

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

---

**ARGUMENTATION EN RÉPONSE AUX AUTRES PARTICIPANTS  
SUR  
LA QUALIFICATION DU MÉCANISME PROPOSÉ PAR HYDRO-QUÉBEC**

M<sup>e</sup> Dominique Neuman, LL.B.  
Procureur

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

Le 25 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 - RÉPONSE À HYDRO-QUÉBEC.....	2
3 - RÉPONSE À OPTION CONSOMMATEURS (OC).....	6
4 - NUANCES À APPORTER QUANT AUX ARGUMENTATIONS FOURNIES PAR D'AUTRES PARTICIPANTS .....	9



## 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).<sup>1</sup> 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*). Les participants au dossier, dont l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* ont déposé leur argumentation à ce sujet le 13 septembre 2013.

2 - Les présentes constituent l'argumentation de l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* **en réponse à celles des autres participants** quant à cette interrogation de la Régie.

---

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

## 2

**RÉPONSE À HYDRO-QUÉBEC**

3 - Le 13 septembre 2013, dans sa pièce B-0029, HTD-4 Document 1, Hydro-Québec plaide que son l'adoption éventuelle par la Régie de sa proposition de mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) permettrait de satisfaire l'exigence introduite par la loi budgétaire de 2013 chap. 16 d'établir un mécanisme de réglementation incitative et, en particulier, de répondre aux objectifs décrits au nouvel article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

4 - Hydro-Québec plaide que :

*[l]a Régie, afin de donner plein effet à la disposition de l'article 48.1, doit favoriser une interprétation qui assure l'accomplissement de l'intention du législateur tout en prenant en considération le cadre réglementaire à l'intérieur duquel s'inscrivent les amendements législatifs.<sup>2</sup>*

Nous sommes tout à fait en accord avec cette dernière assertion et c'est pourquoi nous pensons qu'Hydro-Québec a tort de plaider que l'adoption de son MTÉR proposé répondrait aux exigences de l'article 48.1 LRÉ.

---

<sup>2</sup> **HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT ET DISTRIBUTION**, Dossier R-3842-2013, Pièce B-0029, HTD-4 Document 1, page 8, lignes 9-12.

5 - En effet s'il fallait en croire la plaidoirie d'Hydro-Québec, le législateur aurait parlé pour ne rien dire en édictant l'article 48.1 puisque la réglementation actuelle d'Hydro-Québec Distribution et d'Hydro-Québec TransÉnergie **serait déjà un mécanisme de réglementation incitative**.

La quasi-totalité des attributs de la réglementation d'Hydro-Québec que celle-ci cite, en pages 19-20, au soutien de son plaidoyer existent en effet déjà :

- L'utilisation d'un **modèle paramétrique** pour la fixation de l'enveloppe des charges d'exploitation sauf les budgets spéciaux.
- L'examen de certains indicateurs de performance et de qualité de service ainsi que des résultats de balisage « **qui alimentent les discussions et réflexions de tous les intéressés** » lors de la prévision budgétaire dans la cause tarifaire (mais non lors de l'examen des résultats).
- L'identification de **gains d'efficience prévus**, lors de la cause tarifaire, et la remise de **100 % de ceux-ci aux consommateurs**. La seule différence entre le régime actuel et celui qui résulterait de l'adoption du MTÉR tient au fait que les écarts réel/prévision constatés en fin d'exercice (et qui pourraient, à la rigueur, comporter peut-être des **gains d'efficience imprévus**), qui sont actuellement alloués à **100 % à Hydro-Québec** seraient **dorénavant partagés** avec les consommateurs selon une formule à établir.
- « *Des **dossiers tarifaires** pour le Transporteur et le Distributeur permettant un suivi de l'ensemble de leurs activités et de leurs coûts, une intégration rapide des meilleures pratiques et l'amélioration continue de leur performance.* »
- A cela s'ajoute, tel que mentionné antérieurement par Hydro-Québec, **l'examen annuel administratif de ses rapports annuels** par la Régie, sans participation publique, sans pouvoir décisionnel du Tribunal et sans effet méthodologique des constats de la Régie sur l'allocation qui sera faite des écarts réel/prévision.

6 - S'il fallait suivre le plaidoyer d'Hydro-Québec, le législateur aurait d'ailleurs non seulement parlé pour ne rien dire en édictant l'article 48.1 LRÉ, mais également en édictant **l'article 7 de la loi budgétaire de 2013 chap. 16**. Selon ce dernier article en effet, le gouvernement disposera du pouvoir d'imposer le montant des charges annuelles de HQD et HQT aux fins d'établissement du revenu requis tarifaire tant qu'un mécanisme de réglementation incitative ne sera pas en vigueur. Or si le régime actuel comporte déjà tous les attributs qui en feraient un tel régime, l'article 7 aurait été adopté pour rien.

7 - Nous croyons plutôt, tel que nous l'avons plaidé le 13 septembre 2013, que le régime actuel (avec ou sans MTÉR) ne répond à aucun des sept critères que nous avons identifiés pour satisfaire aux exigences du législateur.

Sans restreindre notre plaidoyer antérieur, nous rappelons que le régime actuel (avec ou sans MTÉR) incite HQT et HQD à **ne pas faire d'efficience planifiée** (car ils n'en retirent aucun gain) mais plutôt à se découvrir de l'« *efficience imprévue* » en fin d'exercice (dont HQT et HQD retireront au moins une partie du gain), sans planification qui aurait fait l'objet d'une étude lors de la cause tarifaire prévisionnelle.

Les **examens administratifs annuels des rapports annuels** ne peuvent non plus être qualifiés comme des composantes d'une réglementation incitative. En effet, tel que mentionné, il n'y a aucune participation des intervenants et la Régie ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel. Donc, même si elle découvrait en fin d'exercice que des dépenses souhaitables ont été abusivement coupées, elle ne pourrait rien faire qui modifie l'allocation des écarts réel/prévision. Elle ne pourrait pas, par exemple, contraindre HQT ou HQD à maintenir ses budgets non dépensés dans un compte reporté avec obligation de les dépenser une année ultérieure et de rendre des comptes. Dans notre argumentation du 13 septembre 2013, nous avons même fourni à titre d'exemple que si HQD omettait de pleinement dépenser son budget de PGEÉ et qu'il en résultait des coûts additionnels d'approvisionnement en électricité ou en carburant (vu la moindre efficacité énergétique de la clientèle), HQD serait neutralisé en fin d'exercice quant à son surcoût d'approvisionnement et récompensé pour avoir sous-dépensé pour son PGEÉ. À l'inverse, s'il dépensait plus que budgété pour son PGEÉ et qu'il en résultait une baisse des coûts d'approvisionnement, HQD serait pénalisé en fin d'exercice, même si le sur-coût du PGEÉ était moindre que la baisse de coûts d'approvisionnement.

Par ailleurs, une formule paramétrique ne comportant aucun intrant méthodologique pour assurer la performance et la qualité du service n'est pas un « *mécanisme de réglementation incitative* ».

8 - Enfin et surtout, le régime actuel (avec ou sans MTÉR) ne répond aucunement au fait que l'article 48.1 LRÉ ait été adopté comme outil de mise en œuvre du budget du Québec de novembre 2012, conjointement avec l'article 7 de la loi de mise en œuvre. Nous référons le lecteur aux caractéristiques nos. 1 et 7 que devraient remplir le mécanisme et qui sont énoncées à notre argumentation du 13 septembre 2013. Dans son plaidoyer, Hydro-Québec n'explique nulle part en quoi l'ajout du MTÉR lui permettrait de répondre au vœu budgétaire du gouvernement du Québec que la Société d'État conserve une part plus large qu'actuellement de ses gains d'efficience afin de pouvoir les remettre au gouvernement afin de réduire le déséquilibre budgétaire gouvernemental dans un souci d'équité intergénérationnelle auprès des contribuables.



9 - Pour l'ensemble de ces raisons, nous soumettons respectueusement qu'Hydro-Québec n'a pas réussi à démontrer que son MTÉR proposé par Hydro-Québec aurait été un mécanisme incitatif au sens de l'article 48 LRÉ et dont la mise en œuvre aurait éteint le pouvoir intérimaire du gouvernement prévu à l'article 7 de la loi budgétaire de 2013, chap. 16.

## 3

**RÉPONSE À OPTION CONSOMMATEURS (OC)**

10 - *Option consommateurs (OC)* semble partager notre opinion, exprimée le 13 septembre 2013 et aux présentes, à l'effet que le MTÉR ne constitue pas un mécanisme de réglementation incitative, que ce soit en examinant la doctrine globale sur ce type de réglementation ou même en examinant, composante par composante, les attributs qui sont requis par l'article 48.1 LRÉ.

*Option consommateurs (OC)* rejoint ainsi notamment nos propos du 13 septembre 2013 et ceux exprimés dans la section qui précède des présentes,

11 - Nous différons toutefois quant au remède. *Option consommateurs* affirme que le MTÉR peut être vu comme une première étape « vers » un mécanisme incitatif, sans l'être lui-même et semble souhaiter que l'on procède dès à présent sur celui-ci et remette à plus tard l'adoption d'un mécanisme de réglementation incitative

Nous sommes en désaccord avec UC quant à cette approche.

D'une part, cela ne règle pas le problème de l'article 7 de la loi budgétaire. Si aucun mécanisme de réglementation n'est mis en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2014, le gouvernement pourra de lui-même, à compter de cette date, imposer le montant des charges annuelles de HQD et HQT aux fins d'établissement du revenu requis tarifaire. Si le gouvernement choisissait d'exercer un tel pouvoir, cela viendrait nécessairement perturber l'allocation des écarts réel/prévision en fin d'exercice, malgré toute décision que la Régie aurait pu rendre à cet égard. La Régie risquerait donc d'avoir travaillé pour rien.

Par ailleurs, tel que mentionné dans notre argumentation du 13 septembre 2013 :

*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 des indicateurs de performance, etc.). Il sera alors de plus en plus difficile de départager les deux débats sur les deux mécanismes.<sup>3</sup>

Il serait alors impraticable de pouvoir distinguer de façon compréhensible entre les amendements qu'il sera possible d'apporter au MTÉR lors de son examen et les attributs que devraient avoir un mécanisme de réglementation incitative.

Nous soulignons aussi que :

*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.<sup>4 5</sup>*

---

<sup>3</sup> **SÉ-AQLPA**, Dossier R-3842-2013, Pièce C-SÉ-AQLPA-0009, parag. 24.

<sup>4</sup> Note infrapaginale dans le texte cité : **HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT ET DISTRIBUTION**, Dossier R-3842-2013, Pièce B-0007, HQT-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.

<sup>5</sup> **SÉ-AQLPA**, Dossier R-3842-2013, Pièce C-SÉ-AQLPA-0009, parag. 24.

**12** - Pour l'ensemble de ces motifs, nous soumettons respectivement, comme nous l'avons fait le 13 septembre 2013, que la conclusion selon laquelle le MTÉR n'est pas un mécanisme de réglementation incitative devrait optimalement amener le Tribunal, pour des motifs pragmatiques, à 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<sup>er</sup> janvier 2014 si possible.

## 4

## NUANCES À APPORTER QUANT AUX ARGUMENTATIONS FOURNIES PAR D'AUTRES PARTICIPANTS

**13** - Tous les autres intervenants sont d'opinion que le MTÉR proposé par Hydro-Québec ne constitue pas un « *mécanisme de réglementation incitative* » conforme à l'article 48.1 de la *Loi*. Nous partageons une telle opinion.

**14** - Quelques nuances mériteraient toutefois à être apportées par rapport à certaines des opinions ainsi exprimées par ces intervenants :

- D'abord, tel que mentionné plus haut à propos du plaidoyer d'Option consommateurs, nous soumettons respectivement que la conclusion selon laquelle le MTÉR n'est pas un mécanisme de réglementation incitative devrait optimalement amener le Tribunal, pour des motifs pragmatiques, à d'inviter dès à présent Hydro-Québec à lui soumettre un projet de telle réglementation, en y incorporant dans une proposition unique les éléments de son projet de MTÉR qu'elle souhaiterait vouloir conserver. Comme mentionné, cette proposition intégrée ferait l'objet d'une audience unique cet automne au présent dossier, dans la perspective d'une décision avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014 si possible.

Cette précision n'apparaissait pas toujours dans les opinions exprimées.

- Ensuite, nous soumettons respectueusement que le choix des mots « *mécanisme de réglementation incitative* » ne signifie pas nécessairement qu'il n'existerait qu'un modèle unique d'une telle réglementation et que l'on retrouverait ce modèle uniquement dans la doctrine globale à ce sujet.

Une particularité de l'article 48.1 LRÉ consiste en effet, tel que susdit, à avoir été adopté comme outil de mise en œuvre du budget du Québec de novembre 2012, conjointement avec l'article 7 de la loi de mise en œuvre. Il existe donc un vœu budgétaire du gouvernement du Québec à l'effet que la Société d'État conserve une part plus large qu'actuellement de ses gains d'efficacité afin de pouvoir les remettre au gouvernement afin de réduire le déséquilibre budgétaire gouvernemental dans un souci d'équité

intergénérationnelle auprès des contribuables. Cela ne constitue évidemment pas une caractéristique usuelle d'un mécanisme incitatif que l'on retrouve dans la doctrine.

Par ailleurs, au sein des mécanismes incitatifs, il existe plusieurs moyens possibles d'atteindre l'objectif d'éviter les effets pervers du mécanisme en assurant le maintien de la performance et de la qualité. Aux pages 21-22 de notre argumentation du 19 septembre 2013, nous énonçons en effet que 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'efficience. 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'efficience **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.).

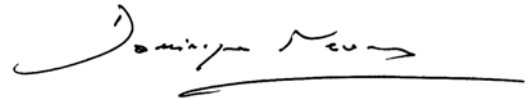
- Enfin, le régulateur pourrait pondérer les récompenses et partages sur certains gains d'efficience en fonction d'une **échelle d'indicateurs de performance**.
- Ou une combinaison de ces outils.

Il nous semble, avec respect, que la Régie rejoint cette manière de voir les choses, telles que l'illustrent ces deux demandes de renseignements adressées à Hydro-Québec au présent dossier.

**15** - Nous invitons donc respectueusement la Régie à tenir compte de ces nuances dans son interprétation de ce qu'est un « *mécanisme de réglementation incitative* » conforme à l'article 48.1 de la *Loi*.

**16** - Le tout, respectueusement soumis.

Montréal, le 25 septembre 2013



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