

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER R-3842-2013

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT ET
DISTRIBUTION
TAUX DE RENDEMENT DES CAPITAUX
PROPRES
ET MÉCANISME DE TRAITEMENT DES
ÉCARTS DE RENDEMENT (ÉCARTS
RÉEL/PRÉVISION)

HYDRO-QUÉBEC, en ses qualités de
Transporteur et de Distributeur

Demanderesse

-et-

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE
CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE
(AQLPA)

Intervenantes

LA QUALIFICATION DU MÉCANISME PROPOSÉ PAR HYDRO-QUÉBEC

M^e Dominique Neuman, LL.B.
Procureur

Stratégies Énergétiques (S.É.)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

Le 13 septembre 2013

Régie de l'énergie - Dossier R-3842-2013

Hydro-Québec Transport et Distribution – Taux de rendement des capitaux propres et mécanisme de traitement des écarts de rendement (écarts réel/prévision)

TABLE DES MATIÈRES

1 - PRÉSENTATION	1
2 - L'ENJEU	2
3 - LA RÉPONSE À LA QUESTION POSÉE PAR LA RÉGIE	4
3.1 LES SEPT CRITÈRES ISSUS DU TEXTE DE LA LOI.....	4
3.2 ÉVALUATION DU MTÉR PROPOSÉ PAR HYDRO-QUÉBEC QUANT AUX SEPT CRITÈRES DE QUALIFICATION COMME MÉCANISME DE RÉGLEMENTATION INCITATIVE ISSUS DE LA LOI	13
4 - LE REMÈDE.....	25

1

PRÉSENTATION

1 - La Régie de l'énergie est saisie, au présent dossier R-3842-2013 d'une demande d'Hydro-Québec Transport et Distribution priant la Régie de l'énergie d'approuver un taux de rendement sur ses capitaux propres et un mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR – écarts réel/prévision).¹

2 - Dans sa décision D-2013-117 et sa lettre du 8 août 2013, la Régie demande aux participants de lui indiquer leur position sur la question de savoir si le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) proposé par Hydro-Québec constitue ou non un « *mécanisme de réglementation incitative* » au sens de l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (la *Loi*).

3 - Les présentes représentations constituent la réponse de l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* à cette interrogation de la Régie.

¹ **HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT ET DISTRIBUTION**, Dossier R-3842-2013, Pièce B-0002, Demande introductive.

2

L'ENJEU

4 - La qualification du mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) proposé par Hydro-Québec comme étant ou non un « *mécanisme de réglementation incitative* » au sens de l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (la *Loi*) pose deux enjeux juridiques à la Régie de l'énergie :

□ **Accomplissement par la Régie de son obligation législative de l'article 48.1 LRÉ**

D'une part l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, entré en vigueur le 14 juin 2013, **requiert** que la Régie établisse, pour HQT et HQD, un « *mécanisme de réglementation incitative* », mais sans lui fixer de date limite pour le faire.²

Il est donc dans l'intérêt public, de la Régie et des participants de savoir si la Régie accomplirait ou non cette obligation législative en approuvant le MTÉR proposé ou si au contraire, même en cas d'approbation de ce MTÉR, l'obligation législative de l'article 48.1 resterait inaccomplie.

□ **Date d'extinction du pouvoir transitoire du gouvernement du Québec de fixer le montant des charges d'exploitation de HQT et de HQD**

D'autre part, la disposition transitoire de l'article 7 de la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012* (L.Q. 2013, c. 16) permet au gouvernement du Québec de déterminer le montant des charges d'exploitation de HQT et de HQD à l'égard de toute année tarifaire débutant à compter du 1^{er} janvier 2014 et jusqu'à ce qu'un premier

² *Loi sur la Régie de l'énergie*, L.R.Q., c. R-6.01, a. 48.1.

mécanisme de réglementation incitative s'applique. HQT et HQD conserveraient alors tout excédent découlant de l'écart entre le montant des charges déterminé par le gouvernement et celui réellement engagé.³

Il est donc dans l'intérêt public, de la Régie et des participants de savoir à partir de quel moment un « *mécanisme de réglementation incitative* » sera réputé s'appliquer, éteignant ainsi le pouvoir transitoire du gouvernement de fixer le montant des charges d'exploitation de HQT et de HQD.

³ *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012, L.Q. 2013, c. 16, a. 7.*

3

LA RÉPONSE À LA QUESTION POSÉE PAR LA RÉGIE

3.1 LES SEPT CRITÈRES ISSUS DU TEXTE DE LA LOI

5 - La qualification du mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) proposé par Hydro-Québec comme étant ou non un « *mécanisme de réglementation incitative* » au sens de l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* **est essentiellement une question d'interprétation législative.**

6 - L'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, édicté par l'article 2 de la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012* et la disposition transitoire de l'article 7 de cette même loi se lisent respectivement comme suit :

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

Ce mécanisme doit poursuivre les objectifs suivants :

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

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

3° l'allégement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs du transporteur d'électricité et les tarifs du distributeur d'électricité applicables à un consommateur ou à une catégorie de consommateurs.⁴

⁴ *Loi sur la Régie de l'énergie*, L.R.Q., c. R-6.01, a. 48.1. Souligné en caractère gras par nous.

7. Le gouvernement peut, à l'égard de toute année tarifaire débutant à compter du 1^{er} janvier 2014 et jusqu'à ce qu'un premier mécanisme de réglementation incitative s'applique, **déterminer le montant des charges nettes d'exploitation d'Hydro-Québec, en tant que transporteur d'électricité, et des charges d'exploitation de cette dernière, en tant que distributeur d'électricité**, compris dans les montants globaux des dépenses nécessaires pour assumer le coût de la prestation du service que la Régie doit déterminer en vertu du paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 49 et de l'article 52.3 de la Loi sur la Régie de l'énergie (chapitre R-6.01).

Malgré l'article 51 de la Loi sur la Régie de l'énergie, **Hydro-Québec conserve, en tant que transporteur d'électricité et distributeur d'électricité, tout excédent découlant de l'écart entre le montant des charges déterminé par le gouvernement et celui réellement engagé.**⁵

7 - Les notes explicatives de la Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012 précisent le lien entre ces deux dispositions reproduites ci-dessus :

NOTES EXPLICATIVES

Cette loi modifie plusieurs dispositions législatives **afin de mettre en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012.**

Premièrement, en matière de ressources naturelles et d'énergie, la loi modifie :

1° la Loi sur la Régie de l'énergie afin de prévoir l'établissement par la Régie **d'un mécanisme de réglementation incitative ayant pour objet la réalisation de gains d'efficience par Hydro-Québec**, de permettre au gouvernement de **fixer, à l'égard d'une année tarifaire postérieure à 2013, certaines charges d'exploitation d'Hydro-Québec** jusqu'à ce que s'applique le premier mécanisme de réglementation incitative établi par la Régie, **de prévoir qu'Hydro-Québec conservera tout excédent découlant de l'écart entre le montant de ces charges et celui réellement engagé** et de permettre au gouvernement de dispenser Hydro-Québec du recours à l'appel d'offres à l'égard de certains contrats;⁶

⁵ Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012, L.Q. 2013, c. 16, a. 7. Souligné en caractère gras par nous.

⁶ **ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC**, 40^e législature, 1^{ère} session, Projet de loi 25 - Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012, Tel que sanctionné le 14 juin 2013 (L.Q. 2013, c. 16), Notes explicatives. Souligné en caractère gras par nous.

8 - Le *Plan budgétaire 2013-2014* du gouvernement du Québec (annexé au discours sur le budget du 20 novembre 2012) indiquait à cet égard :

*Le retour à l'équilibre budgétaire, et son maintien par la suite, requièrent **un effort de tous ceux qui peuvent contribuer à résorber l'impasse budgétaire actuelle.** À cet égard, **le bénéfice net d'Hydro-Québec constitue un revenu non négligeable pour l'État québécois.** C'est dans ce contexte qu'un effort additionnel est demandé à Hydro-Québec.⁷*

Gains d'efficience

*[...] **Hydro-Québec réalisera d'importantes réductions de charges d'exploitation associées aux gains d'efficience possibles dans toutes ses divisions, notamment Hydro-Québec Distribution et Hydro-Québec TransÉnergie.***

Les gains d'efficience escomptés et réalisés se traduiront par une réduction d'effectifs de 2 000 personnes chez Hydro-Québec à la fin de 2013, par rapport au niveau de 22 500 employés en place au début de 2012.

— *La réduction d'effectif de 2 000 personnes se fera par attrition.*

Le bénéfice net de 2 725 millions de dollars pourra être atteint dans la mesure où les gains d'efficience demandés à la société d'État seront conservés par l'entreprise. Or, le mécanisme actuel de fixation des tarifs ne permet pas au gouvernement d'assurer avec suffisamment de certitude l'augmentation du bénéfice net qui résultera des gains d'efficience exigés de la société d'État. Le gouvernement considère que la rentabilité globale et les gains d'efficience d'Hydro-Québec doivent contribuer à l'effort de retour à l'équilibre budgétaire et à son maintien par la suite.⁸

⁷ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTRE DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE, *Plan budgétaire. Budget 2013-2014*, 20 novembre 2012. Déposé sous : HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION, Dossier R-3814-2012, Pièce B-0125, HQD-14, Document 1, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/80/DocPrj/R-3814-2012-B-0125-DEMANDE-PIECE-2012_11_30.pdf page A.101. Souligné en caractère gras par nous.

⁸ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTRE DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE, *Plan budgétaire. Budget 2013-2014*, 20 novembre 2012. Déposé sous : HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION, Dossier R-3814-2012, Pièce B-0125, HQD-14, Document 1, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/80/DocPrj/R-3814-2012-B-0125-DEMANDE-PIECE-2012_11_30.pdf page A.101. Souligné en caractère gras par nous.

Ce *Plan budgétaire* s'inscrit dans le contexte où la partie de la dette publique des Québécois provenant du seul gouvernement du Québec s'élève, au 31 mars 2012, à 183 G\$ (soit 54,6 % du PIB annuel). La partie de cette dette non assise sur des actifs, donc la « mauvaise dette » provenant uniquement des déficits cumulés du gouvernement du Québec pour ses opérations courantes, représente 114 G\$ (soit 34 % du PIB annuel). Dans les deux cas, il s'agit de la proportion la plus élevée des provinces canadiennes.⁹

Si l'on ajoute à cela les autres éléments du passif du gouvernement du Québec, les dettes des réseaux parapublics, des municipalités et la part de la dette fédérale, la dette publique du Québec s'établissait le 31 mars 2009 à 285 G\$ selon la méthodologie de l'OCDE (soit 94% du PIB annuel), ce qui en ferait la 5^e dette publique la plus élevée des pays industrialisés.¹⁰ Selon une méthode différente, l'*Institut économique de Montréal (IÉM)* établissait le 16 décembre 2012 la dette publique des Québécois à 252 G\$, avec une croissance de 23 M\$ par jour.¹¹

⁹ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE**, *La dette du Québec et Comparaisons avec les autres gouvernements au Canada*, Site web du gouvernement du Québec (consulté le 15 décembre 2012, tableaux à jour au 31 mars 2012), <http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/page.asp?sectn=36&contn=324> et <http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/page.asp?sectn=36&contn=334>. Déposé sous : **SÉ-AQLPA**, Dossier R-3814-2012, Pièce C-SÉ-AQLPA-0023, SÉ-AQLPA-4, Document 3, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/80/DocPrj/R-3814-2012-C-S%c3%89-AQLPA-0023-PREUVE-AUTRE-2012_12_18.pdf.

¹⁰ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES FINANCES**, *La dette du gouvernement du Québec*, Mars 2010, http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_dettegouvquebec-Mars2010.pdf, pp. 30-31, tableaux 12 et 13. Déposé sous : **SÉ-AQLPA**, Dossier R-3814-2012, Pièce C-SÉ-AQLPA-0026, SÉ-AQLPA-4, Document 6, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/80/DocPrj/R-3814-2012-C-S%c3%89-AQLPA-0026-PREUVE-AUTRE-2012_12_18.pdf.

¹¹ Déposé sous : **INSTITUT ÉCONOMIQUE DE MONTRÉAL (IÉM)**, *Compteur de la dette québécoise*, lu le 16 décembre 2012. **SÉ-AQLPA**, Dossier R-3814-2012, Pièce C-SÉ-AQLPA-0024, SÉ-AQLPA-4, Document 4, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/80/DocPrj/R-3814-2012-C-S%c3%89-AQLPA-0024-PREUVE-AUTRE-2012_12_18.pdf

Selon le ministre des Finances et de l'Économie du Québec, le 20 novembre 2012, la dette publique du seul gouvernement du Québec représente 22 981 \$ par habitant du Québec ; elle a crû d'environ 50 % au cours des dix dernières années.¹² Selon le ministre des Finances et de l'Économie, « *la dette constitu[e] un sérieux problème pour le Québec* ». ¹³ Selon l'économiste Claude Montmarquette, « *[o]n ne peut s'endetter davantage, car on s'en va vers des années où la croissance économique sera moins forte, entre autre en raison du vieillissement de la population* ». ¹⁴

Le déficit annuel du gouvernement du Québec quant à ses opérations courantes, et l'accumulation de la dette des Québécois qui en résulte constituent des transferts de coûts entre les générations de contribuables, allant à l'encontre de l'intérêt public et des principes d'équité intergénérationnelle et de développement durable, codifiés notamment à l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* et à l'article 6 de la *Loi sur le développement durable*.

¹² **GOVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTRE DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE**, *Discours sur le Budget. Budget 2013-2014*, Québec, le 20 novembre 2012, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2013-2014/fr/documents/Discours.pdf>, page 27. Déposé sous : **SÉ-AQLPA**, Dossier R-3814-2012, Pièce C-SÉ-AQLPA-0027, SÉ-AQLPA-4, Document 7, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/80/DocPrj/R-3814-2012-C-S%3%89-AQLPA-0027-PREUVE-AUTRE-2012_12_18.pdf.

¹³ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTRE DES FINANCES ET DE L'ÉCONOMIE**, *Discours sur le Budget. Budget 2013-2014*, Québec, le 20 novembre 2012, <http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/2013-2014/fr/documents/Discours.pdf>, page 27. Déposé sous : **SÉ-AQLPA**, Dossier R-3814-2012, Pièce C-SÉ-AQLPA-0027, SÉ-AQLPA-4, Document 7, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/80/DocPrj/R-3814-2012-C-S%3%89-AQLPA-0027-PREUVE-AUTRE-2012_12_18.pdf.

¹⁴ **Francis VAILLES**, *Dette: le Québec au 5^e rang dans le monde industrialisé*, La Presse, le 27 février 2010 (mis à jour le 01 mars 2010), <http://affaires.lapresse.ca/economie/quebec/201002/26/01-4255828-dette-le-quebec-au-5e-rang-dans-le-monde-industrialise.php>, Consulté le 15 décembre 2012. Déposé sous : **SÉ-AQLPA**, Dossier R-3814-2012, Pièce C-SÉ-AQLPA-0025, SÉ-AQLPA-4, Document 5, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/80/DocPrj/R-3814-2012-C-S%3%89-AQLPA-0025-PREUVE-AUTRE-2012_12_18.pdf.

9 - Le décret D.1135-2012 du gouvernement du Québec du 5 décembre 2012 est par ailleurs toujours en vigueur.

S'ajoutant aux articles 5 et 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, Ce décret exige que, lors de la fixation des tarifs d'électricité, les orientations gouvernementales mentionnées dans le budget 2013-2014 soient « prises en compte » par la Régie de l'énergie, afin de favoriser l'atteinte de l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec.¹⁵

Le préambule du décret reprend les orientations gouvernementales précitées :

ATTENDU QUE le retour à l'équilibre budgétaire, et son maintien par la suite, requièrent un effort de tous ceux qui peuvent contribuer à résorber l'impasse budgétaire actuelle;

ATTENDU QUE le bénéfice net d'Hydro-Québec constitue un revenu non négligeable pour l'État québécois;

ATTENDU QUE le gouvernement a demandé, dans son budget 2013-2014, un effort additionnel à Hydro-Québec pour établir la prévision du bénéfice net d'Hydro-Québec à 2 725 M\$ pour l'année 2013-2014;

ATTENDU QUE cet effort doit se concrétiser dans le bénéfice net d'Hydro-Québec;

¹⁵ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, Décret no. 1135-2012 concernant les préoccupations économiques, sociales et environnementales indiquées à la Régie de l'énergie afin de favoriser l'atteinte de l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec, le 5 décembre 2012.

10 - Il ressort de l'ensemble de ces textes que sept critères permettent de déterminer si le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) proposé par Hydro-Québec comme étant ou non un « *mécanisme de réglementation incitative* » au sens de l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

Nous énumérons ci-après ces sept critères. Dans la section 3.2 plus loin, nous reprendrons individuellement chacun de ces sept critères afin de vérifier si MTÉR proposé par Hydro-Québec s'y conforme ou non :

□ **Critère no. 1 : Les orientations gouvernementales mentionnées dans le discours sur le budget du 20 novembre 2012**

Le mécanisme doit correspondre à l'intention du législateur dont la loi du 14 juin 2013 vise la mise en œuvre du discours sur le budget du 20 novembre 2012. Le décret D.1135-2012 exige également que, lors de la fixation des tarifs d'électricité, les orientations gouvernementales mentionnées dans le budget 2013-2014 soient prises en compte par la Régie de l'énergie, afin de favoriser l'atteinte de l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec.

Ces orientations consistent à favoriser l'atteinte de l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec, en s'assurant notamment qu'Hydro-Québec conserve certains de ses gains d'efficacité afin de pouvoir les remettre au gouvernement.

Tel que susdit, ces objectifs s'inscrivent dans une perspective d'intérêt public, d'équité intergénérationnelle et de développement durable, codifiée notamment à l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

□ **Critère no. 2 : Le caractère incitatif du mécanisme**

Le mécanisme retenu doit être un « *mécanisme de réglementation incitative* ». Il doit donc inciter HQT et HQD à faire quelque chose (qui soit évidemment cohérent avec la volonté du législateur énoncée ci-dessus et au reste de l'article 48.1 et de la *Loi*).

□ **Critère no. 3 : La réalisation de gains d'efficacité**

Le mécanisme doit inciter HQT et HQD à réaliser des gains d'efficacité.

□ **Critère no. 4 : L'amélioration continue de la performance et de la qualité du service**

Le mécanisme doit mener HQT et HQD à l'amélioration continue de leur performance et de la qualité de leur service.

Cette condition, comprenons-nous, s'inscrit dans le cadre de la jurisprudence et de la doctrine constantes, relatives aux mécanismes de réglementation incitative, visant à éviter que les réductions de coûts incitées par des tels mécanismes ne résultent de coupures aveugles dans des activités qu'il aurait au contraire été souhaitable de maintenir et même d'améliorer afin d'assurer la réalisation des objectifs de l'utilité publique quant à la qualité de son service et de sa performance. Ces objectifs de qualité de service et de performance peuvent, selon le cas, être relatifs à la livraison du service d'électricité lui-même, à la livraison d'autres produits (tels que des programmes d'efficacité énergétique, des programmes d'aide aux clients à faibles revenus, etc.) ou à l'accomplissement d'autres objectifs environnementaux et sociaux fixés pour l'entreprise.

□ **Critère no. 5 : Le partage des gains d'efficience entre HQ et les consommateurs**

L'article 48.1 LRÉ indique que le mécanisme doit notamment poursuivre l'objectif d'une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et, selon le cas, au distributeur ou au transporteur.

Cela signifie que si, actuellement, les gains d'efficience planifiés d'avance dans la cause tarifaire sont transmis à 100 % aux consommateurs (par réduction du revenu requis servant à l'établissement des tarifs), cette situation doit cesser : ces gains d'efficience planifiés d'avance devront dorénavant être conservés au moins en partie par Hydro-Québec.

De même cela signifie que si, actuellement, les gains d'efficience imprévus constatés en fin d'exercice sont conservés à 100 % par Hydro-Québec, cette situation doit cesser : ces gains d'efficience imprévus devront dorénavant être transmis au moins en partie aux consommateurs.

□ **Critère no. 6 : L'allégement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs de HQT et de HQD**

Le mécanisme doit mener à l'allégement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs de HQT et de HQD.

□ **Critère no. 7 : Le lien logique entre l'entrée en vigueur du mécanisme incitatif et l'extinction du pouvoir transitoire du gouvernement prévu à l'article 7 de la Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012**

Il doit exister un lien logique entre l'entrée en vigueur du mécanisme incitatif et l'extinction du pouvoir transitoire du gouvernement prévu à l'article 7 de la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012*.

Le contenu du mécanisme incitatif doit en effet permettre d'expliquer logiquement pourquoi, en l'attente de ce mécanisme, le gouvernement du Québec disposerait du pouvoir de fixer lui-même les charges d'exploitation de HQT et de HQD (montant que HQT et HQD conserveraient même en cas d'écart par rapport aux charges effectivement réalisées) alors que ce pouvoir disparaîtrait dès que le mécanisme incitatif serait édicté.

L'enjeu ici consiste notamment à s'assurer que le mécanisme permette à Hydro-Québec de conserver des gains d'efficacité qu'actuellement elle ne conserve pas (tels que ceux générés par les mesures d'efficacité planifiées d'avance dans les causes tarifaires).

3.2 ÉVALUATION DU MTÉR PROPOSÉ PAR HYDRO-QUÉBEC QUANT AUX SEPT CRITÈRES DE QUALIFICATION COMME MÉCANISME DE RÉGLEMENTATION INCITATIVE ISSUS DE LA LOI

11 - Selon les témoins d'Hydro-Québec James M. Coyne et John P. Trogonoski eux-mêmes, un mécanisme de partage des écarts de fin d'année (« *earnings sharing mechanism - ESM* ») ne peut être qualifié de mécanisme de réglementation incitative (« *incentive regulation mechanisms -IRM* ») au sens usuel du terme. Messieurs Coyne et Trogonoski distinguent en effet les deux notions. Un mécanisme de partage des écarts de fin d'année (« *earnings sharing mechanism - ESM* ») peut toutefois faire partie d'un mécanisme de réglementation incitative (« *incentive regulation mechanisms -IRM* ») :

*HQD and HQT have historically operated under traditional cost-of-service regulation, while more than 22 percent of operating companies in the Canadian proxy group are under **incentive regulation mechanisms (“IRM”)** or are in the process of renewing those plans. **Most, but not all, of those incentive plans include an earnings sharing mechanism (“ESM”)**. Among the U.S. electric utility proxy group, slightly more than half of the operating companies are subject to an IRM within the context of a multi-year rate plan or formula rate plan, and all of those plans include a mechanism for sharing earnings with customers.*¹⁶

Un balisage réalisé par Messieurs Coyne et Trogonoski montre qu'il peut exister des utilités publiques sujettes à un mécanisme de partage des écarts de fin d'année sans avoir de mécanisme de réglementation incitative (par ex. Newfoundland Power), tout comme il peut exister des utilités publiques sujettes à un de réglementation incitative sans avoir de mécanisme de partage des écarts de fin d'année (par ex. ATCO Electric Distribution, Fortis Alberta, TransCanada pipeline).¹⁷

¹⁶ HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT ET DISTRIBUTION, Dossier R-3842-2013, Pièce B-0007, HQTD-2, Document 1, *Témoignage de MM. James M. Coyne et John P. Trogonoski de Concentric Energy Advisors sur le taux de rendement et l'analyse de risque*, pages 46-47. Souligné en caractère gras par nous.

¹⁷ HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT ET DISTRIBUTION, Dossier R-3842-2013, Pièce B-0007, HQTD-2, Document 1, *Témoignage de MM. James M. Coyne et John P. Trogonoski de Concentric Energy Advisors sur le taux de rendement et l'analyse de risque*, Exhibit JMC-4, Schedule 5.

12 - Nous sommes en accord avec ces propos de Messieurs James M. Coyne et John P. Trogonoski, témoins d'Hydro-Québec.

Nous soumettons respectueusement que le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) proposé par Hydro-Québec au présent dossier ne constitue pas un « *mécanisme de réglementation incitative* » au sens de l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* car, tel que vu ci-après, il ne répond pas à plusieurs des sept critères ci-dessus énoncés, issus de la *Loi*, et qu'il aurait été nécessaire de satisfaire afin d'être ainsi qualifiés.

13 - En effet, comme nous le soulignons le 28 mai 2013 à l'audience du dossier R-3835-2013, le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) proposé par Hydro-Québec au présent dossier ne constitue pas « *un mécanisme incitatif à l'efficacité* », mais uniquement « *un mécanisme incitatif à l'efficacité imprévue* », tout comme le régime actuellement en vigueur :

*actuellement la méthode de coût de service, sans fermeture de livres, constitue, si l'on veut, déjà **un mécanisme incitatif [...] à l'efficacité imprévue**. C'est-à-dire que s'il y a surprévision des dépenses et sous-prévision des ventes, l'écart, actuellement, bénéficie entièrement Hydro-Québec et, selon la proposition faite au [R-]3842-2013 l'écart bénéficierait à Hydro-Québec jusqu'à un certain seuil et après serait partagé. Donc, la différence c'est un mécanisme à la planification et la prévision de l'efficacité versus un mécanisme à l'efficacité imprévue.*¹⁸

14 - Le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) proposé par Hydro-Québec au présent dossier constitue même, tout comme le régime actuellement en vigueur, « **un désincitatif à faire de l'efficacité planifiée d'avance, dans la cause tarifaire** ». En effet, selon le régime actuellement en vigueur et celui du MTÉR proposé, tout gain d'efficacité planifié d'avance et inscrit dans une cause tarifaire de HQT ou HQD se traduit par une baisse du revenu tarifaire requis : HQT et HQD ne reçoivent donc aucune récompense pour de tels gains, lesquels sont entièrement transmis aux consommateurs. Ce n'est que si le processus de planification **est déficient**, que l'on évite de planifier d'avance certains gains d'efficacité et que des dépenses prévues ne sont pas réalisées en fin d'exercice qu'HQT et HQD seront récompensées.

Ces écarts entre la prévision et le réel ne sont par ailleurs soumis à aucune vérification permettant de déterminer s'il s'agit véritablement de gains d'efficacité ou au contraire de la conséquence d'erreurs prévisionnelles, des aléas normaux des processus d'affaire (« *normal*

¹⁸ **SÉ-AQLPA (dans le cadre d'une Coalition)**, Dossier R-3835-2013, n.s. Volume 1, le 28 mai 2013, pages 187-188. Souligné en caractère gras par nous.

ebb and flow of the business ») de HQT et de HQD ou même de dysfonctionnements dans les opérations de l'entreprise, qui n'auraient pas livrées les résultats souhaités.

15 - Hydro-Québec confirme nos appréhensions :

Question 13.2 de la demande de complément de preuve de la Régie à Hydro-Québec

Veillez indiquer si la provenance des écarts relatifs aux charges d'exploitation du Transporteur et du Distributeur est attribuable à des gains d'efficience et/ou à des écarts de prévision. Veuillez quantifier.

Réponse R13.2 d'Hydro-Québec à la demande de complément de preuve de la Régie

Les écarts relatifs aux charges d'exploitation proviennent dans tous les cas d'écarts entre les prévisions et les coûts réels constatés pour une année donnée. Toutefois, certains de ces écarts proviennent de gains d'efficience non anticipés, mais sont difficiles, voire impossibles dans certains cas, à distinguer des écarts de prévision.¹⁹

16 - Le témoin Robert C. Yardley d'Hydro-Québec ajoute que les écarts de fin d'année sont, en bonne part, attribuables aux aléas normaux des processus d'affaire (« *normal ebb and flow of the business* ») de HQT et de HQD :

Question 15.1 de la demande de complément de preuve de la Régie à Hydro-Québec

Veillez préciser et discuter quels seraient les facteurs à prendre en compte pour la zone sans partage (« deadband ») afin de refléter les aléas du processus d'affaire (« normal ebb and flow of the business ») tant du Distributeur que du Transporteur.

Réponse R15.1 du témoin Robert C. Yardley d'Hydro-Québec à la demande de complément de preuve de la Régie

There are many factors beyond the control of the utility that will affect either revenues (e.g., sales levels) or costs (e.g., costs of major inputs) and therefore affect earnings. When there is no ESM, the utility absorbs the risk that earnings

¹⁹ HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT ET DISTRIBUTION, Dossier R-3842-2013, Pièce B-0020, HQTD-3, Document 1, Question et réponse 13.2. Souligné en caractère gras par nous.

will be higher or lower than the authorized return due in part to these factors. These circumstances are what Mr. Yardley refers to as the “normal ebb and flow of the business.” They include forecast differences that are attributable to the differences between the volume of sales included in the design of rates and the actual sales that occur during the rate year. They also include the differences between the level of costs reflected in the design of rates and actual cost levels for cost items that are not addressed through variance and deferral accounts. The imposition of an ESM with a deadband preserves this allocation of risk attributable to the normal ebb and flow to the utility just as that faced by the utility before the implementation of an ESM.²⁰

17 - Objectivement, le régime actuellement en vigueur tout comme celui du MTÉR proposé constituent d'ailleurs des **incitatifs à faire des prévisions budgétaires conservatrices erronées lors de la cause tarifaire** (sous-estimation de la demande dans le cas de HQT et des revenus et sur-estimation des dépenses dans le cas de HQT et HQD lors de leurs causes tarifaires annuelles) et des **incitatifs au dysfonctionnement dans les opérations de l'entreprise, afin que celles-ci ne livrent pas les résultats souhaités.**

Alors que HQT et HQD sont les seuls à bénéficier de tels incitatifs sous le régime actuel, le MTÉR proposé rendra également les consommateurs partiellement bénéficiaires de ces incitatifs.

18 - Dans notre demande d'intervention au présent dossier, nous soulignons ce qui suit à cet égard :

[Le MTÉR proposé par HQT et HQD au présent dossier] désincite à faire de l'efficacité budgétée d'avance et incite uniquement à faire de l'efficacité imprévue. Et même l'incitation à faire de l'efficacité imprévue est inadéquate car le mécanisme incite surtout à faire des prévisions budgétaires conservatrices (sous-estimation de la demande dans le cas de HQT et des revenus et sur-estimation des dépenses dans le cas de HQT et HQD lors de leurs causes tarifaires annuelles).

Il est à noter que l'incitation à faire des prévisions budgétaires conservatrices existe déjà chez HQT et HQD sous le régime actuellement existant : il n'existe en effet actuellement aucun processus de fermeture des livres pouvant mener à des décisions de la Régie en cas d'écart réel/prévision en fin d'année. HQT

²⁰ HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT ET DISTRIBUTION (Robert C. Yardley, témoin), Dossier R-3842-2013, Pièce B-0020, HQT-D-3, Document 1, Question et réponse 15.1. Souligné en caractère gras par nous.

et HQD assument actuellement tout écart positif ou négatif entre la prévision et le réel. Actuellement, les associations de consommateurs ont un intérêt objectif, en cause tarifaire, à contrer les prévisions budgétaires conservatrices d'HQT et d'HQD et [à] favoriser des prévisions plus proches de la réalité, ceci afin de réduire l'éventualité d'écarts positifs en fin d'année.

Cela ne sera plus le cas avec la proposition de mécanisme de traitement des écarts logée par Hydro-Québec au présent dossier. Dorénavant, si ce mécanisme est adopté, les associations de consommateurs auront [...] le même intérêt objectif que HQ à ce que les prévisions budgétaires soient les plus conservatrices possibles (sous-estimation de la demande dans le cas de HQD et des revenus et sur-estimation des dépenses dans le cas de HQT et HQD lors de leurs causes tarifaires annuelles) afin qu'en fin d'année les écarts réel/prévision dépassent le seuil au-delà duquel il y aura partage des « gains » avec les consommateurs.

SÉ-AQLPA estime qu'une telle incitation à des prévisions budgétaires conservatrices pervertit le mode actuel de régulation de HQT et HQD basé sur le coût de service prévu (COS).

Une telle incitation à des prévisions budgétaires conservatrices (afin de gonfler artificiellement les écarts de fin d'année) n'est pas dans l'intérêt public. Des prévisions erronément conservatrices de HQT et HQD nuisent directement aux intérêts de l'environnement et du développement durable. Ainsi, une sous-estimation de la demande empêche le régulateur, Hydro-Québec et les intervenants [lors des causes tarifaires] de disposer du portrait réel de la consommation énergétique des diverses clientèles, ce qui nuit à la qualité de la conception des divers programmes d'économie d'énergie et de gestion de la consommation et aux ajustements à ces programmes. De plus, la surestimation générale des dépenses est susceptible d'amener le régulateur et Hydro-Québec à être moins généreux à l'égard des charges et investissements optionnels visant des améliorations d'intérêt public, surtout si leurs coûts sont eux-mêmes surestimés.²¹

²¹ **SÉ-AQLPA**, Dossier R-3842-2013, Pièce C-SÉ-AQLPA-0003, *Demande d'intervention*, pages 4-5. Caractère gras dans le texte.

19 - Tel que formulé, le MTÉR proposé (tout comme le régime actuel) ne distinguent pas entre les sources des écarts réel/prévision (sauf quant à quelques postes budgétaires protégés par des comptes de frais reportés). Or les coûts du PGEÉ, les coûts des PUERRA (sauf quant aux coûts de subvention au mazout), les coûts visant à l'amélioration de la qualité du service, à l'aide aux clients à faible revenu, au maintien de la qualité de l'onde, au traitement de la végétation, à l'entretien et à la prévention des interruptions de service, au traitement des poteaux, à la prévention des déversements, à la décontamination des sols et à beaucoup d'autres postes budgétaires ne font pas partie de ces comptes de frais reportés.

C'est donc dire que le MTÉR proposé, tout comme le régime actuel, récompensent HQT et HQD s'ils réduisent ces postes budgétaires.

L'effet pervers est particulièrement prononcé quant à la non-réalisation des dépenses prévues pour le PGEÉ et les PUERRA (sauf quant aux coûts de subvention au mazout). En effet, non seulement les dépenses non réalisées se traduiront par des récompenses en fin d'exercice à Hydro-Québec, mais celle-ci sera par ailleurs immunisée (par des comptes de frais reportés) contre toute hausse de coûts d'approvisionnement en électricité et en combustible pouvant résulter de sa défaillance à réaliser ses dépenses prévues en efficacité énergétique.

Le MTÉR proposé et le régime actuel constituent donc objectivement des incitatifs à Hydro-Québec à ne pas réaliser les dépenses en efficacité énergétique (PGEÉ et PUERRA sauf les coûts de subvention au mazout), les dépenses visant à l'amélioration de la qualité du service, à l'aide aux clients à faible revenu, au maintien de la qualité de l'onde, au traitement de la végétation, à l'entretien et à la prévention des interruptions de service, au traitement des poteaux, à la prévention des déversements, à la décontamination des sols et à beaucoup d'autres postes budgétaires.

20 - Nous soumettons donc respectueusement que de tels incitatifs à l'efficience non planifiée, désincitatifs à l'efficience planifiée, incitatifs à des prévisions conservatrices erronées, incitatifs au dysfonctionnement dans les opérations de l'entreprise (afin que celles-ci ne livrent pas les résultats souhaités), désincitatifs à l'efficacité énergétique, désincitatifs à l'amélioration de la qualité du service, désincitatifs à l'aide aux clients à faible revenu, désincitatifs au maintien de la qualité de l'onde, désincitatifs au traitement de la végétation, désincitatifs à l'entretien et à la prévention des interruptions de service, désincitatifs au traitement des poteaux, désincitatifs à la prévention des déversements et désincitatifs à la décontamination des sols ne constituent manifestement pas ce que le législateur recherchait lorsqu'il a requis, à l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, « un mécanisme de réglementation incitative ».

21 - Plus précisément, le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) proposé par Hydro-Québec au présent dossier ne répond pas aux sept critères que nous avons énoncés plus haut, issus de la *Loi*, et qu'il aurait été nécessaire de satisfaire afin de pouvoir être qualifié de « *mécanisme de réglementation incitative* » au sens de l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* :

□ **Critère no. 1 : Les orientations gouvernementales mentionnées dans le discours sur le budget du 20 novembre 2012**

Le MTÉR proposé ne répond pas à ce critère.

En effet, le discours du budget du gouvernement du Québec du 20 novembre 2012, tel que répété au préambule du Décret D.1135-2012 précité, visait à amener HQT et HQD à conserver leurs gains d'efficience (dont les gains d'efficience planifiés d'avance dans les causes tarifaires) afin de pouvoir accroître les dividendes versés par la Société d'État au gouvernement, contribuant ainsi l'atteinte de l'équilibre budgétaire et donc à la réduction du transfert entre les générations de contribuables des dépenses courantes de l'État. Le discours du budget prévoyait à cet égard que le revenu requis de HQT et de HQD prévu pour l'année commençant en 2013 soit basé sur les charges d'opération prévues de l'année commencée en 2012, de sorte que tous les gains d'efficience entre ces deux années (qu'ils soient planifiés ou constatés en fin d'exercice) seraient conservés par l'entreprise afin d'être versés au gouvernement pour cette année. Lors des années ultérieures, de tels gains seraient également conservés partiellement par Hydro-Québec mais en en partageant une autre partie avec les consommateurs, ce qui constituerait un changement drastique par rapport à la situation actuelle où les consommateurs bénéficient de 100 % des gains d'efficience planifiés d'avance par HQT et HQD.

Or le MTÉR proposé par Hydro-Québec au présent dossier ne lui permet aucunement de conserver quelque part que ce soit de ses gains d'efficience planifiés d'avance lors de la cause tarifaire. Quant aux gains d'efficience imprévus constatés en fin d'année, le MTÉR proposé ne permettra à Hydro-Québec que d'en conserver une part moins grande que sous le régime actuel, car de tels gains auront dorénavant à être partagés avec les consommateurs au-delà d'un certain seuil.

Le MTÉR proposé par Hydro-Québec ne permettra donc à Hydro-Québec que de conserver une part *moins grande* des gains d'efficience qu'il conserve actuellement, ce qui contrevient avec l'objectif visé par le budget du gouvernement du Québec qui consiste à lui permettre de conserver une *plus grande* part de ces gains qu'actuellement.

Le MTÉR proposé permettra donc à Hydro-Québec de *moins contribuer* à la résorption du déficit de l'État que s'il n'y avait pas eu de MTÉR et, dans tous les cas, beaucoup moins que ce qui était envisagé par le discours du budget du gouvernement du Québec du 20 novembre 2012.

□ **Critère no. 2 : Le caractère incitatif du mécanisme**

Le MTÉR proposé ne répond pas à ce critère.

En effet, il incite certes à faire quelque chose, mais de toute évidence ce n'est pas ce que le législateur avait à l'esprit lorsqu'il a requis un « *mécanisme de réglementation incitative* ».

Tel que souligné plus haut, des incitatifs à la seule efficience non planifiée, désincitatifs à l'efficience planifiée, incitatifs à des prévisions conservatrices erronées, incitatifs au dysfonctionnement dans les opérations de l'entreprise (afin que celles-ci ne livrent pas les résultats souhaités), désincitatifs à l'efficacité énergétique, désincitatifs à l'amélioration de la qualité du service, désincitatifs à l'aide aux clients à faible revenu, désincitatifs au maintien de la qualité de l'onde, désincitatifs au traitement de la végétation, désincitatifs à l'entretien et à la prévention des interruptions de service, désincitatifs au traitement des poteaux, désincitatifs à la prévention des déversements et désincitatifs à la décontamination des sols ne constituent pas ce que le législateur recherche.

Hydro-Québec plaide qu'elle est une entreprise sérieuse et donc qu'elle continuera d'agir de façon responsable, malgré les incitatifs et désincitatifs non souhaitables que comportent le régime actuel et le MTÉR proposé.

Il reste toutefois qu'objectivement, ces incitatifs et désincitatifs non souhaitables font bel et bien partie du MTÉR proposé, alors que le législateur requiert au contraire que soit édicté un mécanisme incitatif qui inciterait présumément à faire des choses souhaitables.

□ **Critère no. 3 : La réalisation de gains d'efficience**

Le MTÉR proposé ne répond pas à ce critère.

En effet, tel que mentionné, le MTÉR proposé (tout comme le régime actuel) inciteraient HQT et HQD seulement à réaliser des gains d'efficience imprévus en fin d'exercice, mais les désinciteraient à réaliser de l'efficience planifiée d'avance lors de leurs causes tarifaires.

□ **Critère no. 4 : L'amélioration continue de la performance et de la qualité du service**

Le MTÉR proposé ne répond pas à ce critère.

HQT et HQD plaident qu'il n'est pas nécessaire que son MTÉR comprenne des dispositions particulières pour assurer le maintien ou l'amélioration de leur performance ou de la qualité de leur service car ces questions ne poseraient, selon elle, aucun problème actuel. Même si cela été vrai, le législateur requiert malgré tout que l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service soit une composante du mécanisme de réglementation incitative qui sera édicté suivant l'article 48.1 LRÉ.

Il est donc législativement requis que le mécanisme incitatif mette en place des mesures visant à éviter que les réductions de coûts incitées par ce mécanisme ne résultent de coupures aveugles dans des activités qu'il aurait au contraire été souhaitable de maintenir et même d'améliorer afin d'assurer la réalisation des objectifs de l'utilité publique quant à la qualité de son service et de sa performance. Tel que mentionné plus haut, ces objectifs de qualité de service et de performance peuvent, selon le cas, être relatifs à la livraison du service d'électricité lui-même, à la livraison d'autres produits (tels que des programmes d'efficacité énergétique, des programmes d'aide aux clients à faibles revenus, etc.) ou à l'accomplissement d'autres objectifs environnementaux et sociaux fixés pour l'entreprise.

Plusieurs outils sont possibles à cette fin :

- **Filtrer les « gains d'efficience »** de manière à ne retenir que ceux résultant de vraie efficience et non de coupures de coûts non souhaitées. Cela peut s'effectuer notamment lors de la cause tarifaire, en établissant, sur une base prévisionnelle, des « **chantiers d'efficience** », qui seraient les seuls dont les « gains d'efficience » seraient reconnus aux fins du mécanisme incitatif.

- De même, en fin d'exercice au moyen d'une **décision de fermeture de livres**, le régulateur pourrait filtrer les écarts réel/prévision de manière à ne retenir, aux fins du mécanisme, que ceux qui correspondent réellement à des gains d'efficacité. Si, par contre, le régulateur constate que des dépenses prévues souhaitables n'ont pas été réalisées, il lui serait possible de les placer dans un compte de frais reporté (les excluant ainsi des récompenses et partages prévus au mécanisme incitatif) **avec ordonnance que l'entreprise les réalise l'année subséquente**.
- Plus généralement, le régulateur pourrait **exclure de façon générique** du mécanisme les postes budgétaires jugés correspondre à des **dépenses souhaitables (qu'il n'est pas souhaitable de comprimer)**. Cela peut se faire par exemple au moyen de **comptes de frais reportés**.
- Le régulateur pourrait aussi rendre les récompenses et partages sur certains gains d'efficacité **conditionnels, sur une base sine qua non, à l'atteinte d'objectifs clairement** identifiés (objectifs de résultats environnementaux, objectifs de résultats d'efficacité énergétique, objectifs de réalisation de diverses activités, objectifs de qualité de service, etc.).
- Enfin, le régulateur pourrait pondérer les récompenses et partages sur certains gains d'efficacité en fonction d'une **échelle d'indicateurs de performance**.
- Ou une combinaison de ces outils.

Or le MTÉR proposé par Hydro-Québec au présent dossier ne comporte aucune de ces outils :

- Il n'y a aucun filtrage des gains du mécanisme sur une base prévisionnelle, par l'identification de chantiers d'efficacité, vu que HQT et HQD ne reçoivent jamais de récompense pour leurs gains d'efficacité planifiés d'avance.
- Il n'y a aucun filtrage des gains du mécanisme *a posteriori*, par décision du régulateur sur la fermeture des livres. Le MTÉR proposé récompenserait en effet tous les écarts réel/prévision quelle qu'en soit l'origine.
- Il n'y a aucune règle rendant les récompenses et partages de gains d'efficacité conditionnels à l'atteinte d'objectifs.

- Il n'y a aucune règle pondérant les récompenses et partages de gains d'efficacité en fonction d'une échelle d'indicateurs de performance.
- Même les comptes de frais reportés énoncés par HQT et HQD portent non pas sur les postes budgétaires correspondant à des dépenses qu'il n'est pas souhaitable de comprimer (sauf à la rigueur le compte d'écarts pour les coûts des pannes majeures) mais se limitent à exclure du mécanisme uniquement les postes budgétaires échappant au contrôle de HQT et de HQD (les *exogènes*).²² Plus haut, nous avons même souligné l'effet pervers résultant de l'exclusion des coûts d'approvisionnement de HQD en électricité et en combustible, alors que les coûts du PGEÉ et des PUERRA (sauf les coûts de subvention au combustible) ne sont eux-mêmes pas exclus du mécanisme. Ainsi, si HQD échoue à réaliser ses dépenses prévues en PGEÉ et PUERRA, elle sera doublement récompensée car un tel échec sera traité comme un gain d'efficacité et que l'accroissement des coûts d'approvisionnement en électricité ou en combustible pouvant résulter de cet échec sera neutralisé par l'effet des comptes de frais reportés.

□ **Critère no. 5 : Le partage des gains d'efficacité entre HQ et les consommateurs**

Le MTÉR proposé ne répond pas à ce critère.

Certes, il y a partage. Mais ce ne sont pas les gains d'efficacité qui sont partagés. Tel que vu plus haut, HQT et HQD ne retirent aucun avantage, aucun partage des gains d'efficacité qui sont planifiés d'avance, dans leurs causes tarifaires. À l'inverse, ce qu'ils partagent, ce sont quelques gains d'efficacité imprévus de fin d'exercice et, surtout, ils partagent le fruit de leurs erreurs prévisionnelles, le fruit des écarts résultant des aléas normaux des processus d'affaire (« *normal ebb and flow of the business* »), voire même le fruit de dysfonctionnements dans les opérations de l'entreprise, qui n'auraient pas livrées les résultats souhaités.

Ce n'est pas ce partage que vise l'article 48.1 al. 2 par 2^o de la *Loi*.

²² HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT ET DISTRIBUTION, Dossier R-3842-2013, Pièce B-0004, HQTD-1, Document 1, page 24.

□ **Critère no. 6 : L'allégement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs de HQT et de HQD**

Le MTÉR proposé ne répond pas à ce critère.

Il n'amène aucun allègement de processus (à moins que l'on considère comme un allègement le fait que les associations de consommateurs seraient dorénavant incitées à être moins enclines, en cause tarifaire, à contester les prévisions conservatrices erronées ou à se plaindre, en fin d'année, que des sommes prévues n'auront pas été dépensées et que les résultats souhaités n'auront pas été livrés).

□ **Critère no. 7 : Le lien logique entre l'entrée en vigueur du mécanisme incitatif et l'extinction du pouvoir transitoire du gouvernement prévu à l'article 7 de la Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012**

Le MTÉR proposé ne répond pas à ce critère.

En effet, il n'existe pas de lien logique entre l'adoption du MTÉR proposé par Hydro-Québec au présent dossier (qui inciterait HQT et HQD seulement à réaliser des gains d'efficacité imprévus en fin d'exercice, mais les désinciterait à réaliser de l'efficacité planifiée d'avance lors de leurs causes tarifaires.) et l'extinction du pouvoir gouvernemental de l'article 7 qui, lui, aurait amené HQT et HQD à réaliser des gains d'efficacité planifiée d'avance et à conserver de tels gains pour les remettre au gouvernement.

Le MTÉR proposé et l'article 7 visent des objets complètement différents.

22 - En réponse à la question posée par la Régie, le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) proposé par Hydro-Québec au présent dossier ne constitue donc pas un « mécanisme de réglementation incitative » au sens de l'article 48.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie.

4

LE REMÈDE

23 - Le fait que le MTÉR proposé par Hydro-Québec au présent dossier ne constitue pas un « *mécanisme de réglementation incitative* » au sens de la *Loi* ne signifie pas, en soi, qu'il doive être rejeté préliminairement par la Régie. Hydro-Québec a en effet le droit de soumettre des propositions sur tous les sujets qu'elle désire et le Tribunal aura à les évaluer à leur mérite.

24 - Toutefois, si la Régie devait examiner le MTÉR actuel proposé par Hydro-Québec, il lui serait nécessaire de tenir une audience distincte sur le « *mécanisme de réglementation incitative* » requis par l'article 48.1 de la *Loi*. Les deux audiences risqueraient de se dérouler simultanément, notamment parce que l'article 7 de la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012* pourrait rendre souhaitable une décision rapide sur le « *mécanisme de réglementation incitative* ».

Que les deux audiences se tiennent simultanément ou non, il existerait un risque de chevauchement des deux mécanismes. Le « *mécanisme de réglementation incitative* » pourrait en effet prévoir, par souci de cohérence, un mode de gestion des écarts de fin d'année, lequel ferait double emploi ou viendrait amender le MTÉR étudié séparément. Nous avons d'ailleurs noté plus haut que, selon un balisage réalisé par les témoins d'Hydro-Québec James M. Coyne et John P. Trogonoski, un grand nombre de mécanismes de réglementation incitative incorporent aussi des mécanismes de partage des écarts de fin d'année.²³

Le risque de chevauchement entre les deux mécanismes serait d'autant plus accru que, lors de l'étude du MTÉR, la Régie et les participants vont inévitablement chercher à le bonifier par l'ajout de composantes plus rigoureuses qui, parfois, ressembleraient à celles que l'on retrouverait dans un mécanisme incitatif (ajout d'un processus de fermeture réglementaire, possibilité de récompenser également l'efficacité planifiée, exclusion du MTÉR de postes budgétaires qu'il n'est pas souhaitable de couper, notamment par l'ajout de comptes reportés supplémentaires, assujettissement du MTÉR à l'atteinte d'objectifs par HQT et HQD et/ou à

²³ **HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT ET DISTRIBUTION**, Dossier R-3842-2013, Pièce B-0007, HQTD-2, Document 1, *Témoignage de MM. James M. Coyne et John P. Trogonoski de Concentric Energy Advisors sur le taux de rendement et l'analyse de risque*, pages 46-47 et Exhibit JMC-4, Schedule 5.

des indicateurs de performance, etc.). Il sera alors de plus en plus difficile de départager les deux débats sur les deux mécanismes.

25 - Pour des raisons pragmatiques, il nous semble donc qu'il serait préférable, pour la Régie, d'inviter dès à présent Hydro-Québec à lui soumettre un projet de « *mécanisme de réglementation incitative* » conforme à l'article 48.1 de la *Loi*, en y incorporant dans une proposition unique les éléments de son projet de MTÉR qu'elle souhaiterait vouloir conserver.

Cette proposition intégrée ferait l'objet d'une audience unique cet automne au présent dossier, dans la perspective d'une décision avant le 1^{er} janvier 2014 si possible.

Une telle solution serait plus efficiente pour la Régie et les participants que d'avoir à traiter séparément de deux mécanismes (MTÉR et mécanisme incitatif) risquant de se chevaucher. Une telle solution répondrait notamment au vœu d'allègement réglementaire exprimé par le législateur à l'article 48.1 al. 2 3^o *LRÉ*.

La proposition intégrée d'Hydro-Québec pourrait inclure des modalités particulières afin de gérer l'année de transition de 2013 d'HQT et de 2013-2014 de HQD (en s'assurant de récompenser également l'efficience qui a été planifiée d'avance, lors de cet exercice, et non seulement l'efficience imprévue constatée en fin d'exercice).

26 - Nous invitons donc respectueusement la Régie à rendre décision en ce sens.

27 - Le tout, respectueusement soumis.

Montréal, le 13 septembre 2013



Dominique Neuman
Procureur de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et de
l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)