

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC

District de Montréal

No. : R-3842-2013

Hydro-Québec Distribution et  
Transénergie (ci-après nommés le  
Distributeur et le Transporteur)

Demanderesse

et

Groupe de recherche appliquée en  
macroécologie (GRAME)

Intervenant

**ARGUMENTATION DU GRAME  
(Question Préliminaire)**

AU SOUTIEN DE SON ARGUMENTATION, LE GRAME SOUMET RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT À LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE :

**Introduction**

1. La présente argumentation vise à répondre à la Question préliminaire de la Régie énoncée dans sa décision D-2013-117, à savoir si la proposition de Mécanisme de traitement des écarts de rendement (ci-après, «MTÉR») du Transporteur et du Distributeur constitue, au sens de l'article 48.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie, un «mécanisme de réglementation incitative»<sup>1</sup>.

2. En date du 19 avril 2013, la demanderesse a déposé une *Demande d'approbation du taux de rendement des capitaux propres et du mécanisme de traitement des écarts de rendement*, faisant l'objet du présent dossier.

3. Le 7 juin 2013, le GRAME dépose une demande d'intervention au présent dossier<sup>2</sup>, accompagnée d'un budget de participation et le 21 juin 2013, le GRAME dépose une réplique aux commentaires de la demanderesse, précisant sa position quant à l'évolution du contexte juridique s'appliquant à la demande d'approbation d'un MTÉR.

<sup>1</sup> D-2013-117, p. 5, par. 8

<sup>2</sup> C-GRAME-0002

4. Dans sa réplique aux commentaires de la demanderesse, le GRAME énonce ce qui suit:

«En premier lieu, le GRAME souhaite souligner que le contexte qui prévalait en date du 7 juin 2013, soit lors du dépôt de sa demande d'intervention, a évolué et requiert des commentaires particuliers, plus précisément en lien avec l'adoption du projet de loi no. 25 du gouvernement du Québec. En effet, la *Loi concernant principalement la mise en oeuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012*<sup>3</sup> a été sanctionnée en date du 14 juin 2013, modifiant ainsi la *Loi sur la Régie de l'énergie*<sup>4</sup>.

[...]

La *Loi concernant principalement la mise en oeuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012*<sup>5</sup> modifie la *Loi sur la régie de l'énergie*<sup>6</sup> en y insérant, entre autres, une disposition selon laquelle la Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficacité par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité.

Dans la mesure où la demanderesse considère que le MTÉR proposé au présent dossier est le reflet d'un tel mécanisme de réglementation incitative, le GRAME considère que le MTÉR proposé n'est pas d'un enjeu de «nature purement financière et économique» et que la prise en compte d'éléments liés au développement durable ne peut être écartée. D'ailleurs, en vertu de l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, le développement durable constitue la toile de fond des décisions de la Régie<sup>7</sup> et la Régie doit exercer sa compétence conformément au libellé de cet article<sup>8</sup>, en favorisant la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité.»<sup>9</sup>

5. Dans sa décision D-2013-117, la Régie énonçait ce qui suit, en lien avec la préoccupation ayant été soulevée par le GRAME :

«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.»<sup>10</sup>

---

<sup>3</sup> *Recueil annuel des lois du Québec* : 2013, chapitre 16

<sup>4</sup> L.R.Q., c. R-6.01

<sup>5</sup> *Recueil annuel des lois du Québec*: 2013, chapitre 16

<sup>6</sup> L.R.Q., c. R-6.01

<sup>7</sup> D-2010-061, R-3721-2010, p. 18, par. 67 : «[67] C'est en vertu de la Loi que le développement durable est la toile de fond des décisions de la Régie. [...]».

<sup>8</sup> D-2005-216, R-3555-2004, p. 8: «L'article 5 traite plutôt de la façon dont la Régie doit exercer sa compétence.».

<sup>9</sup> C-GRAME-0004

<sup>10</sup> D-2013-117, p. 5, par. 8

6. Dans sa décision D-2013-136, la Régie précisait que les participants auraient l'opportunité d'émettre des réserves et que suite à la réception des argumentations des participants, la Régie serait en mesure d'évaluer la suffisance des éléments requis pour lui permettre de rendre une décision de «façon éclairée»:

«[55] La Régie estime que les participants auront l'opportunité de faire valoir leur point de vue sur la Question préliminaire de manière adéquate par le biais d'une argumentation écrite, appuyée de notes et autorités jugées utiles pour éclairer la Régie. Les participants pourront faire part à la Régie de toutes réserves jugées pertinentes dans le cadre de leur argumentation. La Régie déterminera alors si elle détient tous les éléments en main pour rendre sa décision de façon éclairée sur la Question préliminaire.»<sup>11</sup>

7. En premier lieu, le GRAME souhaite souligner que la position de la demanderesse sur la Question préliminaire n'est pas connue des intervenants. Le GRAME constate toutefois, tel qu'indiqué dans notre correspondance au présent dossier datée du 21 juin 2013, que la demanderesse réfère au projet de loi no. 25 pour appuyer sa proposition de mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR), en affirmant que la demande d'approbation déposée au présent dossier s'inscrit dans le cadre du contexte émanant de ce projet de loi<sup>12</sup>.

8. Au moment du dépôt de la demande d'approbation de la demanderesse, le projet de loi no. 25 n'avait pas encore été adopté mais le 14 juin 2013, le projet de loi no. 25 a été adopté et sanctionné. La *Loi concernant principalement la mise en oeuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012*<sup>13</sup> (Loi 16) modifie la *Loi sur la Régie de l'énergie* et prévoit certaines mesures transitoires.

9. En ce qui concerne les nouvelles dispositions portant sur le mécanisme de réglementation incitative devant s'appliquer au distributeur et au transporteur d'électricité, le paragraphe 4 de l'article 25 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* prévoit dorénavant que la Régie doit convoquer une audience publique «lorsqu'elle établit le mécanisme de réglementation incitative prévu à l'article 48.1»<sup>14</sup>.

10. Le nouvel article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* prévoit que le mécanisme de réglementation incitative est établi pour assurer la réalisation de gains d'efficacité par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité. Les objectifs que doit poursuivre le mécanisme de réglementation incitative sont également prévus au nombre de trois :

---

<sup>11</sup> D-2013-136, p.14, par. 55

<sup>12</sup> HQT-D-1, doc. 1: B-0004, p. 11: «Le projet de loi no. 25 du gouvernement du Québec constitue un autre élément de contexte dans lequel s'inscrit l'un des volets de la proposition du Transporteur et du Distributeur, soit celui du MTÉR. Le Transporteur et le Distributeur sont d'avis que le mécanisme qu'ils proposent s'inscrit dans le cadre de ce projet de loi dont le but est la réalisation de gains d'efficacité profitables à la fois aux consommateurs et à l'entreprise.»

et

B-0004, p. 25: «En outre, il s'inscrit (le MTÉR) dans le cadre du projet de loi no. 25 précité.»

<sup>13</sup> *Recueil annuel des lois du Québec*: 2013, chapitre 16

<sup>14</sup> L.R.Q., c. R-6.01, art. 25, par. 4

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

Ce mécanisme doit poursuivre les objectifs suivants:

- 1° l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service;
- 2° une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et, selon le cas, au distributeur ou au transporteur;
- 3° l'allègement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs du transporteur d'électricité et les tarifs du distributeur d'électricité applicables à un consommateur ou à une catégorie de consommateurs.»<sup>15</sup>

11. Afin de répondre à la Question préliminaire de la Régie, le GRAME considère utile de répondre à 4 sous-questions précises:

-Premièrement, le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) proposé par le distributeur et le transporteur permet-il d'assurer la réalisation de gains d'efficacité?

-Deuxièmement, le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) proposé vise-t-il l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service?

-Troisièmement, le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) proposé vise-t-il une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et, selon le cas, au distributeur ou au transporteur?

-Quatrièmement, le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) proposé vise-t-il 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?

**1. Le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) proposé par le distributeur et le transporteur permet-il d'assurer la réalisation de gains d'efficacité?**

12. Bien que la demanderesse affirme que l'adoption du MTÉR proposé «encourage la réalisation de gains d'efficacité [...]»<sup>16</sup>, le GRAME constate que le mécanisme tel que proposé ne met en place aucune cible d'efficacité portant sur des activités précises du transporteur ou distributeur d'électricité.

13. Tel qu'indiqué au paragraphe 22 de sa demande d'intervention, le GRAME soumet à la Régie que les écarts de rendement peuvent découler de gains d'efficacité, mais également de choix organisationnels, comme le report d'activités ou la réduction de services ou de charges d'exploitation.

---

<sup>15</sup> L.R.Q., c. R-6.01, art. 48.1

<sup>16</sup> R-3842-2013, HQTD-1, doc. 1, page 25

14. Ainsi, la mise en place d'un mécanisme de traitement des écarts de rendement doit absolument être encadrée pour éviter un gain en efficience qui ne comporterait pas de réelle efficience.

15. Le GRAME est d'avis qu'en l'absence de critères permettant d'illustrer et de mesurer le respect d'objectifs d'efficience fixés par le distributeur et le transporteur, la Régie ne sera pas en mesure d'évaluer si le Mécanisme de traitement des écarts proposé induira de réels gains en efficience.

16. Les écarts de rendement pouvant découler non seulement de gains d'efficience mais également de choix organisationnels, le GRAME constate que le MTÉR proposé ne met en place aucun incitatif ciblé sur l'atteinte d'objectifs précis visant l'amélioration de l'efficience, ne pouvant ainsi être qualifié de mécanisme «incitatif».

## **2. Le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) proposé vise-t-il l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service?**

17. L'article 48.1, al. 2, par. 1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* spécifie que le mécanisme de réglementation incitative mis en place par la Régie doit poursuivre l'objectif suivant:

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

18. Tel qu'il appert de la lecture de la réponse du Transporteur et du Distributeur à la demande de complément de preuve de la Régie, le mécanisme vise davantage le traitement des écarts de rendement qu'un processus d'amélioration continue de la performance et de la qualité du service:

«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.»<sup>17</sup> (notre souligné)

19. Par ailleurs, le GRAME soumet à la Régie que l'expression «amélioration continue de la performance» ne doit pas se limiter aux préoccupations strictement économiques. Dans sa décision D-99-100, portant sur la *Demande de mise en place de mesures ou de mécanismes incitatifs pour favoriser l'amélioration de la performance d'un distributeur gazier et la satisfaction des besoins des consommateurs*<sup>18</sup>, la Régie énonçait en ces mots ce qu'elle attend d'un mécanisme incitatif visant à favoriser l'amélioration de la performance:

---

<sup>17</sup> HQT-3, doc. 1, p. 24

<sup>18</sup> R-3425-99

*« La mise en place de mécanismes incitatifs pour favoriser l'amélioration de la performance peut résulter, d'une part, en la possibilité pour un distributeur d'obtenir une rémunération plus élevée provenant de gains de productivité et d'innovations que ce dernier aurait instaurées. Cependant, la Régie considère également que, d'autre part, à cette amélioration de la performance du distributeur doit correspondre un degré de satisfaction plus élevé de la part des consommateurs. Ainsi, les clients de ce distributeur devraient être en mesure de bénéficier d'un partage des gains avec le distributeur, tout en étant assurés d'un service de qualité, fiable, sécuritaire et fourni dans une perspective de développement durable. »<sup>19</sup>*

20. Les principes de développement durable constituent la trame de fond des décisions de la Régie de l'énergie, en vertu de l'article 5 de la Loi<sup>20</sup>. Dans sa décision D-2010-061, la Régie énonçait que pour l'application de l'article 5 de la Loi, elle adhère à la définition du développement durable que l'on retrouve à la *Loi sur le développement durable*<sup>21</sup>:

*«[66] Toutefois, aux fins de l'application de l'article 5 de la Loi, la Régie adhère à la définition de développement durable donnée à l'article 2 de la LDD. Cette définition fait référence au caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement.»<sup>22</sup>*

21. L'expression «amélioration continue de la performance» que l'on retrouve à l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* doit être interprétée en tenant compte de l'esprit de la Loi. Le GRAME est d'avis que le MTÉR tel que proposé ne répond pas à l'exigence d'amélioration continue de la performance et de la qualité de service, en ce qu'il n'inclut pas la notion de développement durable et ne propose pas l'atteinte de cibles de performance visant la protection de l'environnement et la qualité du service.

### **3. Le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) proposé vise-t-il une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et, selon le cas, au distributeur ou au transporteur?**

22. L'article 48.1, al. 2, par. 2 de la *Loi sur la Régie* spécifie que le mécanisme de réglementation incitative mis en place par la Régie doit poursuivre l'objectif suivant:

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

23. Le MTÉR semble davantage profitable à HQTQ qu'aux consommateurs, à cause de la zone sans partage définie à l'avantage du transporteur et du distributeur d'électricité.

---

<sup>19</sup> R-3425-99, D-99-100, p. 2

<sup>20</sup> R-3721-2010, D-2010-061, p. 18, par. 67 : «[67] C'est en vertu de la Loi que le développement durable est la toile de fond des décisions de la Régie. [...]».

<sup>21</sup> L.R.Q., c. D-8.1.1, art. 2: « 2. Dans le cadre des mesures proposées, le «développement durable» s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement ».

<sup>22</sup> R-3721-2010, D-2010-061, p. 17, par. 66

**4. Le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) proposé vise-t-il 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?**

24. L'article 48.1, al. 2, par. 3 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* spécifie que le mécanisme de réglementation incitative mis en place par la Régie doit poursuivre l'objectif suivant:

*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.*

25. Selon la preuve de la demanderesse, l'allègement réglementaire du processus vise le traitement des écarts de rendement, et non tout le processus par lequel sont fixés les tarifs:

«Le MTÉR proposé par le Transporteur et le Distributeur, dont le but est de répondre à la demande de la Régie de traiter des écarts de rendement, répond entre autres à un objectif de simplicité d'application et d'allègement réglementaire pour le traitement de cette question.»<sup>23</sup>(notre souligné)

26. Le GRAME constate que la demanderesse ne fait pas mention d'un allègement réglementaire pour le traitement d'autres questions liées au processus par lequel sont fixés les tarifs du transporteur et les tarifs du distributeur d'électricité applicables à un consommateur ou une catégorie de consommateurs. Ainsi, sous toute réserve, le MTÉR permettrait seulement d'alléger la question du traitement des écarts de rendement du processus réglementaire tarifaire.

**Conclusion**

27. En conclusion, le GRAME considère important d'ajouter un commentaire en lien avec la notion de développement durable, suite à son constat du fait que la notion de développement durable est absente de la preuve et ne semble pas avoir été considérée dans le cadre de l'élaboration de la proposition de MTÉR de la demanderesse.

28. Bien que le gouvernement n'ait pas indiqué par décret ses préoccupations environnementales en relation avec le mécanisme de réglementation incitative devant être mis en place en vertu de l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, le GRAME vous soumet que la Régie doit exercer sa compétence «en favorisant la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable»<sup>24</sup>.

29. Dans le cadre de la cause R-3397-98, la Régie énonçait en ces mots les conséquences de l'absence de préoccupations environnementales émanant du gouvernement :

---

<sup>23</sup> HQT-3, doc. 1, p. 25, R.12.2

<sup>24</sup> *Loi sur la Régie de l'énergie*, L.R.Q, c. R-6.01, art. 5

*«De plus, si la Régie devait suivre l'argument à l'effet que tant que le gouvernement n'a pas indiqué à celle-ci ses, et je cite, « préoccupations environnementales », cela reviendrait à dire que la Régie ne pourrait prendre en compte ces questions dans ses délibérations, ce qu'elle considère incompatible avec l'esprit de la loi, et plus particulièrement le libellé de l'article 5.*

*Par ailleurs, la Régie fait siens les propos du juge La Forest dans l'arrêt de la Cour suprême de 1992, dans l'affaire Friends of the Oldman River, qui faisait référence au rapport du groupe de travail sur l'environnement et l'économie, à la suite du rapport Brundtland à l'effet que, et je cite :*

*" La planification environnementale et la planification économique ne peuvent se faire dans des milieux séparés."*

*Ainsi, la Régie s'attend à ce que les intervenants lui fassent part de leurs préoccupations économiques, environnementales et sociales, dont leurs mémoires respectifs font état.»<sup>25</sup>*

30. Ainsi, le GRAME soumet à la Régie que tout mécanisme de traitement des écarts de rendement ou de réglementation incitative doit être établi par celle-ci en considération de la notion de développement durable et du respect de ses principes sous-jacents.

31. En ce qui concerne plus spécifiquement la Question préliminaire de la Régie, le GRAME résume ainsi sa position:

*-Le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) proposé par le distributeur et le transporteur permet-il d'assurer la réalisation de gains d'efficience?*

32. Les écarts de rendement ne correspondant pas nécessairement à des gains d'efficience, pouvant également résulter de choix organisationnels, le GRAME constate que le MTÉR proposé ne met en place aucun incitatif ciblé sur l'atteinte d'objectifs précis visant l'amélioration de l'efficience. Par conséquent, le MTÉR ne vise pas la réalisation de gains d'efficience, mais strictement le partage des écarts.

33. De plus, en l'absence de critères permettant d'illustrer et de mesurer le respect d'objectifs d'efficience qui seraient fixés par le distributeur et le transporteur, le GRAME soumet à la Régie que celle-ci ne sera pas en mesure d'évaluer si le Mécanisme de traitement des écarts proposé induira de réels gains en efficience.

*-Le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) proposé vise-t-il l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service?*

34. Le MTÉR tel que proposé ne répond pas à l'exigence d'amélioration continue de la performance et de la qualité de service, prévue au paragraphe 1, alinéa 2 de l'article 48.1

---

<sup>25</sup> R-3397-98, D-99-11, page 8 (extrait de la décision rendue oralement le 22 octobre 1998)



de la *Loi sur la Régie de l'énergie* en ce qu'il n'inclut pas la notion de développement durable et ne propose pas l'atteinte de cibles de performance visant la protection de l'environnement et la qualité du service.

*-Le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTER) proposé vise-t-il une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et, selon le cas, au distributeur ou au transporteur?*

35. Le MTER semble davantage profitable à HQTD qu'aux consommateurs, contrairement à l'exigence prévue au paragraphe 2, alinéa 2 de l'article 48.1 *Loi sur la Régie de l'énergie*, à cause de la zone sans partage définie à l'avantage du transporteur et du distributeur d'électricité.

*-Enfin, le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTER) proposé vise-t-il 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?*

36. Sous toute réserve, le MTER permettrait seulement d'alléger le processus réglementaire tarifaire en lien avec la question des écarts de rendement, contrairement à l'exigence prévue au paragraphe 3, alinéa 2 de l'article 48.1 *Loi sur la Régie*.

37. En fonction des réponses obtenues suite à l'analyse des 4 sous-questions présentées, et sans se positionner sur la demande d'approbation du Mécanisme de traitement des écarts de rendement elle-même, le GRAME vous soumet que le Mécanisme de traitement des écarts de rendement proposé par la demanderesse ne rencontre pas les objectifs prévus à la Loi lui permettant de se qualifier de «Mécanisme de réglementation incitative» au sens de l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

Le tout, respectueusement soumis.

Le 13 septembre 2013.

*(s) Geneviève Paquet*

---

Geneviève Paquet, avocate  
Procureure pour le GRAME