

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC

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

DISTRICT DE MONTRÉAL

No: R-3842-2013

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse

- ET -

OPTION CONSOMMATEURS

Intervenante

ARGUMENTATION D'OPTION CONSOMMATEURS

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction	2
II. Le MTÉR.....	3
III. Sujets connexes au MTÉR.....	9
IV. Le taux de rendement des capitaux propres.....	11
V. La mise à jour du cout de la dette et du capital prospectif	12
VI. Recommandations.....	12

I. INTRODUCTION

1. Le 19 avril 2013, Hydro-Québec dans ses activités de distribution (le Distributeur) et de Transport (le Transporteur) déposait à la Régie de l'énergie (la Régie) une demande visant l'approbation du taux de rendement des capitaux propres et du mécanisme de traitement des écarts de rendement. Option consommateurs (OC) a obtenu le statut d'intervenante dans ce dossier par la décision procédurale D-2013-117¹.
2. Dans sa demande d'intervention accompagnant son budget initial², OC précisait ce qui suit quant à la nature de son intervention :

Suite à l'étude préliminaire de la demande d'Hydro-Québec et à l'émission de la décision D-2013-075, OC entend se pencher de façon particulière sur la proposition de mécanisme de traitement des écarts de rendement et présenter une preuve à ce sujet.

Le mécanisme proposé par la demanderesse vient encadrer le traitement des trop-perçus observés chez le Distributeur et le Transporteur ces dernières années (B-0008, p. 12). La proposition du Distributeur et du Transporteur est fondée sur des principes généraux desquels découlent les règles de partage du mécanisme et les modalités de disposition des écarts de rendement (B-0004).

À cet égard, OC souhaite s'assurer du bien-fondé des principes généraux à la base du mécanisme et s'assurer que les règles de partage et les modalités proposées soient justes et raisonnables à la fois pour Hydro-Québec et sa clientèle résidentielle. OC juge que le mécanisme proposé devrait être établi conformément au niveau de risque supporté par le Transporteur et par le Distributeur et sa clientèle et qu'en conséquence le traitement du taux de rendement des capitaux propres devra être pris en compte lors de l'établissement du mécanisme.

¹ Dossier R-3842-2013, 29 juillet 2013, p. 8.

² C-OC-0002, 6 juillet 2013, p. 1.

3. Afin d'appuyer son intervention, OC a retenu les services d'un expert-conseil et d'un analyste.
4. Le 29 juillet 2013, la Régie rendait la décision D-2013-117 par laquelle elle fixe le mode de traitement et le calendrier pour la suite du dossier.
5. Dans son argumentation, OC traitera des enjeux suivants :
 - i. Le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR);
 - ii. Sujets connexes au MTÉR;
 - iii. Taux de rendement des capitaux propres;
 - iv. Mise à jour du coût de la dette et du capital prospectif.

II. LE MTÉR

Origine

6. La proposition des demandeurs de mettre en place un mécanisme permettant le partage des écarts de rendement fait suite aux demandes de la Régie effectuées dans les dossiers tarifaires du Distributeur et du Transporteur pour l'année 2012-2013³.
7. La Régie et les intervenants observaient à l'époque que les rendements des capitaux propres réalisés par le Distributeur et le Transporteur étaient supérieurs aux rendements des capitaux propres autorisés par la Régie, et ce depuis quelques années.
8. La présence d'écarts entre les rendements autorisés et réalisés soulève d'importantes préoccupations chez les intervenants puisqu'elle vient remettre en question le niveau juste et raisonnable des tarifs d'électricité fixés par la Régie de l'énergie. Celle-ci questionnait notamment le Distributeur dans le dossier R-3776-2011 sur comment pouvoir « *concilier l'établissement de tarifs justes et raisonnables avec la réalisation d'excédents de rendement de cette importance* »⁴.

³ R-3777-2011 et R-3776-2011

⁴ D-2012-024, p. 15.

9. Depuis l'amorce de la démarche par la Régie dans les dossiers tarifaires 2012-2013, la tendance observée au niveau des écarts de rendement s'est poursuivie, confirmant la nécessité d'instaurer un mécanisme réglementaire permettant le partage avec la clientèle de ces écarts. Les écarts de rendement représentaient respectivement pour le Distributeur et le Transporteur 115 M\$ et 160 M\$ pour l'année 2012⁵ et l'écart prévu pour le Distributeur pour l'année de base 2013 est de 161 M\$⁶.
10. Le Distributeur et le Transporteur déposent donc au présent dossier un MTÉR qui permettra lors des prochaines années de remettre à la clientèle une partie des écarts de rendement. Les demandeurs présentent en conséquence les paramètres et la structure du MTÉR qu'ils jugent appropriés. La proposition des demandeurs se fonde sur les recommandations de l'expert M. Robert C. Yardley⁷.
11. Par ailleurs, dans la présente demande, le Distributeur et le Transporteur proposent également d'augmenter le taux de rendement des capitaux propres autorisé par la Régie. Cette requête avait été annoncée par le Distributeur suite à la demande de la Régie d'instaurer un mécanisme de traitement des écarts de rendement lors du dossier tarifaire 2012-2013.⁸

Proposition des demandeurs

12. Tel qu'indiqué plus haut, le MTÉR proposé par le Distributeur et le Transporteur est un instrument qui permettra le partage des écarts de rendement avec la clientèle.
13. C'est d'ailleurs l'objectif principal devant être atteint par un MTÉR selon M. Yardley : « *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* »⁹.

⁵ B-0020, p. 40.

⁶ C-OC-0019, p. 9.

⁷ B-0008.

⁸ D-2012-024, p. 16.

⁹ B-0008, p 3.

14. Le témoignage de M. Yardley met également l'emphase sur un deuxième objectif. Selon lui, la structure d'un MTÉR devrait être créée de manière à conserver les incitations découlant du cadre réglementaire afin que les entreprises se comportent de manière efficiente. Pour conserver ces incitations, M. Yardley juge que les entreprises doivent pouvoir retenir une partie des écarts de rendement : « *As long as the ESM includes a meaningful opportunity for the utility to retain a portion of efficiency gains, it will encourage the utility to design and implement initiatives to realize these efficiencies* »¹⁰.
15. Le choix d'un mécanisme jugé approprié par le régulateur devrait se faire, au final, en trouvant un compromis entre ces deux objectifs concurrents selon la préférence qu'il accorde à l'un ou à l'autre¹¹.
16. Au-delà des objectifs finaux qui doivent être atteints par un MTÉR, M. Yardley fonde également ses recommandations sur les particularités entourant les activités du Distributeur et du Transporteur. Deux particularités sont identifiées, soit le contexte réglementaire actuel fixant les tarifs d'électricité selon la méthode du coût de service et les différences de structure de coûts et revenus du Distributeur et du Transporteur.
17. Le contexte réglementaire des deux entreprises est particulier puisque la majorité des MTÉR sont appliqués en conjonction à des mécanismes incitatifs. Contrairement à ces derniers, M. Yardley estime que les principes entourant la méthode de coût de service « *act as a disincentive to pursue efficiency gains* »¹². En conséquence il faudrait donc, conclu-t-il, s'assurer d'offrir assez d'incitations à l'efficiencia en permettant aux entreprises de conserver une partie des écarts positifs. De plus, le MTÉR ne devrait pas venir alourdir le processus de fixation des tarifs¹³.
18. La deuxième particularité observée par M. Yardley est la différence dans la variabilité des coûts et revenus entre le Distributeur et le Transporteur. Le Distributeur présente des charges

¹⁰ *Ibid*, p. 9.

¹¹ *Ibid*, p. 8.

¹² *Ibid*, p. 13.

¹³ *Ibid*, p. 14.

d'exploitation qui sont relativement plus élevées que le Transporteur alors que ce dernier dispose d'une base de tarification relativement plus importante. Par ailleurs, contrairement au Distributeur, le Transporteur est isolé des conséquences de variations dans ses revenus sur son rendement. M. Yardley illustre cette différence en simulant l'impact d'une augmentation des charges d'exploitation sur le Distributeur et le Transporteur suite à quoi on peut observer une plus grande variabilité dans le rendement du Distributeur relativement au Transporteur¹⁴.

19. Ces objectifs et particularités permettent à M. Yardley de formuler ses recommandations quant la structure et les paramètres du MTÉR qu'il juge approprié dans les circonstances. La simplicité des paramètres et de l'application du MTÉR est également recommandée par l'expert étant donné qu'il s'agit d'une première expérience pour les entreprises¹⁵.

20. Le MTÉR proposé par M. Yardley se présente sous la forme suivante :

- i. Un mécanisme de forme asymétrique où la totalité des écarts de rendement négatifs est absorbée par les entreprises;
- ii. Des zones sans partage de 100 points pour le Distributeur et de 50 points pour le Transporteur;
- iii. Un partage égal entre les entreprises et la clientèle des écarts de rendement supérieurs aux zones sans partage.

21. Les objectifs, fondements et recommandations de M. Yardley au sujet du MTÉR sont repris par le Distributeur et le Transporteur. Les demandeurs proposent également de conserver l'ensemble des comptes d'écarts existants.

¹⁴ B-0020, p. 34.

¹⁵ B-0008, p. 15.

Position d'OC

22. OC est d'avis que le MTÉR doit avoir comme objectif un partage équilibré des écarts de rendement entre la clientèle et les divisions.
23. À cet égard, OC soumet qu'il y a un lien étroit entre le taux de rendement des capitaux propres qui sera fixé par la Régie et les paramètres du MTÉR qui seront mis en place. D'ailleurs, en déposant une seule demande visant ces deux sujets, les demandeurs confirment d'emblée ce lien. C'est sans doute pour cette raison que le Distributeur mentionnait préalablement au présent dossier vouloir traiter de « *sujets étroitement liés, notamment la méthode d'établissement du taux de rendement raisonnable du Distributeur et les mécanismes de gestion des écarts* »¹⁶.
24. Tel que mentionné ci-dessus au paragraphe 2, la demande d'intervention d'OC indiquait que « *le traitement du taux de rendement des capitaux propres devra être pris en compte lors de l'établissement du mécanisme* »¹⁷. OC est toujours de cet avis.
25. L'augmentation du rendement des capitaux propres demandée par le Distributeur et le Transporteur aura pour effet d'augmenter le coût du capital et par conséquent d'augmenter les tarifs d'électricité de l'ensemble de la clientèle. En contrepartie, OC estime que le MTÉR devrait partager les écarts de rendement « *in a meaningful way* ».
26. Il est par ailleurs important de mentionner que bien que le taux de rendement des capitaux propres soit établi sous la base d'un « rendement raisonnable », celui-ci n'est raisonnable qu'en regard aux entreprises et à leurs actionnaires. Comme l'indiquait la Régie dans une décision portant sur un sujet de même nature, « *la capacité de payer des usagers n'intervient pas dans sa décision sur le quantum de ce que constitue un rendement raisonnable pour l'actionnaire* »¹⁸.
27. Outre l'objectif d'instaurer un mécanisme juste et raisonnable, la conservation des incitations qu'ont les entreprises à opérer de manière efficiente est une considération qui peut être prise

¹⁶ D-2012-024, p. 16.

¹⁷ C-OC-0002, p. 1.

¹⁸ D-2009-156, p. 49.

en compte. Toutefois, celle-ci devrait être considérée comme étant un objectif secondaire. À ce sujet, la détermination de ce que représente une opportunité significative (« meaningful opportunity ») pour les entreprises de retenir les écarts de rendement afin de conserver les incitations à l'efficacité est un exercice nécessairement subjectif tel que confirmé par M. Yardley : « *I was asking people to accept the fact that meaningful is not, it's not possible to price...precisely define the objective but it was in a subjective way [...]* »¹⁹. Plus loin, il réitère que « *it is somewhat subjective [...] there is certainly judgment involved* »²⁰.

28. Il n'est pas non plus possible de connaître avec précision comment seraient modifiées les incitations à l'efficacité selon la présence ou non de zones sans partage puisqu'aucune analyse sur l'efficacité ou la productivité des deux entreprises n'apparaît en preuve. M. Yardley l'a confirmé lors des audiences lorsque questionné à savoir s'il était possible pour lui de fournir à la Régie à quel niveau sa recommandation constituait une opportunité significative : « *I dont, there's no, like, scientific analysis either from me or anyone to be able to do that* »²¹.

29. OC ajouterait que l'instauration d'un MTÉR dans un cadre réglementaire de coût de service vise le partage des écarts de rendement qui peuvent survenir pour diverses raisons. Ceci contraste avec la réglementation sous mécanisme incitatif qui définit clairement les relations entre les écarts de rendement et l'efficacité.

30. La méthode de fixation des tarifs en coût de service et l'asymétrie d'information qui en découle est un autre élément pertinent quant au choix du MTÉR. La Régie le relevait d'ailleurs lors de l'instauration d'un mécanisme similaire pour l'entreprise Gaz Métro²². La présence d'une asymétrie d'information justifie, notamment, un MTÉR qui présente une

¹⁹ A-0034, p. 171 et 172.

²⁰ *Ibid*, p. 174 et 175.

²¹ *Ibid*, p. 173.

²² A-0153, R-3809-2012, p. 84.

forme asymétrique, où les écarts négatifs sont à la charge des entreprises, ou encore l'absence de zone sans partage tel qu'appliquée actuellement aux activités de Gaz Métro²³.

31. L'asymétrie d'information a par ailleurs été reconnue par l'expert Centolella comme un des principaux éléments à considérer lors du choix de MTÉR pour le Distributeur et le Transporteur²⁴.
32. OC est par ailleurs en accord avec les particularités propres aux deux entreprises évoquées par M. Yardley dans son témoignage et qu'elles peuvent être prises en compte lors de la détermination de la structure du MTÉR.
33. En définitive, OC estime qu'un équilibrage approprié des éléments mentionnés ci-dessus doit être atteint par le MTÉR afin d'offrir aux entreprises et à la clientèle un partage juste et raisonnable des écarts de rendement.
34. Ces considérations amènent OC à proposer une réduction des zones sans partage de 50 points pour les deux entreprises. Cependant, OC ne propose pas de modification à la forme asymétrique du mécanisme et au facteur de partage 50-50 des zones de partage.

III. SUJETS CONNEXES AU MTÉR

Comptes d'écart

35. Le Distributeur et le Transporteur proposent de maintenir l'ensemble des comptes d'écart²⁵. La raison de ce maintien n'est toutefois pas fournie. Ceci contraste avec ce que le Distributeur indiquait lors de la cause tarifaire R-3776-2011 : « *Par ailleurs, le Distributeur devra revoir les mécanismes de gestion des écarts actuellement en place afin de déterminer lesquels demeurent pertinents et si d'autres sont requis* »²⁶.

²³ *Ibid.*

²⁴ C-FCEI-0046, p. 3.

²⁵ B-0004, p. 24.

²⁶ Dossier R-3776-2011, B-0104, p. 13.

36. La pertinence du lien entre les comptes d'écart et le MTÉR est confirmée par le témoignage de M. Yardley. Celui-ci pose d'ailleurs la question suivante dans son témoignage « *Do HQD's and HQT's deferral and variance accounts have any potential impact on the design of the ESM and the sharing of earnings ?* »²⁷. En contre-interrogatoire, M. Yardley a confirmé que la réponse à cette question est oui²⁸.
37. Questionné sur l'impact probant du maintien ou de l'élimination des comptes d'écart sur les paramètres du MTÉR, M. Yardley disait en réponse à la DDR d'OC que « *If either HQD or HQT proposed to eliminate a deferral or variance account that addressed an expense that was now largely within its control, was a relatively small item, and/or was not expected to exhibit significant variations in the future (and thus, no longer met the typical criteria for a variance or deferral account), then it would be appropriate to analyze whether the elimination of the account would have a significant impact on earnings variability. Under these circumstances, it is likely that the elimination of a variance or deferral account would have minimal impact on the recommendation* »²⁹.
38. M. Yardley a ajouté lors des audiences que l'étude des comptes d'écart est pertinente et que « *it would be, you know, one of those details that I would want to look at in the interest of being comprehensive and thinking things through to the best of my ability* »³⁰.
39. OC est d'avis que l'analyse des comptes d'écarts existants pour les deux entreprises serait un exercice pertinent à mener suite à l'instauration du MTÉR puisque celui-ci aura pour but d'administrer les déviations de l'ensemble des coûts et revenus des entreprises. Les causes tarifaires annuelles seraient le forum approprié pour faire cette l'analyse.

Indicateurs de performance

40. Il est possible d'observer dans certaines juridictions des paramètres du MTÉR qui sont conditionnels à l'atteinte d'objectifs de performance à partir d'indicateurs appropriés.

²⁷ B-0008, p. 14.

²⁸ A-0034, p. 180 et 181.

²⁹ B-0054, p. 8.

³⁰ A-0034, p. 191 et 192.

41. Le Distributeur et le Transporteur ne juge « *ni utile, ni approprié* »³¹ d'introduire un lien entre les indicateurs de performance et le MTÉR. Selon eux, l'exercice présente de nombreux problèmes méthodologiques et les indicateurs ne reflètent pas dans tous les cas l'efficience effectivement réalisée.
42. L'expert Yardley est d'avis que ceci requiert « *careful consideration* » et que « *it may unfairly penalize the utility or provide incentive to over-invest to meet the benchmark and then recover these costs from customers* »³². M. Yardley précise que si des indicateurs devaient être sélectionnés par la Régie, ceux-ci devraient être de nature objective³³.
43. OC est d'avis, comme l'indiquent les demandeurs, qu'un exercice de la sorte peut s'avérer difficile et complexe. OC préfère vivre l'expérience du MTÉR et ne propose pas de relier le mécanisme à des indicateurs de performance.
44. Si la Régie décidait de relier le MTÉR à des indicateurs de performance, OC suggère à la Régie de les relier de manière à pénaliser les entreprises en cas de dégradation des indicateurs. OC est par ailleurs en accord avec M. Yardley sur l'importance de choisir des indicateurs objectifs. Plusieurs indicateurs sont déjà calculés et évalués à l'intérieur des causes tarifaires du Distributeur et du Transporteur. Une moyenne sur quelques années devrait être utilisée pour éviter que les indicateurs ne soient trop sensibles aux événements de force majeure et le délai entre l'implantation des mesures d'efficience et les résultats.

IV. LE TAUX DE RENDEMENT DES CAPITAUX PROPRES

45. OC appuie les recommandations de l'expert Booth ainsi que les conclusions de l'AQCIE-CIFQ au sujet du taux de rendement des capitaux propres et du profil de risque des entreprises.

³¹ B-0020, p. 24.

³² B-0008, p. 17.

³³ B-0020, p. 44.

V. LA MISE A JOUR DU COUT DE LA DETTE ET DU CAPITAL PROSPECTIF

46. OC estime que la proposition des demandeurs vient répondre adéquatement à la demande de la Régie et appuie la nouvelle méthodologie d'actualisation du coût de la dette et du capital prospectif.

VI. RECOMMANDATIONS

47. OC recommande à la Régie de réduire les zones sans partage du MTÉR proposé pour le Distributeur et le Transporteur de 50 points.

48. OC recommande à la Régie d'accepter la forme asymétrique du MTÉR ainsi que le facteur de partage 50-50.

49. OC recommande à la Régie de mener une analyse complète des comptes d'écart existants afin d'évaluer leur pertinence suite à l'instauration du MTÉR.

50. OC recommande à la Régie de ne pas relier le MTÉR à des indicateurs de performance.

51. OC recommande à la Régie de retenir les recommandations de l'expert Booth quand à la détermination du taux de rendement des capitaux propres.

52. OC recommande à la Régie de retenir la proposition du Distributeur quant à la mise à jour du coût de la dette et du coût du capital prospectif.

Le tout respectueusement soumis.

Montréal, le 25 novembre 2013

(s) Belleau Lapointe, s.e.n.c.r.l.

BELLEAU LAPOINTE, s.e.n.c.r.l.
Procureurs d'Option consommateurs