3</sup> Témoignage de M. Robert C. Yardley de Concentric Energy Advisors sur le mécanisme de partage des écarts de rendement, HQTD-2, Document 2, p. 5 du dossier R-3842-2013.

<sup>4</sup> Décision D-2012-076 au paragraphe 146.

«Réglementation de la performance du Transporteur» daté du 23 décembre 2005 en ce qui a trait à la réglementation incitative<sup>5</sup>:

«Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le « Transporteur ») est réglementée par la Régie de l'énergie (la « Régie ») sur la base du coût du service. Les tarifs de transport sont fixés afin de répondre aux besoins de la clientèle, en tenant compte des revenus requis dont le Transporteur doit disposer pour assurer la prestation du service incluant un rendement raisonnable.

La réglementation basée sur le coût du service est le régime de réglementation des tarifs qui est traditionnellement appliqué aux entreprises nord-américaines de service public dans le domaine de l'électricité. Il existe toutefois des alternatives à ce régime qui peuvent prendre diverses formes et que l'on qualifie de régimes de réglementation incitative ou de réglementation basée sur la performance»<sup>6</sup>.

5.8 La deuxième partie de ce rapport déposé par HQ faisait référence au rapport de l'expert Newton Lowry. Dans son rapport, l'expert mentionnait :

«The term PBR applies to a variety of regulatory mechanisms and procedures that differ from COSR in relying less on a utility's own cost, output, and service quality to establish rates and other terms of service»<sup>7</sup>.

5.9 Ainsi, le coût de service n'est pas un mécanisme incitatif.

5.10 Le cadre réglementaire actuel basé sur le coût de service ne rompt pas le lien entre les revenus et les coûts.

5.11 Il n'encourage pas l'amélioration continue de la performance.

5.12 Il n'encourage pas non plus l'atteinte de cibles de qualité de service.

## 6. **LA COMBINAISON DU COÛT DE SERVICE ET D'UN MTÉR N'EST PAS UN MÉCANISME INCITATIF**

6.1 Tel que nous l'avons vu, le système actuellement en vigueur ne constitue pas un mécanisme de réglementation incitative. Or, la combinaison du coût de service et d'un MTÉR, telle que proposée par HQ, ne constitue pas davantage un tel mécanisme.

6.2 Au lieu de récompenser l'amélioration de la performance, l'ajout d'un MTÉR au cadre réglementaire actuel affecte négativement l'incitatif à réduire les coûts et opérer efficacement relativement au cadre réglementaire actuel.

---

<sup>5</sup> Rapport déposé dans le cadre du dossier R-3549-2004.

<sup>6</sup> Rapport à la Régie de l'énergie – Partie 1- Position du transporteur sur la réglementation incitative, p.5. Rapport déposé dans le cadre du dossier R-3549-2004

<sup>7</sup> Rapport à la Régie de l'énergie – Partie 2- Rapport d'expertise de Pacific Economics Group, p.19. Rapport déposé dans le cadre du dossier R-3549-2004

- 6.3 Tel que mentionné précédemment, la proposition d'HQ consiste à remplacer un partage 100% - 0% en faveur de l'entreprise par un autre mode de partage où une partie des excédents serait retournée aux clients.
- 6.4 Il en résulte que pour un effort d'efficience donné, le rendement obtenu par l'entreprise avec le MTÉR sera toujours égal ou inférieur à ce qu'elle aurait obtenu en l'absence de MTÉR pour un effort similaire et dans des circonstances par ailleurs similaires.
- 6.5 À cet égard, l'expert Yardley mentionnait :

«ESMs potentially act as a disincentive for utilities to pursue operating efficiencies because a portion of the resulting savings is attributed to customers, especially when the deadband is narrow and customers sharing percentages are high»<sup>8</sup>.

[Nous soulignons]

- 6.6 Le MTÉR proposé n'introduit pas non plus de lien entre le rendement obtenu et les indicateurs de qualité de service ou de performance. HQ s'est d'ailleurs opposé à une telle approche en réponse à certaines questions de la Régie<sup>9</sup>.

## 7. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE PROPOSÉ PAR HQ NE RÉPOND PAS AUX CONDITIONS ÉTABLIES À L'ARTICLE 48.1 DE LA LRÉ

- 7.1 Tel qu'énoncé au tout début de nos observations, l'article 48.1 de la LRÉ cherche à combler les trois objectifs suivant :

1° l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service; et

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

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

- 7.2 Ainsi, l'amélioration de la performance, l'amélioration de la qualité du service, la réduction des coûts et l'allègement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs du Transporteur et du Distributeur sont tous des objectifs distincts, mais cumulatifs.

---

<sup>8</sup> Témoignage de M. Robert C. Yardley de Concentric Energy Advisors sur le mécanisme de partage des écarts de rendement, HQTD-2, Document 2, p. 8 du dossier R-3842-2013.

<sup>9</sup> HQDT-3, Document 1, réponses aux questions 12.1 et 12.2, p. 23 du dossier R-3842-2013.

- 7.3 Le libellé de l'article suggère que le mécanisme doit rencontrer les conditions telles qu'énoncées.
- 7.4 Quant à l'amélioration de la performance et de la qualité de service, le texte de la loi est cohérent avec les caractéristiques généralement applicables à un mécanisme incitatif. Ainsi, les conclusions atteintes aux sections précédentes, s'appliquent également ici, soit :
- Le MTÉR proposé n'introduit aucun lien entre le rendement obtenu et les indicateurs de qualité de service;
  - La proposition de MTÉR d'HQ réduit l'incitatif à l'efficience par rapport à la situation actuelle;
- 7.5 Sur ce dernier point, la FCEI estime que la proposition d'HQ ne rencontre pas l'esprit et la lettre de la loi.
- 7.6 En effet, pourquoi le législateur se serait-il donné la peine d'inscrire le prérequis de l'amélioration continue de la performance s'il avait été satisfait des propriétés incitatives à la performance découlant du cadre réglementaire actuel?
- 7.7 Pour la FCEI, il ne fait pas de doute que l'inclusion de cet objectif signale une insatisfaction du législateur à l'égard de la situation actuelle et vise donc un rehaussement de l'incitatif à la performance.
- 7.8 Or, la proposition d'HQ réduit l'incitatif à la performance relativement au cadre réglementaire actuel.
- 7.9 Manifestement, l'intention du législateur, en amendement la loi, ne pouvait pas être de se retrouver avec un cadre réglementaire réduisant l'incitatif à l'efficience.
- 7.10 Pour que l'objectif de réduction des coûts profitable aux consommateurs et à HQ soit atteint, il doit y avoir au préalable réduction des coûts. Or, puisque le MTÉR réduit l'incitatif à l'efficience, on ne peut s'attendre à une réduction de coûts relativement au statu quo.
- 7.11 Le MTÉR ne respecte pas non plus le libellé de l'article 48.1 de la LRÉ relativement à l'allégement du processus de fixation des tarifs.
- 7.12 La proposition d'HQ consiste à poursuivre l'application du cadre réglementaire actuel et d'y ajouter le traitement des écarts de rendement. Il ne peut nécessairement en résulter qu'un alourdissement du processus réglementaire.
- 7.13 En effet, considérant les modalités de la proposition d'HQ, il serait illusoire de penser que la Régie ou les intervenants réduiront leurs efforts d'analyse du revenu requis et des prévisions de ventes du Distributeur ou du Transporteur dans le cadre de leur cause tarifaire annuelle respective.

7.14 Conséquemment, le cadre réglementaire proposé par HQ (i.e. coût de service annuel plus MTÉR) ne remplit pas les conditions de l'article 48.1 de la LRÉ.

8. **CONCLUSION**

8.1 La proposition d'HQ ne constitue donc pas un mécanisme de réglementation incitative au sens de l'article 48.1.

**LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.**

Montréal, ce 13 septembre 2013

*(s) Fasken Martineau*

---

**FASKEN MARTINEAU Dumoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l.**  
Procureurs de l'intervenante la FCEI

---

Copie conforme-