

C A N A D A

**PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL
No : R-3842-2013**

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

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

**DEMANDE D'APPROBATION DU
TAUX DE RENDEMENT DES CAPITAUX PROPRES ET
DU MÉCANISME DE TRAITEMENT DES ÉCARTS DE RENDEMENT**

ARGUMENTATION ÉCRITE DE LA FCEI

25 novembre 2013

ARGUMENTATION ÉCRITE DE LA FCEI

DEMANDE D'APPROBATION DU

TAUX DE RENDEMENT DES CAPITAUX PROPRES ET

DU MÉCANISME DE TRAITEMENT DES ÉCARTS DE RENDEMENT

I.	INTRODUCTION	1
II.	LE MÉCANISME DE TRAITEMENT DES ÉCARTS DE RENDEMENT	2
A.	Les conclusions recherchées par HQTD.....	2
B.	La proposition de HQT et de HQD quant au MTÉR.....	2
C.	Remarques sur le MTÉR	4
D.	Critique du MTÉR proposé par HQTD	7
E.	Proposition d'un MTÉR par la FCEI.....	15
F.	Les écarts de rendement de HQD et HQT.....	18
G.	Réponses de la FCEI à l'argumentation de HQT et HQD.....	20
III.	TAUX DE RENDEMENT DES CAPITAUX PROPRES	30
IV.	CONCLUSION.....	30

I. INTRODUCTION

1. Au cours des dernières années, Hydro-Québec (« **HQ** ») dans ses fonctions de transport (« **HQT** ») et Hydro-Québec dans ses fonctions de distribution (« **HQD** »), collectivement (« **HQTD** » ou « les **Demandeurs** »), le Transporteur et le Distributeur ont présenté des excédents de rendement très élevés. L'AQCIE/CIFQ, dans le dossier R-3776-2011, a demandé la mise en place d'un MTÉR. La Régie a accueilli cette demande. Le présent dossier découle donc directement de cette demande¹.
2. La présente demande porte sur la demande conjointe déposée² (« la **Demande** ») par HQTD visant les objectifs suivant :
 - a) la détermination d'un taux de rendement raisonnable de leurs capitaux propres aux fins de l'établissement de tarifs à compter du 1er janvier 2014, dans la mesure où la Régie rend une décision en temps opportun;
 - b) l'adoption d'un mécanisme de traitement des écarts de rendement (le « **MTÉR** ») entre le rendement des capitaux propres réalisé et celui autorisé (les « **Écarts** ») ;
 - c) la création de comptes d'écarts pour HQT et pour HQD afin de faire bénéficier leurs clients de la mise en œuvre du MTÉR proposé ; et
 - d) l'adoption de modalités de mise à jour du coût de la dette et du coût du capital prospectif.
3. Il convient de mentionner que les écarts de rendement de près d'un milliard de dollars depuis quelques années ont amené la Régie à intervenir et à demander à HQ le dépôt d'une proposition sur le traitement des écarts.³

¹ D-2012-024, paras 16 à 29

² Demande d'approbation du taux de rendement des capitaux propres et du mécanisme de traitement des écarts de rendement.

³ Décision D-2012-059, para. 152, Décision D-2012-097, paras. 19 et 20, Décision D-2012-119, paras 11-14 et Décision D-2013-37, paras. 31 à 58).

4. Rappelons également que dans la décision procédurale rendue le 29 juillet 2013 (D-2013-117) dans le dossier R-3842-2013, la Régie de l'énergie (« **Régie** ») demandait aussi aux intervenants de se prononcer sur la question relative au MTÉR et sa concordance avec l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (« **LRÉ** »).
5. La question qui était alors posée par la Régie était la suivante : «La Régie veut déterminer, dès à présent, si la proposition de MTÉR de HQT et de HQD constitue un « mécanisme de réglementation incitative » au sens de l'article 48.1 de la Loi»⁴. La FCEI a déposé son argumentation à cet égard le 13 septembre 2013.⁵
6. La présente demande sera analysée en débutant par le MTÉR proposé pour ensuite aborder la question du taux de rendement raisonnable des capitaux propres.

II. LE MÉCANISME DE TRAITEMENT DES ÉCARTS DE RENDEMENT

A. Les conclusions recherchées par HQT

7. Tel que mentionné dans sa demande⁶, les conclusions recherchées par les demandeurs sur le MTÉR sont les suivantes :

APPROUVER le MTÉR proposé par le HQT et le HQD à compter du 1er janvier 2014, dans la mesure où la Régie rend une décision en temps opportun;

AUTORISER le HQT et le HQD à créer des comptes d'écarts relatifs aux écarts de rendement, portant intérêt au taux autorisé de la base de tarification, assorti des modalités de disposition décrites à la preuve;

B. La proposition de HQT et de HQD quant au MTÉR

8. La proposition de HQT et de HQD consiste à ajouter un MTÉR au cadre réglementaire actuel. Il s'agit de remplacer ce que prévoit actuellement le cadre réglementaire soit un partage 100% - 0% en faveur de l'entreprise par un autre mode de partage où une partie des excédents serait retournée aux clients.

⁴ Décision D-2013-117, para. 8.

⁵ Pièce C-FCEI-0040 de la FCEI.

⁶ Demande d'approbation du taux de rendement des capitaux propres et du mécanisme de traitement des écarts de rendement, p. 6.

9. HQT propose l'adoption d'un MTÉR entre le rendement des capitaux propres réalisé et celui autorisé.
10. Les demandeurs proposent un MTÉR composé des modalités suivantes⁷ :

Pour les Écarts positifs :

- i) La création d'une zone sans partage n'excédant pas 50 points de base au-delà du rendement raisonnable autorisé pour le HQT⁸;
- ii) La création d'une zone sans partage n'excédant pas 100 points de base au-delà du rendement raisonnable autorisé pour le HQD⁹;
- iii) Le partage à parts égales, entre le HQT et ses clients de la portion de tout Écart positif excédant 50 points, ainsi qu'entre le HQD et ses clients de la portion de tout Écart positif excédant 100 points de base, selon le cas ;

Pour les Écarts négatifs :

- i) La prise en charge par le HQT ainsi que par le HQD, selon le cas, de tout Écart négatif¹⁰.

11. HQT mentionne que sa demande serait juste et raisonnable et répondrait aux exigences énoncées par la Régie dans ses demandes antérieures¹¹.
12. Dans le but d'assurer un incitatif suffisant pour les gains d'efficience, il serait fondamental aux yeux de HQT de maintenir la «présence d'une zone sans partage, à l'intérieur de laquelle les écarts positifs sont entièrement conservés par le HQT et le HQD»¹².

⁷ Demande d'approbation du taux de rendement des capitaux propres et du mécanisme de traitement des écarts de rendement, para. 17, voir également HQT-1, document 1, p. 23.

⁸ Témoignage R. Yardley, HQT-2, document 2, p. 16-17. Voir également le témoignage de l'expert R. Yardley lors de l'audience, volume 1, 24 octobre 2013, p. 59.

⁹ Témoignage R. Yardley, HQT-2, document 2, p. 16-17. Voir également le témoignage de l'expert R. Yardley lors de l'audience, volume 1, 24 octobre 2013, p. 59.

¹⁰ Témoignage R. Yardley, HQT-2, document 2, p. 16.

¹¹ Demande d'approbation du taux de rendement des capitaux propres et du mécanisme de traitement des écarts de rendement, para. 18.

¹² HQT-1, document 1, p. 24 et Témoignage R. Yardley, HQT-2, document 2, p. 16.

13. Dans le but d'atteindre les objectifs d'équité, de maintien des incitatifs à l'efficacité et de simplicité d'application qu'il s'est fixés, HQT-D est d'avis que le facteur de partage de 50 % pour tout écart supérieur serait raisonnable pour atteindre l'ensemble de ces objectifs¹³.
14. Les demandeurs proposent un MTÉR asymétrique lequel favoriserait l'allègement réglementaire puisque ce dernier éviterait la contestation de décision de gestion au moment de l'application du MTÉR lorsque les écarts seraient négatifs¹⁴.
15. HQT-D affirme que sa proposition favoriserait l'allègement réglementaire en traitant les écarts positifs globalement sans faire de distinction avec les facteurs qui auraient pu contribuer, d'une certaine façon, à ces écarts et ce, que ces écarts soient ou non sous le contrôle des divisions réglementées¹⁵.

C. Remarques sur le MTÉR

16. La FCEI désire dans un premier temps mentionner qu'elle fait siennes les propositions de son expert, monsieur Paul Centolella (ci-après « **P. Centolella** »), lesquelles ont été exposées dans son expertise écrite et confirmée lors de son témoignage au moment de l'audience.
17. L'expert de la FCEI indique qu'un MTÉR est dépendant de la structure et du cadre réglementaire dans lequel il est présent :

« The primary purpose for an ESM and therefore the appropriate structure for such a mechanism are dependent on the framework for setting rates and the circumstances present. My conclusions in this case are based on the framework and circumstances presented here. »¹⁶

¹³ HQT-D-1, document 1, p. 24. Voir également le témoignage de l'expert Yardley lors de l'audience, volume 1, 24 octobre 2013, p. 59.

¹⁴ HQT-D-1, document 1, p. 24.

¹⁵ HQT-D-1, document 1, p. 24.

¹⁶ Rapport d'expert de P. Centolella, p.5. Concernant le fait que P. Centolella a basé son opinion sur les faits de la présente affaire, voir son témoignage lors de l'audience du 30 octobre 2013, volume 3, p. 16. L'expert Centolella conclut son témoignage en mentionnant qu'il est fondamental que la Régie décide selon les faits en l'espèce et non pas dans l'abstrait. Voir son témoignage lors de l'audience du 30 octobre 2013, volume 3, p. 171.

18. Il s'agit ici d'un point fondamental de contraste avec la position prise par l'expert de HQT, R. Yardley. En effet, ce dernier n'a pas évalué le cadre réglementaire actuel contrairement à ce qu'a fait P. Centolella.¹⁷
19. Dans le contexte proposé à HQT, P. Centolella identifie deux objectifs précis pour un MTÉR :

« First, it addresses an information asymmetry between the utilities and the regulator. The regulator does not have equivalent access to important information that is known by or available to the utility. The regulator is not directly involved in the utilities' day-to-day management and operations and therefore inherently has less information than the utilities about opportunities which they could pursue to reduce costs and improve efficiency, their future revenue requirements, and factors which may affect future sales.»¹⁸

[Nos soulignés]

20. Le second objectif d'un MTÉR :

« Second, an ESM represents a reasonable response to the pattern of HQT and HQD excess earnings. ESMs would limit the utilities' ability to earn economic profits in excess of their approved costs of capital and return a portion of excess earnings to customers in the form of a subsequent reduction in rates. Implementing ESMs at this time would help achieve a result comparable to what might be expected given effective competition, were such competition feasible. In effectively competitive markets, a firm may temporarily earn an economic profit as a result of an innovative cost reduction or the delivery of new or enhanced value. However, where there is effective competition, a firm that on a year-over-year basis earns profits in excess of its cost of capital will tend to attract competitors that match its cost structure or value proposition. As a result, the firm's earnings will tend to return to more normal levels. Following a period of earnings in excess of authorized levels of five years for HQT and at least six years for HQD, placing the limitation provided by an ESM is consistent with the role of regulation in promoting outcomes comparable to what might be expected from effective competition. The ESMs that I support in this case complement the setting of HQT and HQD rates for 2014 on a cost of service basis. The use of ESMs for 2014 will provide the Régie a period of time in which to consider a transition from its cost of service model to a model of performance based regulation that may deliver improved results in terms of efficiency and cost savings and ongoing improvements in performance and service quality.»¹⁹

[Nos soulignés]

¹⁷ Rapport d'expert de P. Centolella, p.5., Témoignage P. Centolella lors de l'audience du 30 octobre 2013, volume 3, p. 16. Voir également son témoignage lors de l'audience du 30 octobre 2013, volume 3, p. 171.

¹⁸ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 5, Témoignage de P. Centolella lors de l'audience du 30 octobre 2013, volume 3, pp. 25 et ss.

¹⁹ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 6, Témoignage de P. Centolella lors de l'audience du 30 octobre 2013, volume 3, pp. 27 et ss.

21. Trois autres éléments viennent influencer la nature du MTÉR à être mis en place :

« First, it is my understanding that HQT and HQD have filed annual rate cases on a cost of service basis. An annual rate case cycle reduces the regulatory incentives to reduce costs and achieve operating efficiencies. A primary means by which regulation historically promoted cost savings and encouraged utilities to reveal potential efficiency improvements has been as a result of there typically being a period of time between rate cases. When there are a number of years between cases, the utility has an opportunity to benefit from cost reductions. However, this incentive is greatly diminished when a utility is filing annual rate proceedings. »²⁰

[Nos soulignés]

« Second, the HQT and HQD rate requests for 2014 are based on forecast revenue requirements and sales. While parties to their rate cases and the Régie have an opportunity to review the companies' forecasts, their ability to evaluate the extent to which the forecasts may be conservative is limited. A regulator may be able to identify some forecasted costs that appear excessive or the recovery of which would be inconsistent with cost of service principles. »²¹

[Nos soulignés]

« Third, HQT and HQD have not proposed performance based regulation that would include incentives to achieve ongoing improvements in reliability, service quality, or other areas of performance. In the absence of performance based incentives, the companies have additional degrees of management flexibility to reach their earnings targets. »²²

[Nos soulignés]

22. Ces éléments, mis en conjonction, supportent l'utilisation d'un MTÉR asymétrique.²³ HQTD supporte également cette conclusion quant à l'adoption d'un MTÉR asymétrique²⁴.

²⁰ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 7, Témoignage de P. Centolella lors de l'audience du 30 octobre 2013, volume 3, pp. 17 et ss.

²¹ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 8, Témoignage de P. Centolella lors de l'audience du 30 octobre 2013, volume 3, pp. 17 et ss.

²² Rapport d'expert de P. Centolella, p. 8, Témoignage de P. Centolella lors de l'audience du 30 octobre 2013, volume 3, pp. 17 et ss.

²³ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 9.

²⁴ HQTD-1, Document 1, p. 24 et Témoignage de R. Yardley, HQTD-2, Document 2, p. 15. Tel que le mentionne P. Centolella dans son témoignage lors de l'audience du 30 octobre 2013, volume 3, p. 121 : «[...] all of the parties that have made recommendations in this case have proposed an asymmetric ESM [...]».

23. Par ailleurs, le recours à une cause tarifaire annuelle, dans le cadre du mécanisme proposé par HQDT, affaiblit l'incitatif à réduire le coût :

« However, the annual rate case cycle significantly weakens this incentive because the utility has a limited time in which to benefit from any cost savings and must consider the potential effect of cost reductions on future allowed revenues. Given that this regulatory incentive is limited, the marginal incentive value associated with the use of an ESM deadband or equal sharing percentages also will be small. »²⁵

[Nos soulignés]

24. Il s'agit ici d'une distinction importante à faire avec l'argumentation de HQTD.
25. P. Centolella rappelle aussi que la quasi-totalité des MTÉR mis en place en Amérique du Nord a été faite dans un cadre réglementaire multi-annuel.²⁶
26. Les seules exceptions à cet état de fait sont celles relatées par l'expert P. Centolella soit le Massachusetts et le Québec dans le dossier de Gaz Métro.²⁷ Nous reviendrons sur la décision de la Régie à cet égard.

D. Critique du MTÉR proposé par HQTD

27. Mentionnons les critiques qui peuvent être faites à l'égard de la proposition de HQTD et qui se regroupent sous les cinq thèmes qui suivent :

1. Objectifs identifiés par HQTD pour la mise en œuvre de son MTÉR ;
2. Zone sans partage et pourcentage de partage égal ;
3. Équité du mécanisme proposé de partage des écarts de rendement ;
4. Différence entre les zones sans partage proposées pour HQT et HQD ;
5. Facteurs non pris en compte par R. Yardley.

²⁵ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 9, Témoignage de P. Centolella lors de l'audience du 30 octobre 2013, volume 3, pp. 19 et ss.

²⁶ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 10. Voir le témoignage de P. Centolella lors de l'audience du 30 octobre 2013, volume 3, pp. 17-18. L'expert R. Yardley a également reconnu lors de son témoignage que la plupart des MTÉR sont établis dans un cadre réglementaire multi-annuel. Voir Contre-interrogatoire de R. Yardley, 24 octobre 2013, volume 1, p. 85 et p. 89.

²⁷ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 11. Témoignage de P. Centolella lors de l'audience du 30 octobre 2013, volume 3, p. 28.

1. Objectifs identifiés par HQTD pour la mise en œuvre de son MTÉR

28. L'expert P. Centolella s'interroge sur les propositions suivantes faites par l'expert Robert Yardley (ci-après « **R. Yardley** ») quant aux objectifs de mise en œuvre du MTÉR par HQT et HQD:

« Mr. Yardley indicates that the primary purpose of an ESM is to “share earnings with customers that deviate in a meaningful way (positive and negative) from the level of earnings associated with the authorized ROE.” And, he goes on to indicate that one purpose is to “provide some protection against earnings variability to both customers (through an opportunity to share in earnings that exceed the authorized ROE) and the utility (to the extent that customers share in any earnings shortfall that is below the authorized ROE),” providing “protection ... against unanticipated earnings levels” and “a hedge against earnings variability. »²⁸

29. Ce que constate l'expert P. Centolella, c'est qu'il s'agit des effets propres à un MTÉR symétrique alors qu'en l'espèce, ce n'est pas ce qui est proposé par HQTD²⁹. HQTD propose plutôt un MTÉR asymétrique.
30. Ce point est fondamental pour saisir la différence entre les approches proposées par P. Centolella et R. Yardley.
31. En effet, l'expert R. Yardley n'a jamais expliqué en quoi il serait approprié en l'espèce de déplacer le risque des coûts non anticipés et voir les clients absorber une portion des revenus négatifs³⁰. À cet égard, l'expert P. Centolella mentionne que:

« Regulation is designed to provide utilities the opportunity to earn a reasonable return commensurate with the risks that they assume. Utilities are compensated for accepting these risks through their allowed return on equity. Regulation in most instances does not provide for a guaranteed return»³¹.

[Nos soulignés]

²⁸ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 13.

²⁹ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 13.

³⁰ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 13.

³¹ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 13.

32. L'expert R. Yardley reconnaît que la période d'établissement de tarifs à l'égard des MTÉRs est plus souvent associée à des tarifs qui sont en vigueur pour deux ans ou plus et sont ainsi considérés comme étant «a common element of incentive regulation plans»³².
33. Poursuivant sur cette idée, P. Centolella rappelle que l'expert R. Yardley a accepté la proposition à l'effet que les incitatifs à l'efficacité seront moindres dans le cadre réglementaire où les tarifs sont établis sur une base annuelle et sont basés sur les coûts de service tel que c'est actuellement le cas pour HQT et HQD³³.
34. Toutefois, l'expert de HQT n'a pas proposé dans son témoignage écrit ni à l'audience d'analyse basée sur certains facteurs pertinents à la présente cause qui permettrait la résolution du conflit qu'il a lui-même identifié :

«However, Mr. Yardley does not provide an analysis of how factors present in this case should be taken into account when resolving the conflict that he identifies between constraining excess earnings and providing an incentive for the utility to pursue operating efficiencies »³⁴.

35. L'expert R. Yardly a donc proposé un MTÉR qui n'est pas adapté à la situation réelle prévalant au Québec. R. Yardly a plutôt proposé un MTÉR générique, sans tenir compte du contexte québécois actuel.

2. Zone sans partage et pourcentage de partage égal

36. P. Centolella mentionne que les zones sans partage ne sont pas essentielles dans la présente situation. De plus, il affirme que le pourcentage de partage égal des écarts positifs n'est pas nécessaire au maintien d'un incitatif pour l'entreprise de poursuivre l'objectif d'améliorer son efficacité.³⁵

³² Rapport d'expert de P. Centolella, p. 14 ainsi que le témoignage de R. Yardley, HQT-2, document 2, p. 5.

³³ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 14 ainsi que le témoignage de R. Yardley, HQT-2, document 2, p. 13, HQT-5, Document 5.2, Réponse 3.8. Voir également la réponse du Transporteur et du Distributeur à la demande de renseignements numéro 1 d'Option consommateurs « OC »: HQT-5, Document 7, Réponse 3.1.

³⁴ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 14.

³⁵ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 14.

37. En effet, qu'il y ait un MTÉR ou non, l'entreprise n'aura pas plus d'incitatifs à faire des économies de coûts ou d'améliorer son efficacité si dans tous les cas les revenus sont sous les niveaux autorisés.³⁶
38. Tel qu'expliqué par P. Centolella:
- « [...] the company going into any given rate year does not know, at least if we maintain the assumption that they have not forecasted conservatively, does not know whether or not their earnings will be in excess or not in excess of authorized levels. And, in fact, if they are not forecasting conservatively, it may be many months into the rate year before they have some indications as to whether they are over earning or under earning. Well if you are in a management position in the company, what one would rationally do is one would rationally manage prudently to try to achieve efficiency savings on the possibility that you may be under earning in that given year. ... having worked with senior managers in large organizations, I can tell you that there are significant internal costs to be inconsistent about whether or not one is pursuing excellence, whether or not one is pursuing efficiency. You can't simply turn that on and turn that off from month to month and have an organization that continues to operate efficiently. Therefore, my conclusion is that there's going to be very minimal impact on the motivation to pursue efficiencies whether one accepts the company's recommendation or my recommendation in this case. »³⁷
39. De plus, si l'entreprise conserve un certain pourcentage des écarts positifs, l'incitatif à faire des économies de coûts et à améliorer son efficacité sera présent.³⁸
40. Selon le mécanisme qu'il propose, la question sur les incitatifs devrait être en équilibre avec les autres objectifs importants de la présente cause.
41. Aussi, le cadre réglementaire établi sur une tarification annuelle réduira l'importance de l'incitatif à réduire les coûts : «The cost savings incentive that might otherwise result from the time interval between rate cases already has been reduced by the use of annual rate cases».³⁹

³⁶ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 14.

³⁷ Témoignage de P. Centolella, 30 octobre 2013, vol. 3, p. 23-24.

³⁸ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 14.

³⁹ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 15.

42. Concernant l'incitatif à l'efficience, P. Centolella conclut que : «The effect on the marginal incentive for efficiency of the differences between my ESM recommendations and the companies' proposal, in my view, is not sufficient to outweigh the other important objectives of this case».⁴⁰
43. Globalement, P. Centolella considère qu'il est préférable d'avoir un cadre réglementaire qui inclut des incitatifs forts à l'efficience et à la performance, ce qui n'est pas encore le cas des demandeurs⁴¹.

3. Équité du mécanisme proposé de partage des écarts de rendement

44. De l'avis de l'expert de la FCEI le mécanisme proposé par HQT D n'est pas équitable. Afin d'évaluer la proposition d'HQT D de la manière la plus objective possible, il faut évaluer la structure du MTÉR en parallèle avec les objectifs de la réglementation d'une entreprise de services publics.
45. L'expert P. Centolella mentionne à cet égard que :

«In a competitive market, economic profits – returns in excess of a risk commensurate cost of capital – will attract competition. The larger the excess returns, all else being equal, the more likely it will be that competition will materialize and drive available returns back to the cost of capital. A tiered sharing mechanism, in which the percentage of earnings returned to customers increases with the level of excess earnings, may provide a better match with the expected results of effective competition. »⁴²

[Nos soulignés]

46. Dans le cadre de l'évaluation des pourcentages de partage attribué, la réglementation basée sur les coûts de service du service public diffère des autres marchés où la concurrence existe et pour qui le cadre d'établissement des tarifs réduits les risques d'affaire du service public. C'est le cas d'HQT D.

⁴⁰ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 15.

⁴¹ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 15.

⁴² Rapport d'expert de P. Centolella, pp. 15-16.

47. En effet, P. Centolella ajoute que « the opportunity to pursue rate cases minimizes downside risks for utilities. This can be reflected within the regulatory framework by sharing with customers in a portion of any economic profits in excess of the utility's cost of capital»⁴³.

4. Différence entre les zones sans partage proposées pour HQT et HQD

48. Le MTÉR propose une zone sans partage de +100 points de base pour HQD et de +50 points de base pour HQT. Selon R. Yardley, la zone sans partage qui est plus importante pour la division de HQD provient de la plus grande sensibilité des résultats aux fluctuations des revenus et des charges d'exploitation⁴⁴.
49. L'expert de la FCEI ne recommande pas l'utilisation d'une zone sans partage dans la présente situation. Par contre, dans le cas où la Régie accepterait cette hypothèse, l'expert R. Yardly n'a pas fait la démonstration du pourquoi de la différence entre HQT et HQD :

«The apparent implication of his example is that if both HQD and HQT had excess earnings and both experienced an unanticipated 2.5% increase in operating expenses HQD might retain a smaller amount of excess earnings than HQT. However, Mr. Yardley does not directly relate his example to the operation of his proposed ESMs. Rather, Mr. Yardley argues for a larger HQD deadband because HQD generally experiences greater earnings variability.

If one accepts his premise that HQD's earnings are more variable, this does not imply that HQD should be treated more favorably in this case and allowed to retain a larger portion of excess earnings. HQD has demonstrated a remarkable ability to maintain actual earnings in excess of its authorized returns on equity for at least the last six years. The company's management has flexibility, more flexibility than if it was in a competitive market or subject to performance based regulation, to maintain earnings in the face of changing costs and sales. And, the use of annual rate cases based on fully forecasted revenue requirements mitigates the firm's downside risks.

⁴³ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 16.

⁴⁴ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 16 ainsi que HQT-1, document 1, p. 23 et Témoignage R. Yardley, HQT-1, document 2, p. 16.

Moreover, much of the variability in HQD earnings is associated with larger HQD revenue deviations. To the extent such revenue variability raises policy concerns, there are approaches other than greater retention excess earnings that are widely used and are designed to directly address such concerns, including changes in distribution rate design and decoupling the recovery of fixed costs from sales»⁴⁵.

50. Rien à l'audience, de la part d'HQTD, n'est venu contredire cette affirmation.

5. Facteurs non pris en compte par R. Yardley

51. Le MTÉR proposé par l'expert R. Yardley ignore l'un des aspects fondamentaux de la gestion corporative faite par les demandeurs. En effet, en réponse à l'une des questions qui lui étaient posées à l'audience, il répond qu'il serait inquiet dans le cas où un mécanisme incitatif serait fait d'une façon qui octroierait un incitatif pour l'entreprise afin de ne pas engager certaines dépenses afin d'équilibrer les livres :

« A. I can answer with respect to the existence of an earnings sharing mechanism, and that would concern me greatly because if the mechanism is designed in such a way that it provided an incentive for the company to even consider that type of action, that action, it's hard to conceive of a circumstance where that action would be in the interest of customers. So I've designed my mechanism, that's one of the reasons for the deadband and the fifty/fifty (50/50) sharing which we had a discussion being meaningful, it keeps the company focused on what's important for customers. And what we don't want to happen is the mechanism to have elements that divide management's focus in a way that takes it away from what's best for customers in the short term and in the longer term so that would be a flawed, that would be a flawed design in my view. »⁴⁶

52. En fait, HQD et HQT reconnaissent qu'ils gèrent l'enveloppe des charges d'exploitation de manière globale :

« Les Demandeurs se sont toujours engagés à respecter les budgets spécifiques et globaux, tels que le budget des charges d'exploitation et le budget des investissements, qui sont reconnus par la Régie. Dans le cadre du mécanisme de traitement des écarts de rendement (« MTÉR ») proposé, ils poursuivront cette saine gestion de leurs budgets. Ainsi, en effectuant une gestion efficiente et serrée de leurs coûts, les Demandeurs s'assurent dans la mesure du possible que tout écart défavorable soit compensé ou atténué par

⁴⁵ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 17.

⁴⁶ Témoignage de R. Yardley lors de l'audience du 25 octobre 2013, p. 12

des efforts d'efficience. Le MTÉR proposé incitera les Demandeurs à poursuivre en ce sens. »⁴⁷

53. De plus, on ajoute :

« Le Distributeur effectue une gestion globale et dynamique de ses charges tout en visant à respecter l'enveloppe reconnue par la Régie. Ainsi, pour respecter l'enveloppe de charges reconnue par la Régie pour l'année 2012, le Distributeur a dû prendre certaines décisions dès le début de l'année afin de compenser un écart défavorable de 52,6 M\$, montant correspondant à l'évaluation du BEIÉ pour l'année et qui, ne se qualifiant plus à titre d'immobilisation incorporelle selon l'IAS 38, a été comptabilisé aux charges conformément à la décision D-2012-021. De plus, le décret 846-2012 du gouvernement du Québec du 1er août 2012 a amené le Distributeur à réviser durant l'automne sa prévision de la quote-part du BEIÉ 2012 à 37,3 M\$, diminuant ainsi à 37,3 M\$ l'écart défavorable par rapport au montant reconnu. Les efforts pour compenser ces coûts non prévus relatifs au BEIÉ se sont traduits, entre autres, par les éléments suivants

- Abandon ou report de certains projets et travaux permettant de générer un écart favorable sur les services externes et autres dépenses:
- Départs à la retraite plus importants qu'anticipés lors de la préparation du dossier tarifaire ; ces départs ont permis au Distributeur d'optimiser davantage l'organisation de ses activités

Le Distributeur souligne que la mise en place de certaines pistes d'efficience affectant le niveau des effectifs représente un processus complexe dont le rythme de déploiement dépend de facteurs n'étant pas entièrement sous son contrôle dont notamment, le nombre de départ à la retraite et les dates de départ. La prise en compte de ces pistes doit donc se faire de façon prudente en lien avec les enjeux organisationnels et dans le respect des conventions collectives, tout en maintenant la prestation de service rendu aux clients. »⁴⁸

54. Antoine Gosselin (ci-après « **A. Gosselin** ») a également fait référence au dossier tarifaire 2009 d'HQD lors de son témoignage:

« R. Le docteur Centolella a fait référence dans sa présentation à l'exemple du BEIÉ en deux mille douze (2012). J'ajouterais un autre exemple à ça, qui est en deux mille neuf (2009) où le distributeur, tôt dans l'année, s'est rendu compte qu'il y aurait probablement plus de mauvaises créances que ce qu'il anticipait. Et les réactions qu'il a eues à ça - et qu'il rapporte dans son rapport annuel deux mille neuf (2009) - c'est : réduction devancée du niveau de service à la clientèle affaires. Réduction de l'entretien du contrôle de la végétation, l'entretien du réseau du contrôle de la végétation. Report de

⁴⁷ HQTD-5, doc 1, p . 6

⁴⁸ Rapport Annuel 2012, HQD-2, document 3, pp. 11 et 12

l'achat de matériel informatique et de projets de réaménagement de bâtiments. Alors je pense que c'est un autre exemple qui est assez parlant sur cette capacité-là qu'a le distributeur de mitiger les événements négatifs. »⁴⁹

55. Enfin, à l'égard d'HQT il faut noter que :

« Le Transporteur effectue une gestion globale de ses charges nettes d'exploitation et peut être amené à ajuster ou réallouer certaines charges en cours d'année en fonction de nouvelles priorités tout en s'efforçant de respecter l'enveloppe des charges autorisée par la Régie. Voir également la réponse à la question 20.7. »⁵⁰

E. Proposition d'un MTÉR par la FCEI

56. Selon l'expert P. Centolella, la mise en place d'un MTÉR pour HQT et HQD devrait servir deux fins soit:

- 1) Addressing the information asymmetry between the utilities and the regulator, which can manifest itself in conservative forecasts of revenue requirements and sales, and
- 2) Responding to a pattern of HQT and HQD earnings in excess of the returns authorized by the Régie⁵¹.

57. Tout ceci devant s'apprécier dans le contexte du constat, par l'expert R. Centolella, d'excédents de 938 \$ million au cours des cinq dernières années.⁵²

58. L'expert de la FCEI propose un MTÉR qui posséderait les caractéristiques suivantes⁵³ :

- « Are asymmetric in that they return to customers a portion of each company's actual earnings that are in excess of its reasonable authorized return on equity;
- Requires each division to absorb any under earnings below its authorized return on equity;
- Do not include a deadband;

⁴⁹ Témoignage A. Gosselin lors de l'audience du 30 octobre 2013, Volume 3, p. 37

⁵⁰ Voir R-3823-2013, HQT-14, doc 5, p. 27, R 20.8.

⁵¹ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 3.

⁵² Rapport d'expert de P. Centolella, pp. 18 et 19.

⁵³ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 23. Voir le témoignage de P. Centolella lors de l'audience du 30 octobre 2013, volume 3, p. 27 et ss.

- For the first 50 basis points above the utility's reasonable authorized return on equity, share excess earnings equally (50% and 50%) between the company and its customers; and
- For any earnings in excess of 50 basis points above a reasonable authorized return on equity, share these additional excess earnings at a ratio of 75% being returned to customers and 25% being retained by the utility. »

59. P. Centolella réfère également à des situations comparables à celle de HQT et de HQD soit des situations où il était question de causes tarifaires annuelles⁵⁴. La situation la plus pertinente est certainement celle de Gaz Métro. Nous vous référons aux paragraphes suivants de la décision D-2013-106 rendue par la Régie le 15 juillet 2013 concernant la proposition de MTÉR de Gaz Métro :

« La Régie considère que le risque associé à une réglementation sur la base du coût de service est généralement inférieur à celui lié à une réglementation incitative. Le distributeur a la possibilité de présenter des budgets conservateurs dans un tel contexte. L'asymétrie d'information doit aussi être prise en compte dans l'établissement d'un mécanisme de partage des trop-perçus et des manques à gagner.

[...]

Selon la Régie, il faut étudier les modalités de partage dans un contexte de transition. Bien qu'aucun mécanisme incitatif n'ait été mis en place pour 2014, la Régie considère toujours que la période actuelle est une période de transition entre deux mécanismes incitatifs. Elle est donc, dans le présent dossier, à la recherche de règles de partage simples établies pour ce contexte transitoire.

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 projetée. 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.

⁵⁴ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 23. Voir à cet égard le cas du Massachusetts, Massachusetts Electric Company and Nantucket Electric Company, Massachusetts Department of Public Utilities Case No. 09-39 et le cas de Gaz Métro, R-3809-2012, Phase 2, Demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des Conditions de service et Tarif de Société en commandite Gaz Métro à compter du 1er octobre 2012, Décision D-2013-106.

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 possible.

En conséquence, la Régie détermine que les manques à gagner seront à la charge de l'actionnaire. Les trop-perçus seront partagés comme suit :

- **premiers 50 points de base : Gaz Métro 50 %, clientèle 50 %;**
- **au-delà de 50 points de base : clientèle 100 %. »⁵⁵**

[Nos soulignés]

60. La proposition de P. Centolella se situe donc à l'intérieur de paramètres que la Régie connaît bien, notamment l'asymétrie d'information « inhérente » à ce « processus » et la présentation de « prévisions conservatrices tant par les charges que par le volume de ventes ».
61. P. Centolella recommande enfin que les écarts entre les revenus autorisés et réels soient calculés suite à une révision administrative afin de s'assurer que les coûts inscrits au sein des rapports annuels soient conformes aux principes d'établissement des tarifs et selon les standards fixés par la Régie lors de l'établissement de ces taux⁵⁶.
62. P. Centolella ajoute la recommandation suivante quant aux réponses à fournir aux parties intéressées concernant les rapports annuels :

«The Régie should permit interested parties to obtain from HQT and HQD responses to information requests regarding Annual Report either in contemporaneous rate cases or during the Régie's review of the Annual Report. The Régie should not make a decision in this case regarding whether there should be additional proceedings – including either paper or in person hearings – regarding the conformance of costs in the Annual Report to its rate setting principles and standards. If future intervenor petitions present evidence of a material non-conformance with generally accepted ratemaking principles and standards, the Régie should retain the option to address such petitions at that time. If the companies

⁵⁵ R-3809-2012, Phase 2, Demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des Conditions de service et Tarif de Société en commandite Gaz Métro à compter du 1er octobre 2012, Décision D-2013-106, paras. 382, 385 à 388.

⁵⁶ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 24. Voir le témoignage de P. Centolella lors de l'audience du 30 octobre 2013, volume 3, p. 29 et ss.

file costs that conform to accepted rate setting principles and standards, no basis for such petitions will arise and no additional proceedings will be required. However, if the companies were to include costs that otherwise would not be recoverable, the Régie will have reserved its right to address that issue»⁵⁷.

63. Les recommandations faites par l'expert de la FCEI s'inscrivent dans le cadre réglementaire actuel et ne visent surtout pas à l'alourdir.

F. Les écarts de rendement de HQD et HQT

64. La preuve déposée par la FCEI, par le biais de son analyste concernant les écarts de rendement de HQD et de HQT, démontre l'ampleur du problème.
65. Les écarts de rendement de HQD et de HQT sont inhérents à leurs exercices budgétaires. Chez les deux divisions, des écarts importants ont été constatés au niveau des revenus et au niveau des coûts⁵⁸. HQT n'a pas été en mesure de contredire ce constat factuel.
66. L'analyste de la FCEI, face au constat de ces écarts importants, soulève des questions quant à la provenance de ceux-ci. Afin de répondre à cette interrogation, la FCEI a analysé la provenance de ces écarts selon les facteurs suivants: (1) revenu net des achats (2) autres revenus (3) charges d'exploitation (4) frais corporatifs (5) base de tarification (6) autres charges et (7) coût du capital emprunté.
67. L'analyse de la FCEI déposée en preuve et non contredite par HQT démontre le caractère répétitif de ces écarts.
68. HQD et HQT ont réalisé des excédents de rendement considérables entre 2007 et 2012. Toutefois, l'analyse détaillée des sources de ces écarts indique que dans la majorité des cas, l'efficacité n'a pas ou peu contribué à ces écarts sauf potentiellement au niveau de charges d'exploitation de 2011 et 2012.

⁵⁷ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 24.

⁵⁸ Rapport de la FCEI préparé par A. Gosselin, p. 5.

69. A. Gosselin, à l'audience, a ajouté une distinction importante :

« Si... bien par exemple tantôt je donnais l'exemple des... du niveau de service à la clientèle affaires, qui a été modifiée à partir de deux mille neuf (2009), évidemment ça ce n'est pas, selon nous, un gain d'efficience. Parce que, oui, ça coûte moins cher, mais il y a moins de service aussi qui est donné. Donc un gain d'efficience ce serait de réussir à donner le même niveau de service, mais à un coût moindre. »⁵⁹

70. HQD et HQT apparaissent conservateurs dans leurs prévisions budgétaires et ils indiquent être conservateurs dans leur gestion opérationnelle. Ce conservatisme est la principale explication aux excédents de rendements observés au cours des dernières années.

71. Même si HQT affirme à l'audience qu'il n'est pas conservateur dans ses prévisions, les faits parlent d'eux-mêmes⁶⁰.

72. Sur ce point A. Gosselin ajoute :

« Ce qui nous fait dire que les prévisions sont conservatrices, c'est la répétition année après année des écarts qu'on observe qui sont systématiquement ou très majoritairement dans le même sens. Et dans le cas des prévisions des ventes par exemple, également les paramètres économiques qui sont prévus, qui sont systématiquement inférieurs à ce que les autres prévisionnistes, par exemple, vont faire. »⁶¹

73. On peut ajouter :

« Ce qu'on observe c'est que le Distributeur a émis des prévisions de croissance du PIB systématiquement plus faibles que la moyenne du consensus pour, en fait je corrige, sauf pour deux mille sept (2007) mais sinon, systématiquement, les prévisions sont plus faibles, par des marges quand même assez importantes je dirais. Et c'est la même chose au niveau des mises en chantier, là. À peu près à toutes les années, on voit des écarts de prévisions de mises en chantier quand même considérables. Il y a, à partir, alors, j'ai reporté ces deux variables-là parce que, parce que c'est celles qui étaient présentes dans tous les dossiers mais il y a aussi, le Distributeur rapporte aussi d'autres variables économiques sur lesquelles il fait des prévisions et également la moyenne du consensus dans ses

⁵⁹ Témoignage de A. Gosselin de l'audience du 30 octobre 2013, Vol. 3 pp. 68 et 69.

⁶⁰ Contre-interrogatoire de R. Yardley par Me André Turmel, intervention de monsieur Stéphane Verret, Audience du 24 octobre 2013, Volume 1, p. 135.

⁶¹ Témoignage de A. Gosselin de l'audience du 30 octobre 2013, Vol. 3 p. 74.

dossiers deux mille onze (2011) et deux mille douze (2012) puis, on observe essentiellement la même chose pour ces variables-là. Et l'autre chose que j'ajouterais à ça c'est également le PGEE. Année après année, on voit que les montants investis dans le PGEE sont inférieurs à ce qui avait été prévu et donc, évidemment, ça aussi ça affecte la prévision des ventes. Donc, si on prévoit plus d'efficience, nécessairement, que qu'est-ce qui se fait réellement, bien nécessairement on prévoit moins de ventes. »⁶²

74. Aucune preuve factuelle à l'audience, ou par écrit n'a été produite par HQT pour contredire ces constants factuels.

G. Réponses de la FCEI à l'argumentation de HQT et HQD

Commentaires introductifs

75. Aux paragraphes 293 et 298 de leur plan d'argumentation, HQT revient sur la question de l'article 48.1 de la LRÉ., pourtant clairement exclu par la Régie de cette portion du débat. Cette question devait être traitée par écrit il y a déjà quelques mois. Ces paragraphes devraient donc être radiés de l'argumentation écrite de HQT.

Critères et objectifs pertinents à l'élaboration d'un MTÉR pour les demandeurs

76. Aux paragraphes 303 à 305 du plan d'argumentation des demandeurs (« **Plan de HQT** »), il est fait mention que la FCEI tente d'introduire un tout autre objectif soit celui de traiter une asymétrie d'informations dans l'établissement des prévisions contenues aux revenus requis des demandeurs.
77. Selon les demandeurs, un tel « re-purposing » serait sans fondement et détourne le MTÉR de sa finalité⁶³. Ces derniers affirment même que P. Centolella n'a pas été capable de fournir un précédent au soutien de cet objectif, retraçant uniquement des autorités évoquant l'existence d'une asymétrie d'ordre informationnelle, dans des circonstances différentes de celles en l'espèce.⁶⁴

⁶² Témoignage de A. Gosselin de l'audience du 30 octobre 2013, Vol. 3 pp. 85 et 86.

⁶³ Témoignage de R. Yardley, notes sténographiques du 24 octobre 2013, vol. 1, p. 63-64.

⁶⁴ Voir Réponse de P. Centolella à l'engagement 2 de la FCEI intitulée « Paul Centolella Undertaking 2: Information Asymmetry and ESMs in the Economic Literature », 4 novembre 2013, cote C-FCEI-0066.

78. À cet égard, il convient de souligner que P. Centolella a répondu à cette question dès le début de son interrogatoire :

«First of all, it addresses the impact of information asymmetry between the utility and the regulator with some exceptions. The regulator is just generally not in a position to observe many of the efficiency opportunities that may be available to the utility. I can tell you that, you know, even going into a company as a consultant where the CEO or division manager gives you carp wash and says talk to any of my people, review any of my documents, finding those things that the company may not have explored or may not have pursued that actually would constitute efficiency improvements, is a real challenge. Having also sat as a regulator, I can tell you that the ability to observe those things from the outside, at least when we are not talking about a situation where you've either had a detailed management audit, such as what I just described, or you have a transparent situation where the company is transparently operating outside of the industry norms or standards, it's very difficult for the regulator to be able to identify opportunities to pursue efficiency that may be available to the utility.

Similarly, the regulator is also generally not in a position to make a timely observation of many of the opportunities that the utility may have to generate positive earnings variances, either as a result of any forecasting conservatism, or as a result of deferring projects, that may in fact, leave some projects that might, that presumably were in the forecast originally because they were thought to benefit the company or consumers»⁶⁵.

[Nos soulignés]

79. L'asymétrie de l'information entre l'utilité publique et le régulateur a été utilisée comme un principe de base par la Régie dans sa décision sur le mécanisme de Gaz Métro et a été fréquemment utilisée en réglementation économique comme un principe de base dans les mécanismes tarifaires s'appuyant en partie sur un MTÉR.⁶⁶
80. La FCEI réitère ici la position de P. Centolella laquelle se base sur les faits qui sont propres à la situation des demandeurs. En effet, le MTÉR ne sera pas adopté en théorie ou de façon générique, mais bien dans le contexte qui appartient à HQ dans le contexte où la Régie de l'énergie exerce sa juridiction. Qu'il y ait, maintenant ou au cours des prochaines années, mutation du cadre réglementaire vers un cadre

⁶⁵ Témoignage de P. Centolella, notes sténographiques du 30 octobre 2013, vol. 3, p. 25-26.

⁶⁶ Réponse de P. Centolella à l'Engagement 2 de la FCEI intitulé « Paul Centolella Undertaking 2: Information Asymmetry and ESMs in the Economic Literature », November 4, 2013, side C-CFIB-0066

réglementaire basé sur l'incitation à la performance, la Régie devra dans tous les cas évaluer l'application d'un MTÉR au jour de sa proposition.

81. Or, à l'heure actuelle, il s'agit d'insérer un MTÉR au sein du cadre réglementaire basé sur une tarification annuelle qui ne connaît pas encore de «Performance Based Regulation» (« **PBR** ») et ce sont les particularités du cadre réglementaire actuel dont il faut tenir compte.
82. Il est renversant de noter qu'aux paragraphes 310 et 311 de même qu'aux paragraphes 374 et 375, HQTd remet encore en question la pertinence de l'origine et la nature des écarts, bien que la Régie a rejeté plusieurs objections de HQTd à cet égard à l'audience.⁶⁷ Rappelons que ces écarts sont à l'original du présent dossier.

La zone sans partage

83. Au paragraphe 340 du Plan de HQTd, il est fait mention de la position prise par P. Centolella quant à son désaccord sur la présence d'une zone sans partage dans le cadre de l'établissement du MTÉR. Selon les demandeurs, la position de l'expert de la FCEI se base notamment sur le raisonnement suivant, lequel ils qualifient d'erroné :

« b) à tout événement, le MTÉR ne serait que temporaire et transitoire alors que le réel incitatif se trouverons, selon lui, dans un changement radical d'un modèle réglementaire;

c) partant il ne serait pas nécessaire d'adopter un MTÉR équilibré et équitable, peu importe la conjoncture future. »

84. Il convient de mentionner que la FCEI et son expert sont en désaccord avec les points a) et b).
85. En ce qui a trait au point b) mentionné plus haut, HQTd semble ne pas saisir le témoignage de P. Centolella. Bien que ce dernier encourage la Régie de mettre en œuvre un PBR tel que l'article 48.1 de la L.R.E. le mentionne, P. Centolella ne base pas sa recommandation sur l'hypothèse qu'une telle transition va nécessairement

⁶⁷ Voir notamment le rejet de l'objection par la Régie à la p. 133-134, Vol. 1, 24 octobre 2013. En effet, les demandeurs cherchaient à faire rejeter la preuve de la FCEI sur cette question, ce qu'a refusé de faire la Régie.

survenir. Plutôt, il maintient que le présent dossier et chaque cas doit être décidé sur la base de la preuve et du contexte dans lequel il se situe. Si la Régie souhaite faire la transition vers un mode de réglementation PBR, il aura l'opportunité, dans un futur dossier tarifaire annuel, de revoir le MTÉR. Il n'y a pas lieu d'adopter un MTÉR qui soit générique.⁶⁸

« I would be very hesitant as a regulator to make a decision in the abstract today about something that may or may not be a set of factual situations in two to three years. So that would be why I would look at the context involved today and then, if you haven't made the transition, or if you have, come back and look at the regulatory context that's in place in a future point in time to reconsider what you might do. »⁶⁹

86. Quant au point c) cette prétention ne constitue pas l'une des raisons invoquées par P. Centolella dans sa proposition de MTÉR. Son témoignage est à l'effet que le MTÉR qu'il propose est équilibré et consistant avec l'objectif d'équité.⁷⁰ Nous référons la Régie à cet égard aux raisons données en preuve écrite au soutien de sa proposition.
87. Au paragraphe 341 du Plan de HQT, les demandeurs mentionnent que l'expert P. Centolella ne propose aucune façon de pallier à tous les désincitatifs précités⁷¹. Selon HQT et HQD, la recommandation de P. Centolella découle du fait que celui-ci considère que le MTÉR à mettre en place a été conçu pour une période transitoire d'une année seulement. En effet, selon eux, P. Centolella fonde ses prétentions sur l'instauration éventuelle d'un nouveau modèle réglementaire⁷².
88. HQT cite au paragraphe 341 les mots « pour l'instant » attribués à P. Centolella. Cette affirmation est fautive. Une telle citation n'a été faite, à notre connaissance, par P. Centolella. Tel qu'indiqué préalablement, la recommandation de P. Centolella n'est pas basée sur la possibilité d'un nouveau cadre réglementaire à venir. Il s'appuie plutôt sur le cadre réglementaire actuel applicable maintenant à HQT.

⁶⁸ Témoignage de P. Centolella lors de l'audience du 30 octobre 2013, vol. 3, p. 16.

⁶⁹ Témoignage de P. Centolella lors de l'audience du 30 octobre 2013, vol. 3, p. 171.

⁷⁰ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 15-16 et 23-24.

⁷¹ Rapport P. Centolella, p. 6; Témoignage de P. Centolella, notes sténographiques du 30 octobre 2013, vol. 3, p. 135-138.

⁷² Témoignage de P. Centolella, notes sténographiques du 30 octobre 2013, vol. 3, p. 135-138.

89. Bien entendu, P. Centolella propose une façon de pallier à ces désincitatifs. Ce que propose l'expert de la FCEI, c'est un mécanisme qui inclura tous les facteurs, dont l'habileté de HQTd de mitiger ses risques négatifs.
90. Au paragraphe 342, les demandeurs émettent une critique à l'effet que l'expert P. Centolella accorde un poids « démesuré » aux différences entre les demandes tarifaires annuelles et celles qui s'échelonnent sur plusieurs années⁷³ invoquant à cet égard les deux précédents que ce dernier invoquait dans son argumentation⁷⁴.
91. L'expert P. Centolella considère plutôt qu'il s'agit d'une distinction importante à faire puisque les incitatifs ne seront tout simplement pas évalués de la même façon.
92. De plus, au paragraphe 342, les demandeurs reprennent l'affaire du Massachusetts Electric Company and Nantucket Electric Company et mentionnent que cette entreprise réglementée ne fait pas l'objet de demandes tarifaires annuelles, la dernière ayant eu lieu en 2009. Selon HQTd, c'est peut-être cette particularité qui expliquerait le « langage nuancé utilisé par l'expert » dans son rapport.
93. Il est important de mentionner que dans la cause du Massachusetts Electric Company and Nantucket Electric Company, l'entreprise avait proposé un MTÉR sans une zone de partage et bien qu'il ait eu le loisir de poursuivre dans un cadre réglementaire basé sur des demandes tarifaires annuelles, elle a décidé d'agir autrement. Bref, le point important ici est à l'effet que l'entreprise a eu l'option de demander une augmentation tarifaire dans le cas où elle était justifiée d'en demander une.
94. Par ailleurs au paragraphe 344 de son argumentation, HQTd mentionne que :

« a) les principes réglementaires précités, sous-tendant la conception d'un MTÉR, demeurent pertinents, que les entreprises visées soient assujetties à des « multi-year rate plan » ou non;

⁷³ Rapport d'expert de P. Centolella, pp. 10-11, 24-25; témoignage de P. Centolella, notes sténographiques du 30 octobre 2013, vol. 3, p. 118 et suivantes.

⁷⁴ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 11, 23-25; témoignage de P. Centolella, notes sténographiques du 30 octobre 2013, vol. 3, p. 118 et suivantes.

b) le caractère exceptionnel et hors-norme d'un MTÉR ne prévoyant pas de zone sans partage n'a pas de lien logique reconnu avec un processus réglementaire de demandes tarifaires annuelles, au contraire »⁷⁵.

95. À l'égard de ce commentaire, la FCEI tient à mentionner que le témoignage de l'expert R. Yardley tel que cité pour appuyer le point b) ci-haut n'appuie pas cette prétention. Quant au point a), aucune source n'est fournie par HQTD.

96. Au paragraphe 345 de leur plan, les demandeurs commentent l'opinion de P. Centolella concernant la zone sans partage :

« [...]

b) Elle ne vise qu'à « capture as much variances as possible as soon as possible

c) L'inclusion d'une zone sans partage devant demeurer en place pendant un certain nombre d'années permettrait au contraire d'assurer encore mieux le maintien d'incitatifs adéquats : An understanding that an ESM with a meaningful deadband will remain in place in subsequent years increases the incentive for the utility to pursue efficiency gains that may require an initial investment and/or take a longer period of time for the efficiency benefits to be realized. »;

97. Concernant le point b) ci-haut concernant les variations, force est de constater que la proposition de P. Centolella, en comparaison avec la décision de Gaz Métro⁷⁶ et de la proposition faite par l'Union des consommateurs⁷⁷, ne «capture» pas autant de variation que possible aussitôt que possible. En ce qui a trait au point c), HQTD prétend qu'il est nécessaire de prévoir un incitatif à l'efficience qui permet les investissements et qui prévoit une longue période de temps pour que le bénéfice de la mesure d'efficience soit réalisé.⁷⁸ C'est précisément le type d'amélioration qui devrait se refléter dans les prévisions d'HQTD, si celles-ci sont bonnes, ce qui fait en sorte que le MTÉR ne devrait pas avoir d'impact sur la réalisation de ces améliorations ou investissements.⁷⁹

⁷⁵ Plan d'argumentation des demandeurs, paragraphe 344.

⁷⁶ R-3809-2012, Phase 2, Demande d'approbation du plan d'approvisionnement et de modification des Conditions de service et Tarif de Société en commandite Gaz Métro à compter du 1er octobre 2012, Décision D-2013-106.

⁷⁷ Argumentation de l'Union des consommateurs, C-UC-0018, pp. 22 et 23.

⁷⁸ Réponse de HQTD aux DDRs de la FCEI, Partie 1, question 6.1, p. 9.

⁷⁹ Témoignage de P. Centolella, 30 octobre 2013, vol. 3, p. 21 -23.

Différence de la zone sans partage entre HQT et HQD

98. Bien qu'il ne soit pas d'accord avec la présence d'une zone sans partage, P. Centolella émet quand même son opinion sur ce qui est proposé par les demandeurs. Au paragraphe 349 du Plan de HQT, les demandeurs reprennent la conclusion subsidiaire telle que formulée par P. Centolella dans sa preuve écrite.
99. Selon les demandeurs au paragraphe 349 de leur plan d'argumentation, le témoin P. Centolella «retient toutefois une zone identique pour le HQT et le HQD en se fondant sur une analyse étroite des résultats passés du HQT, sans tenir compte de différences importantes dans les structures de base des deux divisions ni de l'incertitude quant aux conjonctures futures [...] »⁸⁰.
100. Toujours selon les demandeurs, l'expert P. Centolella aurait ainsi conclu à la plus grande sensibilité du HQD à la variation de ses revenus. Selon eux, cela démontre une faille dans son analyse et en découle donc des conclusions injustifiées.
101. Dans le cas où la Régie approuve la présence d'une zone sans partage au sein du MTÉR, elle devra décider si HQT a prouvé qu'il y a une base pour cette différence de traitement entre les deux divisions.
102. Nous prétendons que cette preuve n'a pas été faite par HQT.
103. À l'égard du commentaire formulé au paragraphe 367 du plan d'argumentation des demandeurs comme quoi il serait impossible d'identifier, après coup, l'origine des multiples variations, la FCEI renvoie HQT à la preuve de la FCEI qui fait bien la différence entre les variations qui ne sont pas le résultat de mesures d'efficience versus les variances dont la source ne peut clairement être identifiée.

⁸⁰ Plan d'argumentation des demandeurs, para. 349. Référence faite au témoignage de R. Yardley, notes sténographiques du 24 octobre 2013, vol. 1, p. 56-57, 72-73.

Écarts de rendement

104. L'analyse des écarts de rendement faite par monsieur A. Gosselin⁸¹ est critiquée par les demandeurs aux paragraphes 375 et suivants du plan d'HQTD. Selon les demandeurs, l'analyste de la FCEI «n'a pas été en mesure de formuler clairement ce qu'il entend par la notion de « prévisions conservatrices », et il aurait été incapable de « déterminer l'origine des écarts des différents postes budgétaires des demandeurs avec un degré de certitude minimal»⁸².
105. Cette dernière affirmation est contraire à la preuve et contraire au témoignage de A. Gosselin. Au contraire, la preuve factuelle démontre cette approche conservatrice.
106. Selon les demandeurs, l'analyse qui est faite par A. Gosselin ne reflète pas les réalités de gestion des demandeurs⁸³. Ces derniers mentionnent que l'analyse ainsi faite par A. Gosselin s'explique peut-être par le manque d'expérience pertinente admis par cet intervenant sur ces questions⁸⁴.
107. Ces affirmations sont générales et déforment les preuves écrites et réponses données par A. Gosselin.
108. Les années d'écarts répétés, l'ouverture de ce dossier à la demande de la Régie et la preuve écrite ainsi que celle présentée à l'audience ne peuvent être modifiées par les procureurs d'HQTD.

⁸¹ Concernant l'analyse qui a été faite par A. Gosselin, nous référons la Régie à son témoignage lors de l'audience du 30 octobre 2013, volume 3, pp. 30 et ss.

⁸² Les demandeurs référant ici au témoignage d'A. Gosselin, notes sténographiques du 30 octobre 2013, vol. 3, p. 73-93 ainsi qu'à sa présentation PowerPoint intitulée « Présentation de la FCEI », 25 octobre 2013, cote C-FCEI-0063, p. 2 : utilisation des termes « peut-être » et « probable ».

⁸³ Référence au témoignage d'A. Gosselin, notes sténographiques du 30 octobre 2013, vol. 3, p. 71.

⁸⁴ Les demandeurs font référence au témoignage d'A. Gosselin, notes sténographiques du 30 octobre 2013, vol. 3, p. 107-108.

109. Au paragraphe 376 du plan d'argumentation d'HQTD, les demandeurs indiquent que P. Centolella rejette l'idée de quelque distinction que ce soit dans les écarts faisant l'objet du MTÉR⁸⁵.
110. Les demandeurs mentionnent à ce propos que l'importance relative des écarts constatés dans les dernières années ressemble à ce qui se passe ailleurs au sein d'autres entreprises réglementées⁸⁶.
111. Cependant, les seuls cas de variance cités par HQTD sont en premier temps Enbridge qui est sujet à un PBR de cinq ans et qui est plus petit qu'HQTD, tout comme c'est le cas pour Montana-Dakota Utilities.

Période d'application du MTÉR

112. Un élément fondamental qui différencie la proposition de MTÉR des demandeurs de celle de P. Centolella est en effet la période d'application du MTÉR. Au paragraphe 403 du plan d'argumentation d'HQTD, les demandeurs mentionnent que P. Centolella a présumé que le MTÉR qui sera adopté ne s'appliquera que pour une période d'un an, et ce, de manière transitoire seulement. En effet, ce MTÉR serait en vigueur jusqu'à l'instauration d'un nouveau cadre réglementaire⁸⁷.
113. Notons plutôt que pour l'expert de la FCEI l'élément de transition vers un nouveau cadre réglementaire axé sur la performance n'est pas l'un des facteurs sur lequel il s'est basé pour faire sa recommandation. Il ne s'agit que d'une recommandation : «In fact, you know, what I would encourage the Board to look at is a multi-year performance-based rate plan that would provide a stronger regulatory incentive for efficiency»⁸⁸.

⁸⁵ Les demandeurs font référence au témoignage de P. Centolella, notes sténographiques du 30 octobre 2013, vol. 3, p. 122-123.

⁸⁶ Référence faite au témoignage de R. Yardley, notes sténographiques du 24 octobre 2013, vol. 1, p. 55; Réponses aux DDRs de la Régie No 1, question 31.2. Voir Request 31.2, Attachments 1 and 2, table 10.1 - Attachment 1 (Proxy Group – 11 Utilities) démontrant des rendements réalisés similaires ou supérieurs par Enbridge Gas et Montana-Dakota.

⁸⁷ Rapport d'expert de P. Centolella, p. 6; Voir aussi paras. 340 à 345 du plan d'argumentation des demandeurs.

⁸⁸ Voir témoignage de P. Centolella, notes sténographiques du 30 octobre 2013, vol. 3, pp.134-135, et p. 138.

114. Dans le cas où le cadre réglementaire évoluerait vers un cadre réglementaire basé sur la performance, le MTÉR devrait être réexaminé en conséquence. Dans le cas où le cadre actuel basé sur les demandes tarifaires annuelles est maintenu, l'expert P. Centolella recommande de réévaluer le MTÉR avec les résultats de l'année en cours. Si le cadre réglementaire reste le même, il n'y a pas d'avantage pour la Régie de décider immédiatement quel sera le MTÉR à appliquer pour les années futures : ⁸⁹

« So if there was a transitional period of more than one year or the Board were to decide not to make the transition to a PBR, I think that the appropriate thing would be for the Board to come back in two to three years and look at the circumstances that were present at that time and that had occurred over the interim. I would be very hesitant as a regulator to make a decision in the abstract today about something that may or may not be a set of factual situations in two to three years. So that would be why I would look at the context involved today and then, if you haven't made the transition, or if you have, come back and look at the regulatory context that's in place in a future point in time to reconsider what you might do. »

115. Comme il l'a clairement indiqué, la proposition de l'expert P. Centolella tient compte des circonstances particulières liées aux excédents de rendements marqués et répétitifs qui sont la cause première de la tenue de la présente audience. Elle vise à agir comme un court-circuit :

« The second primary function of the ESM in this case, is to reflect on the pattern of excess earnings that we've seen over recent years and do in effect acts as a kind of circuit breaker and say, you know, this pattern is one that we need to respond to, and therefore we're responding at this point. You're with the excess earnings mechanism. »⁹⁰

116. Si les écarts de rendement devaient recommencer à se comporter plus normalement, il y aurait lieu de revoir le mode de partage.

⁸⁹ Notes sténographiques du 30 octobre, p. 171.

⁹⁰ Témoignage de P. Centolella lors de l'audience du 30 octobre 2013, vol. 3, p. 27.

117. Au paragraphe 404 du plan d'argumentation d'HQTD, les demandeurs invoquent que contrairement à l'opinion de P. Centolella, il est important que le MTÉR soit mis en œuvre sur une période prolongée s'échelonnant sur plusieurs années. Selon eux, il s'agit d'une façon de favoriser «la réalisation de projets d'efficience qui nécessitent des investissements à court terme, mais dont les bénéfices se feront sentir à plus long terme»⁹¹.
118. La FCEI n'est pas d'accord avec cette affirmation de HQTD. En effet, la réalisation de tels projets d'efficience nécessitant des investissements à court terme constitue exactement le type de projet qui n'aurait aucun impact sur les écarts de HQTD notamment si HQTD fait des prévisions précises. Les économies nettes de ces projets d'efficience qui requièrent des investissements devraient être reflétées dans les exigences des prévisions de revenus.
119. La Régie doit donc baser sa décision dans le cadre du présent dossier selon les circonstances actuellement en vigueur. Dans le cas où il y aurait modification au cadre réglementaire actuel ou autres changements pouvant influencer le MTÉR, le Régie devra alors modifier le mécanisme en place.

III. TAUX DE RENDEMENT DES CAPITAUX PROPRES

120. La FCEI fait siennes les recommandations de l'expert Booth de l'AQCIE/CIFQ en ce qui concerne la question du taux de rendement raisonnable des capitaux propres de HQT et de HQD.

IV. CONCLUSION

121. Le MTÉR proposé par HQTD devait être rejeté, tel que présenté.
122. Le MTÉR proposé par l'expert de la FCEI devrait être accueilli par la Régie, se situant à l'intérieur de paramètres connus et étant basé sur des précédents similaires à la situation actuelle qui prévaut en matière réglementaire au Québec.

⁹¹ Les demandeurs font référence aux Réponses aux DDRs de la FCEI, Partie 1, à la question 6.1, p. 9. Selon nous, la référence devrait plutôt être faite à la réponse de la question 8.5 concernant les coûts des projets majeurs.

123. Le taux de rendement des capitaux propres proposé par HQTД devait être rejeté et celui proposé par l'AQCIE/CIFQ être accueilli.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Montréal, ce 25 novembre 2013

Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l.