

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE MONTRÉAL

---

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

No : R-3842-2013

HYDRO-QUÉBEC

*Demanderesse*

-et-

OPTION CONSOMMATEURS

*Intervenante*

---

### POSITION D'OPTION CONSOMMATEURS

#### I. Introduction

1. Par la présente, Option consommateurs (ci-après «OC») souhaite apporter des éléments de réponse à la question posée aux participants du dossier mentionné en rubrique par la Régie de l'énergie le 29 juillet 2013<sup>1</sup>. L'enjeu soulevé par la Régie provient de l'adoption par l'Assemblée nationale du Québec en juin dernier de la Loi 16, laquelle introduit le nouvel article 48.1 au chapitre IV de la Loi sur la Régie de l'énergie (ci-après «LRÉ»)<sup>2</sup> :

*« 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.*

---

<sup>1</sup> A-0004, p. 5.

<sup>2</sup> L.R.Q., c. R-6.01.

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. »

2. L'introduction de ce nouvel article à la LRE survient après le dépôt par Hydro-Québec, dans ses activités de distribution (HQD) et de transport (HQT), d'une demande conjointe visant, entre autres, l'instauration d'un mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR)<sup>3</sup>.
3. La Régie souhaite déterminer « 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>4</sup> et « si elle répondrait aux exigences de l'article 48.1 en adoptant le MTÉR proposé par les Demandeurs »<sup>5</sup>. Comme l'a soulevé la Régie<sup>6</sup>, cette question mérite une attention particulière puisqu'elle est potentiellement déterminante pour l'adoption de règles caractérisant la fixation et la modification des tarifs de distribution et de transport d'électricité.
4. Tel que demandé par la Régie<sup>7</sup>, OC tente d'apporter dans les paragraphes suivants une réponse concise à la question.

---

<sup>3</sup> B-0002.

<sup>4</sup> A-0004, p. 5.

<sup>5</sup> A-0009, p. 13.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

## II. Le MTÉR respecte-t-il les exigences de l'art. 48.1 LRÉ?

5. L'article 48.1 débute avec un énoncé général que la Régie doit établir un mécanisme, plus précisément, un « *mécanisme de réglementation incitative* ». Le deuxième paragraphe de l'article fixe ensuite des objectifs spécifiques que doit atteindre ce mécanisme. Ces objectifs sont « *l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service* », une « *réduction des coûts* » qui soient profitables à HQD, HQT et ses clients ainsi qu'un « *allègement du processus* » réglementaire.
  
6. Le MTÉR est-il un « *mécanisme de réglementation incitative* » ? La doctrine économique et réglementaire permettent d'apporter un éclairage sur cette question. La littérature économique aborde généralement la réglementation incitative sous un cadre classique où un régulateur tente de corriger le comportement des entreprises en adoptant des mécanismes qui incitent les firmes à prendre des décisions socialement plus optimales (Joskow, 2006)<sup>8</sup>. La définition donnée par les économistes à la réglementation incitative prend alors un sens large. Lewis et Garmon (1997) vont par exemple définir la réglementation incitative comme étant « *the use of rewards and penalties to induce the utility to achieve desired goals where the utility is afforded some discretion in achieving goals* »<sup>9</sup>. Selon cette définition, autant une réglementation en coût de service, où le régulateur détermine les tarifs après examen du profil de coûts et de revenus de l'entreprise, qu'une réglementation par laquelle les tarifs sont indexés à l'aide d'indices de prix et de cibles d'efficience se qualifient comme étant des mécanisme de réglementation incitative.
  
7. Ceci dit, la définition d'un mécanisme de réglementation incitative s'est précisée au fil du temps. En effet, les économistes, les tribunaux de réglementation et les

---

<sup>8</sup> JOSKOW, Paul L. Incentive regulation in theory and practice : electricity distribution and transmission networks, Massachusetts Institute of Technology, 2006.

<sup>9</sup> Tiré de BERG, Sandford V. Introduction to the fundamentals of incentive regulation, University of Florida, 2000.

autres intervenants de la réglementation vont aujourd'hui référer à la réglementation incitative *en opposition* à la réglementation par coût de service. Les mécanismes de réglementation incitative visent plutôt à corriger les faiblesses de la réglementation par coût de service en adoptant, par exemple, des formules de type « price-cap » qui peuvent intégrer, notamment, des cibles d'efficacité que doivent atteindre les entreprises réglementées.

8. Pour illustrer ceci, nous pouvons citer l'économiste Joskow (2006) qui énonce que « *incentive regulation has been promoted as a straightforward and superior alternative to traditional cost of service or rate of return regulation. In practice, incentive regulation is more a complement to than a substitute for traditional approaches to regulating legal monopolies* ». Le groupe Power Advisory abonde dans le même sens dans la revue qu'il fait des différentes options de mécanismes incitatifs élaborée pour l'Ontario Energy Board : « *[Incentive regulation mechanism] is an alternative to traditional cost-of-service price regulation that is intended to provide the regulated utility with an incentive to operate more efficiently* »<sup>10</sup>. Finalement, nous pouvons référer également à la question 10.1 de la demande de complément de preuve de la Régie déposée au présent dossier qui fait la distinction entre deux cadres réglementaires : « *Indication du cadre réglementaire : « Coût de service ou Mécanisme incitatif » »*<sup>11</sup>.
9. Suivant la définition moderne adoptée par la majeure partie des intervenants du milieu réglementaire, le MTÉR ne peut donc, de prime abord, être qualifié de mécanisme de réglementation incitative.
10. Néanmoins, même si le MTÉR ne cadre pas dans la définition courante d'un mécanisme de réglementation incitative, il est toutefois plausible de maintenir qu'il vient répondre, en partie, aux 3 objectifs spécifiques stipulés à l'article 48.1.

---

<sup>10</sup> Power Advisory. Incentive regulation options for Ontario power generation's prescribed generation assets, Prepared for the Ontario Energy Board, 2012.

<sup>11</sup> A-0006, p. 14.

### **a. Amélioration de la performance et de la qualité du service**

11. Premièrement, le MTÉR poussera-t-il HQD et HQT à améliorer de manière continue la performance et la qualité du service ? Un MTÉR amène les entreprises réglementées à se comporter de manière efficiente puisque celles-ci peuvent conserver une partie des écarts de rendement. Selon le MTÉR proposé par HQD et HQT, les deux entreprises conserveraient les écarts de rendement jusqu'à respectivement 100 et 50 points de base, après quoi les écarts seraient partagés de manière égale entre les clients et HQD et/ou HQT<sup>12</sup>. Cette zone sans partage devrait en théorie permettre de *conserver* un incitatif à générer des gains d'efficience. Toutefois, il est plus difficile de conclure comment le MTÉR pourrait mener à des gains d'efficience *supplémentaires* aux gains générés par le processus réglementaire actuel puisqu'il ne modifie pas de manière tangible les incitatifs à cet égard. Ainsi, bien que le MTÉR permettrait de préserver les gains d'efficience acquis, il ne crée pas un incitatif *continue* à la performance.

12. En ce qui a trait à l'amélioration du service à la clientèle, il est difficile de prétendre que le MTÉR proposé par HQD et HQT aiderait l'atteinte de cet objectif puisqu'il n'est aucunement lié à de quelconques cibles de performance du service à la clientèle.

### **b. Réduction des coûts**

13. Ensuite, le MTÉR amènera-t-il une réduction de coûts pour les clients, HQD et HQT ? Un des objectifs principaux du MTÉR est le partage des écarts de rendement entre HQD et sa clientèle. Contrairement au cadre réglementaire actuel où HQD capte l'ensemble des trop-perçus qu'il peut dégager, le MTÉR fera en sorte que ces trop-perçus soient remis en partie à la clientèle dans l'année subséquente à leur réalisation. Un partage des profits en ce sens aura un impact à la baisse sur les tarifs de la clientèle et permettra donc une réduction

---

<sup>12</sup> B-0004, p. 23.

de coûts pour les clients. La réduction de coûts pour HQD et HQT est un objectif similaire à celui visant une amélioration de la performance. En ce sens et comme indiqué plus haut, la présence d'une zone sans partage donnera effectivement à HQD et HQT une incitation à réduire les coûts puisque ceux-ci pourront conserver une part des trop-perçus, mais il est toutefois plus difficile de conclure comment ces gains d'efficacité pourraient être plus grands que sous le cadre réglementaire actuel en coût de service.

### c. Allègement réglementaire

14. Finalement, le MTÉR favorisera-t-il l'allègement réglementaire ? Le MTÉR vient répondre aux préoccupations exprimées depuis de nombreuses années par plusieurs intervenants, dont OC, ainsi que par la Régie. En ce sens, il viendra mettre fin aux nombreuses questions qui étaient soulevées lors des dernières causes tarifaires par les participants sur la justification et l'origine des écarts de rendement.

15. Toutefois, il est fort possible que l'adoption d'un MTÉR amène les intervenants, HQT et HQD à discuter d'une toute nouvelle série de sujets. De tels débats sont fréquents suite à l'adoption de MTÉR comme le mentionne le rapport du Pacific Economics Group Research : « *Computing the returns to be shared in an ESM is an inherently controversial issue, and this process sometimes leads to "mini rate cases" that involve significant regulatory costs and delays. These regulatory costs are a key reason that some energy IR plans have not included ESMs, despite the fact that (as in the Companies' current plans) they have the potential to lead to "real time" benefit sharing with customers* »<sup>13</sup>. HQD et HQT évoquent eux-mêmes la possibilité de discussion sur le sujet : « *dans une perspective de stabilité tarifaire, il pourrait s'avérer pertinent de réévaluer ces modalités selon l'ampleur des écarts de rendement à partager* »<sup>14</sup>. Il est donc incertain à ce stade

---

<sup>13</sup> KAUFMANN, Larry et al. Assessment of Union Gas Ltd. and Enbridge Gas Distribution Inc. Incentive regulation plans, 2011.

<sup>14</sup> B-0004, p. 26.

si le MTÉR proposé par HQD et HQT, ni d'ailleurs toute autre forme de réglementation incitative, permettra d'alléger le processus réglementaire, comme l'a démontré l'expérience avec Gaz Métro.

16. Les éléments présentés ci-dessus permettent de mieux cerner le rôle que peut jouer un MTÉR sous l'article 48.1. Cependant, avant de conclure au respect des exigences de cet article par le MTÉR proposé par HQD et HQT, nous sommes d'avis qu'il est essentiel que la Régie évalue l'impact de l'introduction de l'article 48.1 sur les autres dispositions du chapitre IV de la LRÉ.

### **III. L'article 48.1 et le chapitre sur la tarification**

17. Il est important d'abord de souligner que l'article 48.1 vient s'ajouter aux autres dispositions du chapitre IV de la LRÉ. L'article 48.1 doit donc être interprété en conjonction avec les autres articles de ce chapitre.

18. Les articles du chapitre IV stipulant comment les tarifs de distribution et de transport d'électricité, ainsi que les tarifs des entreprises de gaz, doivent être fixés ou modifiés par la Régie sont l'article 49 pour HQT et les entreprises de gaz et l'article 52.1 pour HQD. Les autres articles du chapitre IV viennent préciser ces deux articles en définissant, par exemple, l'origine de la fixation ou de la modification des tarifs (article 48), en imposant certaines limites aux tarifs (articles 51-52) ou encore en définissant certaines composantes qui permettent le calcul de la fixation des tarifs (articles 50, 52.2, 52.3). C'est à l'intérieur de ce cadre que la Régie a instauré une réglementation en coût de service pour HQD et HQT et une réglementation incitative pour les entreprises de gaz.

19. Il est à noter que l'article 48.1 ne fait pas référence à la fixation ou à la modification des tarifs comme le font les articles 49 et 52.1. De plus, l'article 48.1 ne vient pas modifier les composantes de ces deux articles.

20. Ainsi, même si l'article 48.1 indique qu'un mécanisme de réglementation incitative doit être établi, il n'est pas précisé si ce mécanisme doit venir modifier ou non la manière dont les tarifs sont actuellement fixés. Il n'est pas non plus indiqué si ce mécanisme doit s'appliquer pour l'établissement des revenus requis ou encore des coûts de fournitures.

#### **IV. Une vision à long terme**

21. À la lumière de ce qui vient d'être présenté, OC est portée à conclure que le MTÉR ne peut être considéré comme un mécanisme de réglementation incitative, *stricto sensu*, mais qu'il pourrait permettre l'atteinte de certains objectifs que le mécanisme doit réaliser.

22. Il est à noter que l'article 48.1 de la LRÉ ne fixe pas de délais concernant l'établissement d'un mécanisme et il ne stipule pas que les trois objectifs identifiés doivent être atteints simultanément. OC est d'avis qu'il serait utopique de croire qu'il est possible de mettre en place, d'un seul coup et à court terme, un mécanisme permettant l'atteinte des trois objectifs. OC est d'avis qu'il faut plutôt voir l'établissement d'un mécanisme de réglementation incitative comme un processus pouvant s'étaler sur plusieurs années et par étapes. D'ailleurs, à notre lecture du chapitre IV de la LRÉ, il est possible de continuer dans une réglementation par coût de service pendant une période transitoire jusqu'à la mise en place d'un mécanisme pouvant rencontrer tous les objectifs énoncés à l'article 48.1.

23. OC est également d'avis qu'il ne serait pas réaliste de s'attendre à ce que tous les objectifs soient atteints selon le même échéancier. En effet, il se peut que certains objectifs, tel la réduction des coûts, puisse être atteint plus rapidement que d'autres, tel l'allégement réglementaire.



24. En ce sens, OC est d'avis que le MTER peut être vu comme une première étape, importante, dans l'établissement d'un mécanisme de réglementation incitative sur les prochaines années et qu'il s'inscrit dans une vision à long terme de la réalisation des objectifs énoncés à l'article 48.1 de la LRÉ.

Montréal, le 13 septembre 2013



---

**Belleau Lapointe, s.e.n.c.r.l.**  
Procureurs d'Option consommateurs