

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

Hydro-Québec Transport et Hydro-Québec Distribution – Taux de rendement des capitaux propres et Mécanisme de traitement des écarts de rendement

C A N A D A

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT ET
DISTRIBUTION
TAUX DE RENDEMENT DES CAPITAUX
PROPRES
ET MÉCANISME DE TRAITEMENT DES
ÉCARTS DE RENDEMENT

DOSSIER R-3842-2013

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

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

M^e Dominique Neuman, LL. B.
Procureur

Le 25 novembre 2013

TABLE DES MATIÈRES

1 - PRÉSENTATION	1
2 - LE MÉCANISME DE TRAITEMENT DES ÉCARTS DE RENDEMENT (MTÉR)	2
2.1 LE CADRE JURIDIQUE ET LES OBJECTIFS VISÉS PAR LE MÉCANISME DE TRAITEMENT DES ÉCARTS DE RENDEMENT (MTÉR)	2
2.2 LES FAIBLESSES DU MÉCANISME PROPOSÉ PAR HYDRO-QUÉBEC ET DE LA VARIANTE PROPOSÉE PAR LA FCEI	4
2.3 LA PROPOSITION DE SÉ-AQLPA.....	7
2 - LE TAUX DE RENDEMENT DES CAPITAUX PROPRES	18
3.1 L'INCITATION À L'INVESTISSEMENT	18
3.2 LE RISQUE DONT IL DOIT ÊTRE TENU COMPTE AUX FINS DE LA MÉTHODE CAPM ET DANS L'IDENTIFICATION D'ENTREPRISES COMPARABLES AUX FINS DE LA MÉTHODE DCF.....	24
3.3 LA MISE EN APPLICATION DE LA HAUSSE DU TAUX DE RENDEMENT.....	32
4 - CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	35

1

PRÉSENTATION

1 - La Régie de l'énergie est saisie, au présent dossier R-3842-2013, d'une demande d'Hydro-Québec, en ses qualités de Transporteur et de Distributeur (ci-après « *le Transporteur* », Hydro-Québec TransÉnergie ou HQT et « *le Distributeur* », Hydro-Québec Distribution ou HQD) invitant la Régie à approuver un mécanisme de traitement des écarts de rendement (ci-après « *le Mécanisme* » ou le MTÉR) accompagné de comptes d'écart, qui serait effectif à compter du 1^{er} janvier 2014 ainsi qu'un taux de rendement sur les capitaux propres de 9,2 % applicable à compter du 1^{er} janvier 2014, le tout tant pour le Transporteur que pour le Distributeur.

2 - La présente constitue l'argumentation de l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.) sur cette demande.

2

LE MÉCANISME DE TRAITEMENT DES ÉCARTS DE RENDEMENT (MTÉR)

2.1 LE CADRE JURIDIQUE ET LES OBJECTIFS VISÉS PAR LE MÉCANISME DE TRAITEMENT DES ÉCARTS DE RENDEMENT (MTÉR)

3 - Le premier objectif dont la Régie de l'énergie devrait tenir compte lors de l'établissement d'un *Mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR)* au présent dossier est celui de l'**efficience réglementaire**.

4 - En effet :

- D'une part, le mécanisme visé par le présent dossier constitue la réponse à des demandes exprimées par la Régie depuis plusieurs années aux fins de traiter plus équitablement les écarts récurrents de rendement qui ont été constatés auprès d'Hydro-Québec TransÉnergie et d'Hydro-Québec Distribution.
- D'autre part, il est souhaitable que le mécanisme visé par le présent dossier se qualifie également comme « *un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience* » au sens de l'article 48.1 de la *Loi*, ce qui permettrait ainsi notamment de donner effet au

5 - Il serait inefficace du point de vue réglementaire que la Régie, édicte au présent dossier, un mécanisme de traitement des écarts de rendement dont elle saurait déjà qu'il ne répondrait pas aux exigences le qualifiant comme « *mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience* » au sens de l'article 48.1 de la *Loi*.

Un tel mécanisme de traitement des écarts serait en effet voué à n'être qu'éphémère et être remplacé à très court terme par un mécanisme de réglementation incitative au sens de l'article 48.1 de la *Loi*. Toute la réflexion effectuée au présent dossier serait donc à refaire. De

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

Hydro-Québec Transport et Hydro-Québec Distribution – Taux de rendement des capitaux propres et Mécanisme de traitement des écarts de rendement

plus, si un mécanisme de réglementation incitative n'est pas édicté et ne devient pas effectif avant le 1^{er} janvier 2014, le mécanisme de traitement des écarts déjà adopté risquerait en tout temps d'être bouleversé par l'exercice du pouvoir gouvernemental de décréter le montant des charges d'exploitation retenues pour la fixation des tarifs.

Argumentation

*M^e Dominique Neuman, LL.B., Procureur
Stratégies Énergétiques (S.É.)*

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

2.2 LES FAIBLESSES DU MÉCANISME PROPOSÉ PAR HYDRO-QUÉBEC ET DE LA VARIANTE PROPOSÉE PAR LA FCEI

6 - La principale faiblesse du mécanisme proposé par Hydro-Québec, c'est qu'« *il capte ce qui est secondaire et omet de capter le principal* ».

7 - En effet, le mécanisme proposé par Hydro-Québec :

- **Récompense partiellement Hydro-Québec pour ses écarts positifs réel/prévision constatés en fin d'année**, lesquels comportent peu ou pas de gains d'efficacité, mais reflètent surtout le caractère conservateur des prévisions ayant servi à fixer les tarifs (prévision de la demande trop basse et prévision des dépenses trop haute).
- **Ne récompense aucunement Hydro-Québec** pour son efficacité effectivement planifiée avec soin, par divers chantiers d'efficacité dûment prévus et annoncés lors de la cause tarifaire. Tous les gains résultant d'une telle efficacité prévue d'avance sont entièrement remis aux consommateurs.

Ce faisant, le mécanisme proposé par Hydro-Québec a même l'**effet pervers** (tout comme le régime actuel) de constituer un désincitatif à faire de l'efficacité bien gérée et prévue d'avance, incitant au contraire Hydro-Québec à découvrir cette efficacité « *par hasard* » lors de ses opérations courantes en cours d'exercice et à les constituer « *par hasard* » en fin d'exercice sans planification révélée.

Le mécanisme proposé par Hydro-Québec a aussi l'**effet pervers** (tout comme le régime actuel) d'inciter Hydro-Québec (au moins pour la Distribution) à continuer à effectuer des prévisions conservatrices dans ses causes tarifaires (prévision de la demande trop basse et prévision des dépenses trop haute), afin de créer artificiellement des « *gains* » à partager selon ce mécanisme.

8 - De plus, nous remarquons respectueusement que si la proposition de mécanisme d'Hydro-Québec était approuvée sans changement par la Régie au présent dossier, elle ne pourrait demeurer en vigueur que de manière très **temporaire**.

En effet, ne se qualifiant pas comme « *mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficacité* » selon l'article 48.1 de la *Loi*, dès l'adoption de ce mécanisme, la Régie serait immédiatement appelée à siéger de nouveau afin de le remplacer

par un autre mécanisme qui, lui, se qualifierait comme « *mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience* ». (Et cela, sans compter le fait que, dans l'intérim, le gouvernement du Québec aurait le plein pouvoir de rendre ce mécanisme temporaire inefficace en décrétant lui-même, malgré tout mécanisme de traitement des écarts, le montant des charges d'exploitation de HQT et de HQD compris dans les montants globaux des dépenses nécessaires retenus aux fins de l'établissement de leurs tarifs.¹

Le présent dossier R-3842-2012 n'aurait ainsi donc pas servi à grand-chose puisque tout serait à refaire immédiatement après.

Nous avons énoncé dans une argumentation précédente (C-0009 du 13 septembre 2013) les **sept critères** que la proposition d'Hydro-Québec sous sa forme actuelle ne respecte pas et qui l'empêche donc de se qualifier actuellement comme « *mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience* ». Nous invitons respectueusement la Régie à prendre en compte ces sept critères.

9 - Nous soumettons respectueusement que le seul moyen d'éviter ce qui précède consiste, pour la Régie, à adopter au présent dossier un mécanisme modifié ou différent de celui proposé par Hydro-Québec qui, lui se qualifierait dès à présent comme « *mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience* ».

Il s'agit pour la Régie d'édicter un mécanisme qui **capte et récompense** non seulement ce qui est secondaire (les écarts constatés en fin d'exercice) mais également **le cœur de l'efficience**, soit l'efficience prévue d'avance et annoncée lors de la cause tarifaire annuelle.

Ce mécanisme devrait également permettre de retirer de la récompense, lorsque possible, les variations de dépenses et revenus qui ne méritent pas d'être récompensées ; à cette fin, le mécanisme devrait inclure **les trois outils réglementaires reconnus**, à savoir :

- Les comptes de frais reportés traités comme **exclusions du mécanisme** (ce que prévoit déjà Hydro-Québec).
- **Une véritable cause de fermeture des livres** permettant à la Régie d'exercer sa discrétion au cas par cas sur les écarts qu'elle constate, afin de juger s'il s'agit ou non de véritables gains d'efficience.

¹ 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.

-
- Et, plus tard pour une année ultérieure, lorsque cet ajout pourra être effectué : un ajustement du partage des gains en fonction d'une **pondération basée sur des indicateurs de performance**.

10 - L'expert retenu par la FCEI, Monsieur Paul Centolella, a correctement identifié le caractère insuffisamment incitatif du mécanisme proposé par Hydro-Québec et le fait que les écarts récompensés en fin d'exercice ne résultaient que peu de l'efficacité mais au contraire, en grande part, d'un déséquilibre d'information ayant permis à HQT et HQD d'obtenir une fixation de tarifs basée sur des prévisions conservatrices (prévision de la demande trop basse et prévision des dépenses trop haute).²

Toutefois, avec respect pour l'opinion contraire, il nous semble que cet expert n'a proposé qu'un remède très partiel aux défauts constatés dans la proposition d'Hydro-Québec. En effet, réduire la part de la récompense à Hydro-Québec n'a pas pour effet de faire en sorte que le mécanisme proposé devienne également un « *mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficacité* »; on ne fait au contraire que gérer le fait que ce n'est pas un tel mécanisme incitatif. La proposition de cet expert ne permet toujours pas d'aller au-delà des écarts constatés en fin d'exercice afin de **capter et récompenser le cœur de l'efficacité**, soit l'efficacité prévue d'avance et annoncée lors de la cause tarifaire annuelle ni de retirer de la récompense, lorsque possible, les variations de dépenses et revenus qui ne méritent pas d'être récompensés selon **les trois outils réglementaires reconnus** énoncés au paragraphe précédent.

Par conséquent, même si la proposition de l'expert de la FCEI était acceptée par la Régie, ce ne serait là encore qu'un mécanisme temporaire, ne se qualifiant pas comme « *mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficacité* » et donc qui aura à être remplacé par la Régie dès après son entrée en vigueur, tout en restant vulnérable, dans l'intérim, à l'exercice par le gouvernement de son pouvoir de décréter le montant des charges d'exploitation à retenir à des fins tarifaires.

² **Paul CENTOLELLA témoin-expert pour la FCEI**, Dossier R-3842-2013, Pièce FCEI-0046, *Earnings Sharing Mechanisms. Prepared Direct Testimony*. Voir notamment les pages 3, 5, 9, 11 et 22.

2.3 LA PROPOSITION DE SÉ-AQLPA

11 - Nous reproduisons ci-après la proposition de SÉ-AQLPA telle que synthétisée par notre témoin Monsieur Jacques Fontaine dans la version révisée (C-SÉ-AQLPA-0020, SÉ-AQLPA-2, Doc. 2 v.r.) de sa réponse 1.1 à la demande de renseignements no. 1 de la Régie à SÉ-AQLPA.

L'identification de l'écart et son traitement que nous proposons selon le MTÉR seront effectués de la manière suivante :

Première étape :

Identification de la base de tarification de l'année-témoin sur laquelle sera appliqué le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR)

Le Mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) sera appliqué à la proportion d'avoir propre dans la base de tarification réelle de l'année-témoin (en autant que la Régie la juge prudemment acquise et utile lors de son dossier de fermeture des livres de l'année-témoin après avoir entendu le distributeur et les intervenants).

En effet, comme elle le peut déjà lors des fermetures de livres de Gaz Métro par exemple, la Régie dispose de la discrétion de refuser de considérer prudemment acquis et utile un ajout ou un dépassement non déjà autorisés de la base de tarification. On se rappelle à cet égard que, dans sa décision D-2006-111 au dossier R-3591-2005, la Régie avait ainsi refusé de considérer comme prudemment acquis et utile un dépassement du coût des actifs de Gaz Métro à Sainte-Sophie-Saint-Jérôme, pour ensuite se raviser en révision et l'accepter dans sa décision D-2007-024 au dossier R-3609-2006.

Seconde étape :**Identification de l'écart de rendement de l'année-témoin qui sera traité selon le MTÉR**

A cette seconde étape, on calcule l'écart entre :

- Les charges faisant partie du revenu requis prévu de l'année de base³ (MOINS tout poste budgétaire qui y était prévu et qui fait l'objet d'un traitement particulier dans la fermeture de livres de l'année-témoin tel que vu ci-après) tel que réajusté en fonction du nombre de clients par catégorie et des volumes de ventes réels de l'année-témoin⁴, le tout **MULTIPLIÉ par I-X** pour chaque année entre l'année de base et l'année-témoin⁵ et
- Les charges réelles de l'année-témoin (MOINS tout poste budgétaire qui y était prévu et qui fait l'objet d'un traitement particulier dans la fermeture de livres de l'année-témoin tel que vu ci-après).

Le montant de cet écart (en dollars) est traduit en points d'écart de rendement sur la base de tarification réelle de l'année-témoin jugée prudemment acquise et utile.

³ L'« année de base » est l'année 2012 de HQT et l'année 2012-2013 de HQD. Elle le demeurera pendant la première période d'application du MTÉR (qui pourrait par exemple être de 5 ans), après quoi aura lieu une réactualisation de l'année de base (« *rebasings* »). Le revenu requis qui avait été prévu et autorisé par la Régie pour l'année de base 2012 de HQT est de 2 991,6 M\$ (**RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3777-2011, Décision D-2012-066, page 6, l'année visée par ce revenu requis devant se lire comme étant 2012 et non 2011 tel qu'indiqué erronément à cette page), tel que présenté à **HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT**, Dossier R-3777-2011, Pièce B-0118, HQT-5, Document 1, page 4. Le revenu requis qui avait été prévu et autorisé par la Régie pour l'année de base 2012-2013 de HQD est de 10 766,7 M\$ (**RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3776-2011, Décision D-2012-035, page 10), tel que présenté à **HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**, Dossier R-3776-2011, Pièce B-0149, pages 9 à 11. Il est à noter que, lors de son discours du budget de novembre 2012, le gouvernement du Québec avait initialement envisagé d'établir les gains qui seraient conservés par Hydro-Québec Transport et Distribution en 2013 (HQT 2013 et HQD 2013-2014) en fonction des charges d'exploitation qui avaient été prévues et autorisées par la Régie pour ces années 2012 de HQT et 2012-2013 de HQD.

⁴ Lors du processus de fermeture de livres, la Régie pourra demander à Hydro-Québec de lui fournir le calcul de ce revenu requis prévu de l'année de base ainsi réajusté en fonction du nombre de clients par catégorie et des volumes de ventes réels de l'année-témoin. Il est à noter que les coûts d'approvisionnement en énergie (qui font de toute manière l'objet d'un compte de frais reportés, neutralisant ainsi leur écart) ne constituent pas le seul poste budgétaire susceptible d'être affecté par une variation du nombre de clients par catégorie et des volumes de ventes.

⁵ En attendant un calcul plus précis de I-X, le mécanisme pourrait utiliser les taux provisoires annuels de 2 % moins 0,5 %. Exceptionnellement, cette indexation du revenu requis prévu de l'année de base selon I-X ne serait pas appliquée aux fins du traitement des écarts de l'année témoin HQT 2013 et HQD 2013-2014. Cette exemption exceptionnelle s'inspire du discours du budget de novembre 2012 et de la version initiale du projet de loi 25 (40^e leg, 1^e s), qui renaient le montant des charges d'exploitation prévues de l'année de base 2012 sans indexation.

Argumentation

**M^e Dominique Neuman, LL.B., Procureur
Stratégies Énergétiques (S.É.)**

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

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

Hydro-Québec Transport et Hydro-Québec Distribution – Taux de rendement des capitaux propres et Mécanisme de traitement des écarts de rendement

Troisième étape :

Partage de l'écart de rendement de l'année-témoin selon le MTÉR

Les points d'écart de rendement identifiés à l'étape 2 sont partagés de la manière déjà proposée par Hydro-Québec. Ainsi, tout écart négatif serait assumé par Hydro-Québec. Tout écart positif serait partagé à 50 % - 50 % entre Hydro-Québec et les consommateurs sauf une zone initiale bénéficiant à HQ sans partage (de 50 points chez HQT et de 100 points chez HQD).

Note : lorsqu'une grille d'indicateurs de performance sera intégrée au mécanisme, la part du partage à laquelle les consommateurs auront droit pourra être augmentée si l'insuffisance de performance d'Hydro-Québec ne lui permet pas de conserver une partie de sa propre part.

Argumentation

*M^e Dominique Neuman, LL.B., Procureur
Stratégies Énergétiques (S.É.)*

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

Quatrième étape**Calcul du revenu requis total de l'année-témoin après application du MTÉR**

Le revenu auquel l'entité aura droit durant l'année-témoin, après fermeture des livres, se calcule selon l'équation suivante, qui a l'avantage d'être très simple :

Les charges faisant partie du revenu requis prévu de l'année de base telles qu'elles furent déjà réajustées à l'étape 2, c'est-à-dire : a) MOINS tout poste budgétaire qui y était prévu et qui fait l'objet d'un traitement particulier dans la fermeture de livres de l'année-témoin tel que vu ci-après), b) tel que réajusté en fonction du nombre de clients par catégorie et des volumes de ventes réels de l'année-témoin⁶ et c) le tout **MULTIPLIÉ par I-X** pour chaque année entre l'année de base et l'année-témoin⁷

PLUS

Le rendement sur l'avoir-propre au taux déjà autorisé, c'est-à-dire la proportion d'avoir propre dans la base de tarification réelle de l'année-témoin (en autant que la Régie la juge prudemment acquise et utile, tel qu'établi à l'étape 1) MULTIPLIÉ PAR le taux de rendement sur l'avoir-propre autorisé dans la cause tarifaire de l'année-témoin

MOINS

La part du partage selon le MTÉR à laquelle les consommateurs ont droit telle qu'établie à l'étape 3

PLUS

Tout poste budgétaire de charges faisant l'objet d'un traitement particulier⁸, y inclus toute disposition durant l'année-témoin d'un compte de frais reporté et tout crédit

⁶ Lors du processus de fermeture de livres, la Régie pourra demander à Hydro-Québec de lui fournir le calcul de ce revenu requis prévu de l'année de base ainsi réajusté en fonction du nombre de clients par catégorie et des volumes de ventes réels de l'année-témoin. Il est à noter que les coûts d'approvisionnement en énergie (qui font de toute manière l'objet d'un compte de frais reportés, neutralisant ainsi leur écart) ne constituent pas le seul poste budgétaire susceptible d'être affecté par une variation du nombre de clients par catégorie et des volumes de ventes.

⁷ En attendant un calcul plus précis de I-X, le mécanisme pourrait utiliser les taux provisoires annuels de 2 % moins 0,5 %. Exceptionnellement, cette indexation du revenu requis prévu de l'année de base selon I-X ne serait pas appliquée aux fins du traitement des écarts de l'année témoin HQT 2013 et HQD 2013-2014. Cette exemption exceptionnelle s'inspire du discours du budget de novembre 2012 et de la version initiale du projet de loi 25 de la 1^{ère} session de la 40^e législature, qui renaient le montant des charges d'exploitation prévues de l'année de base 2012 sans indexation.

⁸ Voir la description plus loin des « postes budgétaires de charges qui font l'objet d'un traitement particulier dans la fermeture de livres de l'année-témoin ».

Argumentation

**M^e Dominique Neuman, LL.B., Procureur
Stratégies Énergétiques (S.É.)**

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

conservé pour dépense à venir dans une année ultérieure et MOINS tout crédit déjà conservé par l'entité lors d'une année antérieure pour une dépense survenant durant l'année-témoin.

Si ce revenu auquel l'entité a droit durant l'année-témoin est différent de son revenu réel de l'année-témoin, la différence sera, selon le cas, remise aux consommateurs une année ultérieure ou fera l'objet d'un montant à récupérer des consommateurs une année ultérieure.

Précision quant aux « postes budgétaires de charges qui font l'objet d'un traitement particulier dans la fermeture de livres de l'année-témoin »

Les « postes budgétaires de charges qui font l'objet d'un traitement particulier » comprennent d'une part les comptes de frais reportés déjà identifiés par Hydro-Québec dans sa preuve (ceux-ci étant principalement des facteurs exogènes).

Les « postes budgétaires de charges qui font l'objet d'un traitement particulier » comprennent également ceux que la Régie, lors de son dossier de fermeture de livres de l'année-témoin, préférera traiter de manière différente que selon le MTÉR. Ainsi, la Régie pourra juger que des écarts à la baisse sur certains postes budgétaires (sommes dépensées réelles de l'année-témoin moindres que prévues pour l'année de base) « ne constituent pas de la vraie efficacité » mais seraient plutôt, par exemple, le fruit d'une suppression d'activité (autre qu'une suppression associée à de l'efficacité), d'une négligence ou d'une omission d'Hydro-Québec à livrer un service ou une activité que la Régie aurait souhaité qu'elle livre. Dans ces différents cas, la Régie décidera du mode de traitement plus approprié des écarts à ces postes particuliers : elle pourrait par exemple décider de retourner entièrement aux consommateurs un tel écart à la baisse ou au contraire décider d'ordonner à Hydro-Québec de conserver entièrement le budget non dépensé de cette année-témoin et de le dépenser une année ultérieure (ce qui constituerait donc un budget transféré d'une année à l'autre).

A l'inverse, la Régie pourrait aussi, lors de cette fermeture des livres de l'année-témoin, décider que des écarts à la hausse sur certains postes budgétaires (sommes dépensées réelles de l'année-témoin plus élevées que prévues pour l'année de base) ne constituent pas des manques d'efficacité mais méritent d'être conservées par Hydro-Québec. Par exemple, il pourrait s'agir d'activités nouvelles qui n'existaient pas lors de l'année de base.

Tel que mentionné dans notre rapport, ces postes budgétaires pour lesquels un traitement particulier des écarts pourrait être souhaitable pourraient par exemple inclure les coûts du PGEÉ⁹, les coûts des PUEERA¹⁰ (sauf quant aux coûts de subvention au mazout qui sont

⁹ PGEÉ : Plan global en efficacité énergétique d'Hydro-Québec Distribution.

déjà neutralisés par le compte de frais reporté des coûts d'approvisionnement), 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 caractérisation et à la décontamination des sols. Dans chaque cas, la Régie aura à décider si des baisses des dépenses d'Hydro-Québec quant à ces postes constitue ou non de la « *vraie efficacité* » ou au contraire une omission ou un report par Hydro-Québec de s'acquitter correctement des obligations que la Régie juge souhaitable. C'est pourquoi la Régie pourra choisir soit de retourner le montant de telles baisses de dépenses aux consommateurs, soit ordonner à Hydro-Québec de le conserver et de le dépenser une année ultérieure, tel que proposé dans notre rapport et ci-dessus.

Remarque sur le processus de fermeture des livres

Évidemment, les intervenants pourront soumettre des représentations à la Régie lors de l'examen des questions ci-dessus dans le cadre du processus de fermeture des livres, notamment la reconnaissance ou non comme prudemment acquise et utile de toute variation à la base de tarification (voir l'étape 1 plus haut) et l'identification des postes budgétaires qui seraient soustraits du revenu requis de l'année de base et des coûts réels de l'année-témoin afin de faire l'objet d'un traitement particulier.

Toutefois, le pouvoir de la Régie de ne pas reconnaître des coûts d'actifs comme prudemment acquis et utiles ou celui de soustraire des postes budgétaires (afin que leurs écarts fassent l'objet d'un traitement particulier) pourra être exercé d'office, même dans les cas où aucune représentation n'émanerait des intervenants.

¹⁰ PUEERA: Programmes d'utilisation efficace de l'énergie en réseaux autonomes d'Hydro-Québec Distribution.

Remarque finale

Il est à noter qu'afin de réduire le risque d'avoir un montant important à remettre ou à récupérer des consommateurs une année ultérieure, la fixation annuelle des tarifs de HQT et de HQT devrait en principe s'efforcer de prévoir ce que serait le résultat du mécanisme, c'est-à-dire du partage entre Hydro-Québec et les consommateurs des écarts entre le revenu de l'année-témoin et celui de l'année prévue de base (avec tous les ajustements pour comptes de frais reportés, traitement particulier de certains budgets et autres ajustements tel que vu aux étapes ci-dessus).

Nous constatons que la décision tarifaire de HQD pour 2013-2014 au dossier R-3814-2012 (décision D-2013-037) n'a pas fixé les tarifs de cette manière mais a plutôt remis aux consommateurs la totalité des gains d'efficience qu'Hydro-Québec Distribution prévoyait déjà par rapport à l'année de base. Il en résulte que si, comme nous le proposons, le mécanisme tel que susdit est appliqué à la fermeture des livres 2013-2014 de HQD, il en résultera vraisemblablement une somme importante qu'HQD aura le droit de récupérer des consommateurs.

12 - Hydro-Québec a tort de qualifier notre proposition de trop complexe.

En effet, nous n'avons fait que la détailler afin de bien expliquer que nous couvrons tous les angles. Notre proposition ne fait que développer des outils réglementaires bien connus et résoudre les effets pervers de la proposition d'Hydro-Québec.

Notre proposition aurait en effet pu se résumer aux trois caractéristiques suivantes :

- ❑ **Partir d'une année de base** (HQT 2012 et HQD 2012-2013) afin de capter et récompenser le cœur des gains d'efficacité, à savoir ceux qui sont prévus d'avance et annoncés lors des causes tarifaires et non plus seulement les écarts réel/prévision constatés « *par hasard* » en fin d'exercice.
- ❑ Effectuer une **véritable cause annuelle de fermeture de livres**. La Régie aura alors l'occasion de reconnaître la base de tarification réelle servant à l'application du mécanisme, puis à décider si les différentes composantes des écarts constatés sont bel et bien des gains méritant d'être récompensés selon ce mécanisme.
- ❑ Intégrer plus tard une pondération du partage en fonction d'**indicateurs de performance**.

13 - Ce n'est pas la proposition de SÉ-AQLPA qui est « *trop complexe* ». C'est plutôt celle d'Hydro-Québec.

En effet, tel que mentionné, comme la proposition d'Hydro-Québec ne se qualifie pas comme « *mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficacité* », si elle est adoptée par la Régie, elle devra être remplacée aussitôt après (donc entraînant un recommencement du dossier devant la Régie visant à adopter un mécanisme) et restera vulnérable au pouvoir intérimaire du gouvernement de fixer lui-même le montant retenu des charges d'exploitation. Certaines propositions d'autres intervenants présenteraient aussi les mêmes inconvénients.

La proposition de SÉ-AQLPA présente au contraire l'avantage de clore l'adoption du mécanisme (sous la seule réserve de l'ajout plus tard d'indicateurs de performance), d'édicter un MTÉR qui soit également un « *mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficacité* », de mettre en place des outils réglementaires bien connus et d'éteindre le pouvoir intérimaire du gouvernement de fixer lui-même le montant retenu des charges d'exploitation.

Argumentation

*M^e Dominique Neuman, LL.B., Procureur
Stratégies Énergétiques (S.É.)*

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

14 - L'expert de la FCEI a lui-même manifesté une certaine ouverture à des aspects de la proposition de SÉ-AQLPA, bien que selon notre compréhension, il n'en fasse pas sa proposition au présent dossier :

RÉFÉRENCE À UNE ANNÉE DE BASE AFIN DE CAPTER L'EFFICIENCE PRÉSENTÉE LORS DES CAUSES TARIFAIRES ULTÉRIEURES

ANSWER BY PAUL CENTOLELLA

So, in **not all jurisdictions are forecasts used to establish revenue requirements. There are a number of jurisdictions which look at a historical test year in order to establish revenue requirements.**¹¹

AUDIENCE DE FERMETURE DES LIVRES

ANSWER BY PAUL CENTOLELLA

I could imagine a circumstance where, if the Régie were to reach the conclusion that the lack of spending had been the result of an unreasonable action by the utility, where **the Régie might make an adjustment in the ESM amount that was to be shared under the ESM mechanism.**¹²

POSSIBILITÉ D'AJOUT ULTÉRIEUR D'INDICATEURS DE PERFORMANCE

QUESTION BY SÉ-AQLPA

[30] So your recommendation is not to include that [N.D.L.R.: performance incentives] in an ESM? Because the question, as you may know, has been asked by the Régie to various parties. So would not, your recommendation is not to include that in an ESM?

ANSWER BY PAUL CENTOLELLA

In terms... **I have not recommended including it in the ESM at least for this next year.**

¹¹ Paul CENTOLELLA, témoin-expert de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), Dossier R-3842-2013, n.s. 30 octobre 2013, p. 117, réponse 166 à Hydro-Québec. Souligné en caractère gras par nous.

¹² Paul CENTOLELLA, témoin-expert de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), Dossier R-3842-2013, n.s. 30 octobre 2013, pp. 62-63, réponse 37 à SÉ-AQLPA. Souligné en caractère gras par nous.

QUESTION BY SÉ-AQLPA

[31] Okay.

ANSWER BY PAUL CENTOLELLA

If over a longer period of time the parties wanted to sit down and look at the question of how to structure such incentives, **that might be something that could be done in the future** either in the context of this framework or whatever framework may result from the Régie's consideration of performance-based ratemaking.¹³

15 - Nous invitons donc respectueusement la Régie à accueillir la proposition de SÉ-AQLPA plus haut décrite quant à un MTÉR qui serait également un « mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience ».

RECOMMANDATION NO. 1-1 (MODIFIÉE PAR RAPPORT AU RAPPORT DE M. FONTAINE) :

Nous recommandons à la Régie de l'énergie d'accepter le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) proposé au présent dossier par Hydro-Québec, mais avec les modifications suivantes (lesquelles ont plus amplement élaborées à la section 2.1 de la présente argumentation) :

Année de base : Pour le traitement des écarts de fin d'exercice 2013 de HQT et 2013-2014 de HQD, le revenu requis de base utilisé ne serait pas celui de la cause tarifaire de l'exercice visé mais plutôt celui de l'année antérieure, donc le revenu requis tarifaire de 2012 de HQT et de 2012-2013 de HQD. Ce même revenu requis tarifaire de 2012 de HQT et de 2012-2013 de HQD serait utilisé également les années ultérieures de traitement des écarts, **additionnés de l'inflation à laquelle l'on soustrairait les gains d'efficience tendanciels (soit la formule I-X, que l'on pourrait établir provisoirement à 2 % moins 0,5 %, sous réserve d'un calcul plus précis si la Régie souhaite l'effectuer par la suite).** Cette année de base resterait **inchangée pendant une certaine durée, que la régie pourrait par exemple fixer à 5 ans,** après quoi une révision de l'année de base aurait lieu aux fins du mécanisme.

Comptes de frais reportés exogènes : Les comptes de frais reportés exogènes proposés par HQT et HQD seraient maintenus. L'écart bénéficierait alors entièrement aux consommateurs en suivant les règles propres à la disposition de chacun de ces comptes de frais reportés.

¹³ Paul CENTOLELLA, témoin-expert de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI), Dossier R-3842-2013, n.s. 30 octobre 2013, p. 56, réponses 30 et 31 à SÉ-AQLPA. Souligné en caractère gras par nous.

Processus annuel de fermeture de livres et exclusions au mécanisme : Afin de permettre de distinguer davantage les « vrais » gains à récompenser des écarts qui ne sont pas de tels « vrais gains » ou qui constituent des coupures non souhaitées par la Régie à des dépenses qu'elle juge souhaitable, nous proposons un processus annuel d'audience de fermeture des livres de HQD et de HQT :

- La Régie pourrait alors y identifier des postes budgétaires de dépenses considérées souhaitables par la Régie (ou pour lesquelles la Régie juge qu'il aurait été inapproprié de comprimer les coûts ou d'empêcher leur dépassement) ; pour de tels postes, la Régie pourrait ainsi juger qu'il y a lieu pour HQT et à HQT de récupérer entièrement auprès des consommateurs tout dépassement de coût. Dans le cas inverse, si des sommes prévues pour ces postes n'ont pas été dépensées et que les résultats s'en sont ressentis par rapport aux objectifs, la Régie, lors du processus de fermeture des livres aurait le choix soit de transmettre aux consommateurs ce gain (sans récompense à Hydro-Québec) soit même de reporter le budget afin de contraindre Hydro-Québec à dépenser lors d'une année ultérieure les sommes qu'il a omis de dépenser lors de l'année sous étude.
- Par ailleurs, à terme, la Régie pourrait également élaborer une grille de pondération des écarts constatés en fin d'exercice, en fonction d'indicateurs de performance globaux, aux fins du processus de fermeture des livres. La création d'une telle grille et la détermination de la juste pondération ne sont toutefois pas réalisables dans la présente cause si l'on envisage une application à partir le 1^{er} janvier 2014. Ce sera une amélioration qui pourra être apportée au MTÉR lors d'une année ultérieure. [...]

Partage : Une fois le montant des écarts ajusté et après avoir opéré toutes les exclusions et pondérations mentionnées ci-dessus, le solde de l'écart de rendement en résultant pourrait être partagé de la manière proposée par Hydro-Québec. Ainsi, tout manque à gagner serait assumé par Hydro-Québec. Tout écart positif serait partagé à 50 %-50 % entre Hydro-Québec et les consommateurs sauf une zone initiale sans partage de 50 points chez HQT et de 100 points chez HQD.

Argumentation

*M^e Dominique Neuman, LL.B., Procureur
Stratégies Énergétiques (S.É.)*

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

3

LE TAUX DE RENDEMENT DES CAPITAUX PROPRES

3.1 L'INCITATION À L'INVESTISSEMENT

16 - Conformément aux principes établis, le taux de rendement sur l'avoir-propre doit permettre « *un rendement raisonnable sur la base de tarification* » (art. 49 al.1 3^o et 51 LRÉ) et le résultat de la détermination de ce taux doit être « *juste et raisonnable* » (art. 49 al.1 7^o LRÉ).

17 - Selon la Cour suprême fédérale américaine dans *Federal Power Commission v. Hope Natural Gas Company* :

*Under the statutory standard of "just and reasonable," **it is the result reached, not the method employed, which is controlling.** Cf. Los Angeles Gas & Electric Corp. v. Railroad Commission, 289 U. S. 287, 289 U. S. 304-305, 289 U. S. 314; West Ohio Gas Co. v. Public Utilities Commission (No. 1), 294 U. S. 63, 294 U. S. 70; West v. Chesapeake & Potomac Tel. Co., 295 U. S. 662, 295 U. S. 692-693 (dissenting opinion). **It is not theory, but the impact of the rate order, which counts.** ¹⁴ [Souligné et caractère gras par nous]*

18 - En application de ces principes et de ces facteurs, nous soumettons que ce taux de rendement sur l'avoir-propre doit notamment être suffisant pour inciter à l'investissement comme si les entités HQT et HQD étaient chacune des entreprises privées indépendantes :

By a fair return is meant that the company will be allowed as large a return on the capital invested in its enterprise (which will be net to the company) as it would

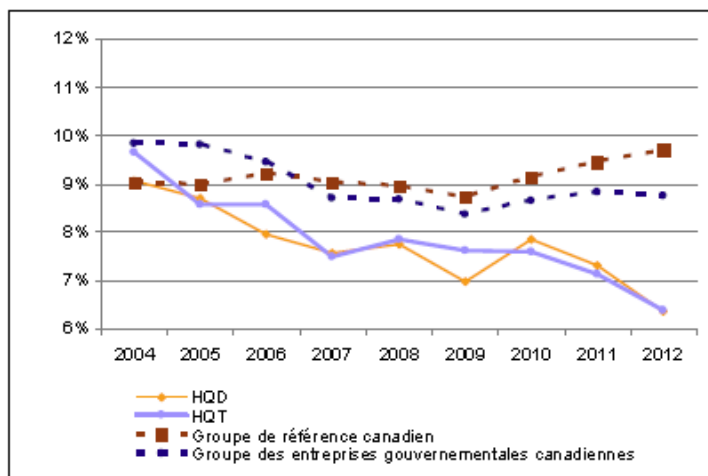
¹⁴ *Federal Power Commission v. Hope Natural Gas Company*, (1944) 320 U.S. 591, <http://supreme.justia.com/us/320/591/case.html>, p. 602

receive if it were investing the same amount in other securities possessing an attractiveness, stability and certainty equal to that of the company's enterprise.¹⁵

L'on doit également respecter le principe d'indépendance de l'entreprise réglementée (*Stand-alone principle*) selon lequel une entreprise réglementée doit être traitée comme si elle cherchait à se procurer des capitaux sur les marchés financiers, indépendamment du reste de l'entreprise à laquelle elle appartient (voir aussi B-0004, HQTD-1, Doc.1, p. 19, lignes 25-28).

19 - Dans ce contexte, nous sommes en accord avec l'appréciation des témoins d'Hydro-Québec Coyne et Trogonosky selon lesquels les taux de rendement actuels sur l'avoir-propre de HQT et HQD sont sous-évalués. Nous sommes particulièrement impressionnés par l'écart constaté entre les taux de rendements autorisés pour les capitaux propres D'HQT et de HQD et ceux des entreprises de référence.¹⁶

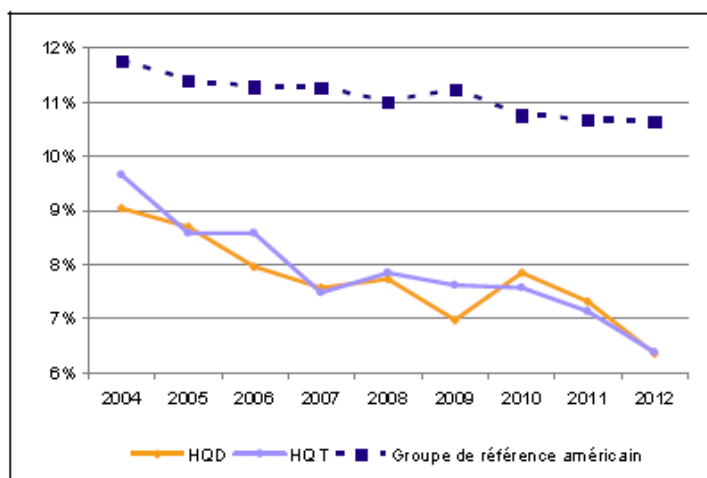
Figure 1
Évolution des taux de rendement autorisés des capitaux propres des entreprises de comparaison canadiennes d'électricité (2004-2012)⁸



¹⁵ *Northwestern Utilities Ltd. c. Edmonton (City)*, [1929] S.C.R. 186, <http://scc.lexum.org/decisia-scc-csc/scc-csc/scc-csc/en/item/8180/index.do>, J. Lamont, p. 193.

¹⁶ **HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT ET DISTRIBUTION**, Dossier R-3842-2013, Pièce B-0004, HQTD-1, Document 1, page 7.

Figure 2
Évolution des taux de rendement autorisés des capitaux propres des entreprises de comparaison américaines d'électricité (2004-2012)⁸



20 - Par ailleurs, dans l'interprétation des notions de *rendement raisonnable* et de *caractère juste et raisonnable*, la Régie doit notamment **tenir compte de l'intérêt public, du développement durable et de l'équité** (art. 5 LRÉ).

En effet, ce ne sont pas seulement les intérêts de l'actionnaire et des consommateurs qui doivent être pris en compte dans la détermination du taux de rendement juste et raisonnable d'Hydro-Québec mais également l'intérêt public et l'ensemble des intérêts des parties prenantes. A titre illustratif, voici ce que la *Cour suprême du Canada* a affirmé au sujet de la fixation de tarifs justes et raisonnables dans le secteur des télécommunications :

[47] Dans *Edmonton (Ville) c. 360 Networks Canada Ltd.*, 2007 CAF 106, [2007] 4 R.C.F. 747, autorisation de pourvoi rejetée, [2007] 3 R.C.S. vii, la Cour d'appel fédérale a tiré des conclusions semblables, faisant observer que la Loi sur les télécommunications devait être interprétée en fonction des objectifs de la politique et que l'art. 7 justifiait en partie le point de vue selon lequel « **il convient d'interpréter la Loi comme établissant un cadre réglementaire complet** » (par. 46). L'auteur Michael H. Ryan a lui aussi conclu à l'obligation d'adopter une approche plus globale :

[traduction] Vu l'importance de l'industrie des télécommunications pour l'ensemble du pays, **les questions de tarification peuvent parfois prendre une dimension qui leur donne une importance**

débordant les intérêts immédiats de l'entreprise, de ses actionnaires et de ses clients, et où entrent en jeu les intérêts du public en général. L'organisme de réglementation a aussi l'obligation de prendre en considération ces intérêts de caractère plus général. [§604]¹⁷

[48] Cela conduit inévitablement, me semble-t-il, à la conclusion que le CRTC peut fixer des tarifs justes et raisonnables pour l'application de la Loi sur les télécommunications au moyen de toute une gamme de méthodes, en prenant en considération la diversité des parties prenantes et intérêts mentionnés à l'art. 7, et non seulement ceux qu'il prenait en considération quand il s'acquittait de sa mission en vertu des dispositions plus restrictives de la Loi sur les chemins de fer.¹⁸ [Souligné et caractère gras par nous]

21 - L'incitation à l'investissement chez Hydro-Québec TransÉnergie et Distribution est particulièrement dans l'intérêt public d'une part parce qu'Hydro-Québec constitue une Société d'État et d'autre part car plusieurs de ces investissements visent la prévention ou la remédiation environnementales.

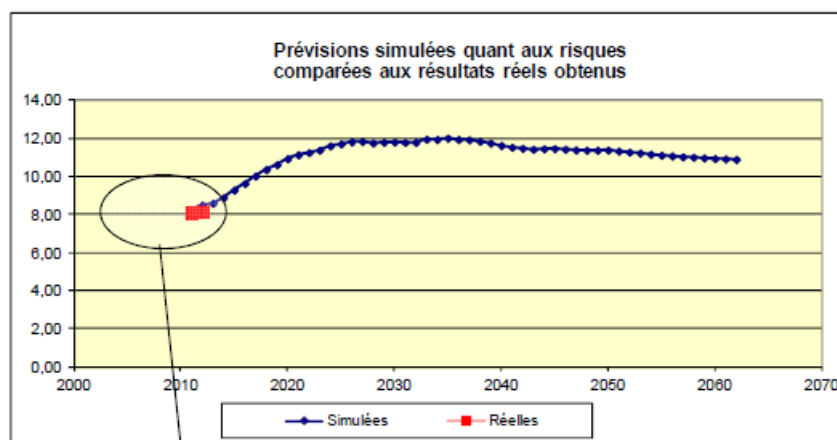
¹⁷ N.D.L.R. : La citation provient de : **Michael H. RYAN**. *Canadian Telecommunications Law and Regulation*, loose-leaf ed. Scarborough. Carswell. 1993 (updated 2008). Parag. 604.

¹⁸ *Bell Canada c. Bell Aliant Communications régionales*, 2009 CSC 40 (J. Abella pour la Cour), parag. 47-48.

22 - Un juste taux de rendement incitant à l'investissement sera particulièrement critique à cet égard au cours des années à venir, en raison de l'atteinte de fin de vie utile d'un grand nombre d'équipements, alors qu'HQT tardait à déployer ses investissements en pérennité avec les risques environnementaux que cela comporte :

- La courbe de l'évolution du taux de risque du Transporteur est appelée à croître au cours des prochaines années comme le montre la figure suivante. Une augmentation de 50 % est prévue à l'horizon 2025 ($12/8-1=4/8$ ou 50 %) et de près de 30% ($10,25/8-1=2,25/8$ ou près de 30 %) à l'horizon 2018.¹⁹

Figure 3
Évolution du taux de risque



- L'on a récemment constaté une succession d'explosions et autres défaillances de matériel vétuste chez Hydro-Québec TransÉnergie.²⁰ Une panne récente majeure affectant le métro de Montréal était a été causée par une combinaison d'incendies de forêt et de défaillance de matériel d'Hydro-Québec TransÉnergie.²¹

¹⁹ HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT, Dossier R-3855-2013, B-0004, Pièce HQT-1, Doc. 1, page 30, figure 3.

²⁰ Fabrice DE PIERREBOURG avec Patrick LAGACÉ, « Série d'explosions de matériel vétuste chez Hydro-Québec », Montréal, La Presse, le 13 septembre 2013, <http://www.lapresse.ca/actualites/national/201309/13/01-4688930-serie-dexplosions-demateriel-vetuste-chez-hydro-quebec.php>.

²¹ Michel MORIN, « La ministre ignorait la vraie raison de la panne. Hydro-Québec lui a caché qu'un disjoncteur n'avait pas fonctionné », Montréal, Le journal de Montréal, le 7 octobre 2013, <http://www.journaldemontreal.com/2013/10/07/la-ministre-ignorait-la-vraie-raison-de-la-panne-estivale-2>.

Argumentation

M^e Dominique Neuman, LL.B., Procureur
Stratégies Énergétiques (S.É.)

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

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

Hydro-Québec Transport et Hydro-Québec Distribution – Taux de rendement des capitaux propres et Mécanisme de traitement des écarts de rendement

23 - Dans un tel contexte, le taux de rendement octroyé sur l'avoir-propre doit être suffisant pour inciter à l'investissement en pérennité des actifs, au même titre que s'il s'agissait d'un investissement privé de la même nature.

24 - De même, les investissements en production de source alternative en réseaux autonomes tardent aussi à se réaliser et pourraient bénéficier d'un taux rendement qui soit suffisamment incitatif. Les investissements en efficacité énergétique de HQD pourraient aussi bénéficier d'un tel taux de rendement.

Argumentation

*M^e Dominique Neuman, LL.B., Procureur
Stratégies Énergétiques (S.É.)*

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

3.2 LE RISQUE DONT IL DOIT ÊTRE TENU COMPTE AUX FINS DE LA MÉTHODE CAPM ET DANS L'IDENTIFICATION D'ENTREPRISES COMPARABLES AUX FINS DE LA MÉTHODE DCF

25 - Nous soumettons respectueusement que la Régie devrait tenir compte des caractéristiques suivantes du **risque de HQT et de HQD dont il doit être tenu compte** :

- ❑ **aux fins de la méthode CAPM** et
- ❑ **dans l'identification d'entreprises comparables aux fins de la méthode DCF.**

26 - À ce sujet, en premier lieu, nous sommes fortement en accord avec l'évaluation par les experts d'Hydro-Québec Coyne et Trogonoski du risque accru d'affaires et financier auquel fait face HQT en raison de ses besoins d'investissements dans ses infrastructures vieillissantes, tel que mentionné plus haut :

*HQT faces higher business and financial risk due to its capital expenditure requirements over the next decade for growth response and to replace aging transmission infrastructure as compared with the amount of capital spent over the previous decade.*²²

*HQT faces greater business and financial risk associated with its capital expenditure requirements over the next decade for growth response and to replace aging transmission infrastructure.*²³

²² **James M. COYNE, John P. TROGONOSKI, Témoins-experts pour Hydro-Québec**, Dossier R-3842-2013, B-0007, HQTD-2, Document 1, ROE and Risk Analysis Report, page 48 (page adobe 53), lignes 18-21. Souligné en caractère gras par nous.

²³ **James M. COYNE, John P. TROGONOSKI, Témoins-experts pour Hydro-Québec**, Dossier R-3842-2013, B-0007, HQTD-2, Document 1, ROE and Risk Analysis Report, page 49 (page adobe 54), lignes 11-13. Souligné en caractère gras par nous.

27 - Quant au risque d'Hydro-Québec Distribution, tant les experts d'Hydro-Québec Coyne et Trogonoski que l'expert Booth de l'AQCIE-CIFQ ont affirmé qu'Hydro-Québec Distribution ne détenait pas d'actifs de production (« génération »), ce qui réduisait son risque par rapport à certains comparables.

Or cette affirmation n'est pas tout à fait exacte. Hydro-Québec Distribution détient et gère des actifs de production en réseaux autonomes. Bien que les volumes d'électricité produits y soient faibles, leur risque d'impact sur les coûts de l'entreprise est élevé, compte tenu des conditions de ces réseaux autonomes et de l'obligation de desservir de HQD. Les réseaux autonomes sont déjà risqués et déficitaires pour HQD.

28 - D'ailleurs, dans l'évaluation du risque et la comparaison avec d'autres entreprises, ni les experts d'Hydro-Québec Coyne et Trogonoski que l'expert Booth de l'AQCIE-CIFQ n'ont distingué le risque d'une entreprise ayant une obligation de desservir d'une entreprise n'ayant pas de telle obligation.

Or l'obligation de desservir entraîne nécessairement un risque accru tant d'affaires que financier.

29 - Nous avons remarqué que l'expert Booth de l'AQCIE-CIFQ n'avait pas lui-même procédé à l'évaluation des risques propres à HQT et HQD. Celle-ci avait en effet été réalisée de façon distincte par l'analyste de l'AQCIE-CIFQ et il semble que l'expert Booth considère que ses recommandations quant au taux de rendement ne dépendent pas des résultats de cette évaluation de risque. Il lui a été reproché de recommander toujours le même bas taux de rendement, indépendamment des caractéristiques de l'entreprise.

L'approche de l'expert Booth nous semble incorrecte. En effet, l'évaluation des risques est à la fois requise dans la méthode CAPM et aux fins de l'identification d'entreprises comparables aux fins de la méthode DCF.

Argumentation

*M^e Dominique Neuman, LL.B., Procureur
Stratégies Énergétiques (S.É.)*

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

30 - L'analyste de l'AQCIE-CIFQ semble également avoir tendance à minimiser la notion de risque d'affaires.

Celui-ci énonce d'abord avec justesse que « *la notion de risque, dans le contexte d'une entreprise réglementée de service public, porte essentiellement sur la possibilité de ne pas réaliser un rendement raisonnable sur les capitaux propres investis* »²⁴

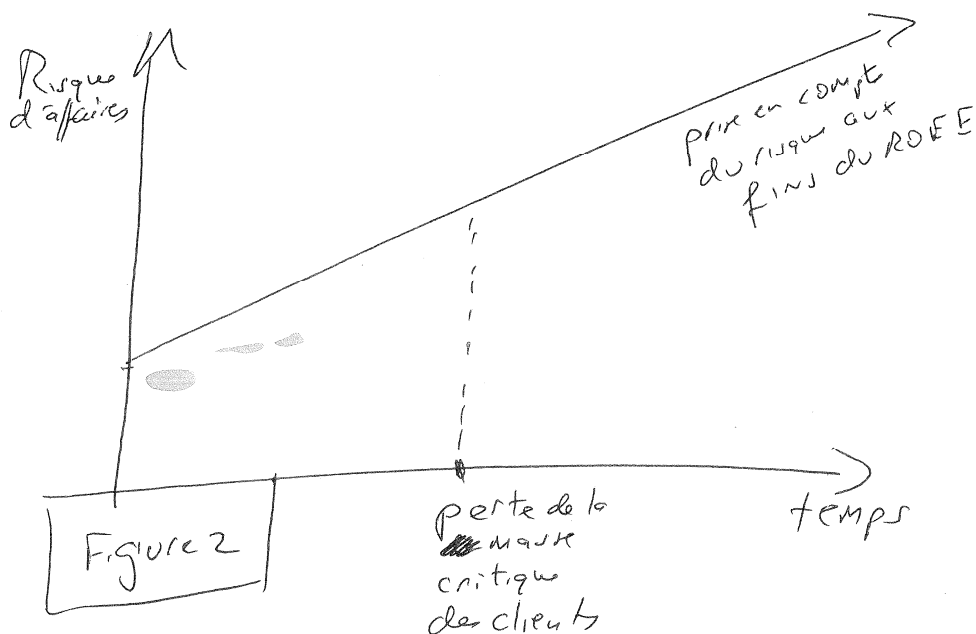
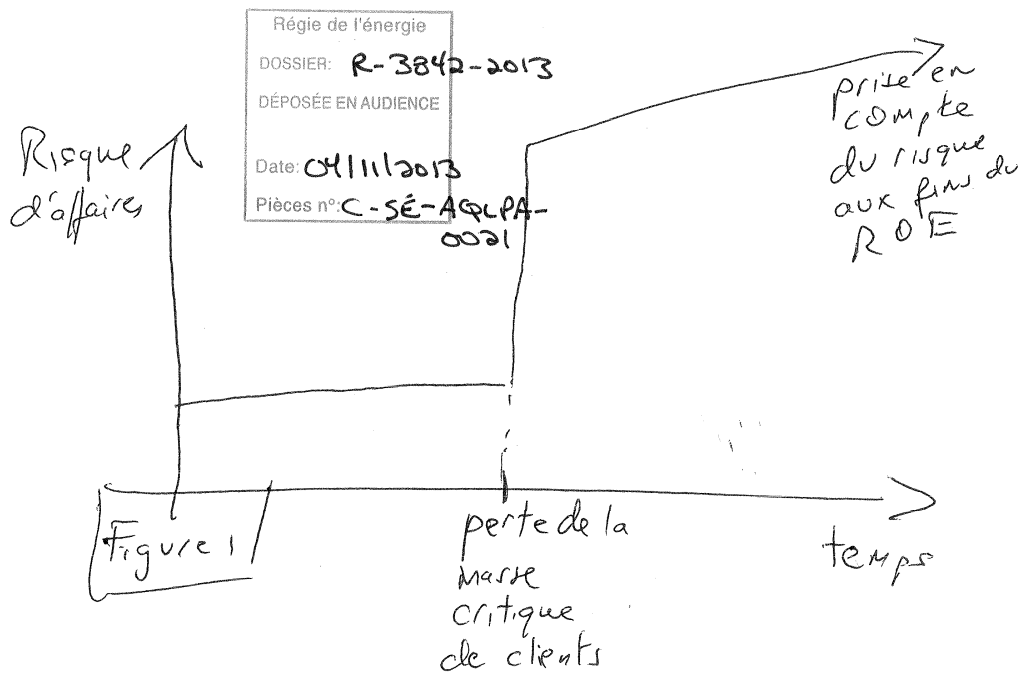
Toutefois, il semble affirmer que l'accroissement du risque d'affaires, aux fins de l'établissement du taux de rendement, n'est pris en compte que **de façon discrète**, lorsqu'un point critique est atteint plaçant l'entreprise en difficulté réelle de recevoir son revenu requis et non pas **de façon continue** à mesure que l'on se rapproche de ce point critique. Ainsi l'analyste de l'AQCIE-CIFQ semble privilégier une prise en compte de l'accroissement du risque d'affaires selon la figure 1 ci-après plutôt que la figure 2²⁵ :

²⁴ **Olivier CHAREST pour l'AQCIE-CIFQ**, Dossier R-3842-2013, Pièce C-AQCIE-CIFQ-0022, parag. 2.

²⁵ **SÉ-AQLPA**, Dossier R-3842-2013, Pièce C-SÉ-AQLPA-0021, Deux figures.

Figures commentées par : **Olivier CHAREST pour l'AQCIE-CIFQ**, Dossier R-3842-2013, Notes sténographiques, vol.6, 4 nov 2013, pp. 121-139.

Régie de l'énergie - Dossier R-3842-2013
Hydro-Québec Transport et Hydro-Québec Distribution – Taux de rendement des capitaux propres et
Mécanisme de traitement des écarts de rendement



Selon l'analyste de l'AQCIE-CIFQ, tant que les coûts accrus de l'entreprise n'atteignent pas un seuil critique qui l'empêcherait de récupérer son revenu, son risque d'affaires n'est pas affecté vu que la masse de la clientèle absorbera ces surcoûts dans ses tarifs ²⁶ :

Par ailleurs, pour la plupart, ces éléments n'entraînent pas nécessairement une hausse du niveau de risque de l'entreprise réglementée, mais plutôt une hausse de ses coûts, lesquels sont assumés par les clients. ²⁷

A titre illustratif, si un grand client industriel majeur de HQD consommant 13 TWh par an venait à cesser ses opérations, tant que l'on n'atteint pas le seuil critique affectant la capacité de HQD de récupérer son coût de service et son rendement via ses tarifs, selon l'analyste de l'AQCIE-CIFQ il n'y aurait pas lieu de tenir compte d'un risque accru :

*Si on regarde d'une manière plus spécifique, treize térawatts-heure (13 Twh), je ne sais pas si on peut avoir une estimation de quels sont les revenus que ça rapporte, si on enlève finalement l'électricité patrimoniale qui ne sera pas consommée, on regarde uniquement cette marge bénéficiaire-là. C'est ça qui doit être absorbé par les autres clients. C'est peut-être pas énorme, là, on parle peut-être d'un impact sur le tarif de un pour cent (1 %), deux pour cent (2 %). Est-ce que ça, ça peut affecter le risque de long terme? **Je ne pense pas**. Ce n'est pas une... ce n'est pas un... Ce n'est pas une... un changement majeur comme ce à quoi faisait référence tout à l'heure docteur Booth.* ²⁸

Nous soumettons respectueusement que l'approche de l'analyse de l'AQCIE-CIFQ est erronée et ne devrait pas être retenue par la Régie. L'accroissement du risque d'affaires, aux fins de l'établissement du taux de rendement devrait en effet être pris en compte **de façon continue** à mesure que l'on se rapproche du point critique au-delà duquel l'entreprise perdrait sa capacité de recevoir son revenu (figure 2 plus haut) et non pas seulement **de façon discrète**, lorsque ce point critique devient atteint (figure 1 plus haut).

²⁶ Olivier CHAREST pour l'AQCIE-CIFQ, Dossier R-3842-2013, Notes sténographiques, vol.6, 4 nov 2013, pp. 121-139.

²⁷ Olivier CHAREST pour l'AQCIE-CIFQ, Dossier R-3842-2013, Pièce C-AQCIE-CIFQ-0022, parag. 115.

²⁸ Olivier CHAREST pour l'AQCIE-CIFQ, Dossier R-3842-2013, Notes sténographiques, vol.6, 4 nov 2013, pp. 137-138. Souligné en caractère gras par nous.

31 - Enfin, dans un autre ordre d'idée, tel que le souligne avec justesse le rapport Coyne-Trogonosky (B-0007, HQT-D-2, Doc. 1, p. 51 ligne 22 à p. 52 ligne 6), **les modalités du mécanisme de traitement des écarts (« ESM »)** influencent la détermination du **taux de rendement sur l'avoir propre**, notamment en raison du niveau de risque qui y est associé.

À cet égard, les propositions que nous avons logées en section 2 du présent rapport sur le MTÉR, en faisant intervenir la discrétion de la Régie dans un processus de fermeture de livres, accroissent le risque d'Hydro-Québec TransÉnergie et d'Hydro-Québec Distribution quant à la part du partage des écarts de fin d'exercice qu'ils obtiendront. Le processus de fermeture des livres pourrait à la fois leur refuser de bénéficier, dans certains cas, de budgets insuffisamment dépensés et neutraliser l'effet des erreurs prévisionnelles à l'origine de certains écarts. Le risque est plus élevé pour Hydro-Québec que selon le régime actuel où la totalité des écarts de fin d'exercice lui sont attribués ou même que selon le MTÉR qu'elle propose alors que la formule de partage donnerait des résultats plus aisément prévisible.

En fait, tout ajout au MTÉR d'un processus de fermeture des livres accroît le risque pour HQT et HQD. Il en serait de même si l'on y ajoutait une pondération du traitement des écarts selon des indicateurs de performance.

32 - Nous invitons donc respectueusement la Régie de l'énergie à tenir compte de l'ensemble de ces considérations dans la détermination du taux de rendement de HQT et de HQD sur leurs capitaux propres.

Argumentation

*M^e Dominique Neuman, LL.B., Procureur
Stratégies Énergétiques (S.É.)*

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

RECOMMANDATION NO. 1-2 (MODIFIÉE PAR RAPPORT AU RAPPORT DE M. FONTAINE) :

Nous recommandons à la Régie de l'énergie, dans la détermination du taux de rendement de HQT et de HQD sur leurs capitaux propres, de tenir compte notamment des considérations suivantes :

Ce taux de rendement sur l'avoir-propre doit notamment être suffisant pour inciter à l'investissement comme si les entités HQT et HQD étaient chacune des entreprises privées indépendantes

L'on doit également respecter le principe d'indépendance de l'entreprise réglementée (Stand-alone principe) selon lequel une entreprise réglementée doit être traitée comme si elle cherchait à se procurer des capitaux sur les marchés financiers, indépendamment du reste de l'entreprise à laquelle elle appartient.

La Régie doit notamment tenir compte de l'intérêt public, du développement durable et de l'équité (art. 5 LRÉ). En effet, ce ne sont pas seulement les intérêts de l'actionnaire et des consommateurs qui doivent être pris en compte dans la détermination du taux de rendement juste et raisonnable d'Hydro-Québec mais également l'intérêt public et l'ensemble des intérêts des parties prenantes.

De façon générale, il doit être tenu compte du risque de HQT et de HQD à la fois aux fins de la méthode CAPM et dans l'identification d'entreprises comparables aux fins de la méthode DCF.

Il doit être tenu compte du risque accru d'affaires et financier auquel fait face HQT en raison de ses besoins d'investissements dans ses infrastructures vieillissantes.

Dans la détermination de son risque financier et d'affaires, il doit être tenu compte du fait qu'Hydro-Québec Distribution détient et gère des actifs de production en réseaux autonomes.

L'obligation de desservir de HQD entraîne nécessairement aussi un risque accru tant d'affaires que financier.

De façon générale, l'accroissement du risque d'affaires, aux fins de l'établissement du taux de rendement devrait être pris en compte **de façon continue** à mesure que l'on se rapproche du point critique au-delà duquel l'entreprise perdrait sa capacité de recevoir son revenu (figure 2 au présent rapport) et non pas seulement **de façon discrète**, lorsque ce point critique devient atteint (figure 1 au présent rapport).

Argumentation

**M^e Dominique Neuman, LL.B., Procureur
Stratégies Énergétiques (S.É.)**

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

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

Hydro-Québec Transport et Hydro-Québec Distribution – Taux de rendement des capitaux propres et Mécanisme de traitement des écarts de rendement

Les propositions que nous avons logées au présent rapport sur le MTÉR, en faisant intervenir la discrétion de la Régie dans un processus de fermeture de livres, accroissent aussi le risque d'Hydro-Québec TransÉnergie et d'Hydro-Québec Distribution quant à la part du partage des écarts de fin d'exercice qu'ils obtiendront. Le processus de fermeture des livres pourrait à la fois leur refuser de bénéficier, dans certains cas, de budgets insuffisamment dépensés et neutraliser l'effet des erreurs prévisionnelles à l'origine de certains écarts. Le risque est plus élevé pour Hydro-Québec que selon le régime actuel où la totalité des écarts de fin d'exercice lui sont attribués ou même que selon le MTÉR qu'elle propose alors que la formule de partage donnerait des résultats plus aisément prévisible. En fait, tout ajout au MTÉR d'un processus de fermeture des livres accroît le risque pour HQT et HQD. Il en serait de même si l'on y ajoutait une pondération du traitement des écarts selon des indicateurs de performance.

Argumentation

*M^e Dominique Neuman, LL.B., Procureur
Stratégies Énergétiques (S.É.)*

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

3.3 LA MISE EN APPLICATION DE LA HAUSSE DU TAUX DE RENDEMENT

33 - Le RNCREQ propose d'étaler ou reporter dans le temps la hausse du taux de rendement susceptible de résulter de la décision qui sera rendue au présent dossier :

*Si la demande du Transporteur et du Distributeur était néanmoins acceptée par la Régie, étant donné l'ampleur de l'impact de la hausse sur les tarifs, le RNCREQ recommande à la Régie d'atténuer cet impact **en répartissant la hausse sur plusieurs années**. Cela permettrait de mettre en place des programmes d'efficacité énergétique et aux clients de les adopter. Cette hausse doit aussi être imputée aux clients qui consomment le plus de manière à protéger les faibles revenus et de donner un meilleur signal de prix.*

Le RNCREQ est préoccupé par l'impact d'une telle hausse, sans vision d'ensemble, sur la place concurrentielle de l'électricité par rapport aux énergies fossiles.²⁹

34 - Nous sommes sensibles à la préoccupation environnementale du RNCREQ que celle-ci invoque au soutien de sa proposition d'étalement.

35 - Néanmoins, avec regret, nous ne pouvons l'appuyer, et ce pour les motifs suivants.

Nous croyons qu'il est au contraire préférable d'appliquer la hausse dès qu'elle sera adoptée par la Régie.

²⁹ RNCREQ, Dossier R-3842-2013, Pièce C-RNCREQ-0014, v.r. Mémoire, p. 40.

36 - D'une part, c'est un principe régulateur fondamental que les tarifs sont censés refléter la vérité de leurs coûts.

A juste titre, la Régie a déjà reconnu qu'un étalement de hausse tarifaire n'était pas souhaitable car altérant la justesse du signal de prix qui, lui-même, incite les consommateurs à l'économie d'énergie :

Il est souhaitable que les consommateurs connaissent le coût réel de l'électricité qu'ils consomment car cela leur permet d'effectuer des choix éclairés et les incite à adopter des comportements qui favorisent les économies d'énergie.

À cet égard, le Distributeur dispose d'un Plan global en efficacité énergétique (PGEÉ) qui vise des objectifs ambitieux d'économies d'énergie d'ici 2010. Un budget de 170,9 M\$ est actuellement en cours d'étude pour le PGEÉ en 2006. **Ne pas facturer les coûts réels de fourniture d'électricité au moment de sa consommation entrerait en contradiction avec l'objectif d'un tel programme et avec la notion de développement durable, le signal de prix étant un des moyens les plus efficaces pour encourager l'économie d'énergie. [...]**

La Régie reconnaît que toute hausse tarifaire entraîne une pression supplémentaire sur le revenu disponible des consommateurs à faible revenu. Mais **un mauvais signal de prix diminuerait l'incitatif aux économies d'énergie et pourrait conduire à une consommation d'électricité supplémentaire [...]**³⁰

37 - D'autre part, il existe déjà des programmes d'efficacité énergétique accessibles à toutes les catégories de clientèles. Rien n'empêche de plus de les bonifier dès à présent, ce qui serait par ailleurs déjà requis afin de permettre l'atteinte des objectifs gouvernementaux déjà existants de 11 TWh d'économies d'électricité d'ici 2015. Il n'existe donc aucun obstacle à ce que la clientèle d'Hydro-Québec ait accès à ses programmes d'efficacité énergétique. Un meilleur signal de prix contribuera même à inciter davantage les clients à participer à ces programmes.

³⁰ RÉGIE DE L'ÉNERGIE, Dossier R-3579-2005, Décision D-2006-34, pages 17-18. Souligné en caractères gras par nous.

38 - Troisièmement, les difficultés de position concurrentielle de l'électricité ne seront que marginalement résolues par un report de la hausse tarifaire de l'électricité. Des mesures réglementaires normatives et le nouveau *Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre du Québec (SPEDE)* font partie des outils gouvernementaux qui aideront à rétablir une équité entre les prix des différentes formes d'énergie.

39 - Enfin, quatrièmement, il est à prévoir que les tarifs d'électricité subiront d'autres hausses au cours des prochaines années :

- La continuation de la réduction graduelle de l'interfinancement entre catégories tarifaires, dans les limites de la *Loi*.
- La hausse graduelle du coût de l'électricité patrimoniale vendue par HQP à HQD.
- La gestion des coûts de fonds de retraite.
- La hausse à venir des charges d'entretien préventif et des investissements prévus en pérennité des infrastructure de transport électrique et l'accroissement du risque de défaillance entraînant des coûts additionnels.

Il n'est donc pas vraiment gérable de reporter la hausse des tarifs d'électricité résultant d'un motif alors que d'autres motifs de hausse sont également attendus au cours des années à venir.

40 - Nous recommandons donc respectueusement à la Régie de l'énergie de ne pas retarder dans le temps la hausse tarifaire résultant de la hausse du taux de rendement sur l'avoir-propre qui sera décidée au présent dossier.

RECOMMANDATION NO. 1-3 (NOUVELLE) :

Nous recommandons à la Régie de l'énergie de ne pas retarder dans le temps la hausse tarifaire résultant de la hausse du taux de rendement sur l'avoir-propre qui sera décidée au présent dossier.

4

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

41 - Nous invitons donc respectueusement la Régie à accueillir les recommandations exprimées à la présente argumentation, lesquelles nous reproduisons ci-après :

RECOMMANDATION NO. 1-1 (MODIFIÉE PAR RAPPORT AU RAPPORT DE M. FONTAINE) :

Nous recommandons à la Régie de l'énergie d'accepter le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR) proposé au présent dossier par Hydro-Québec, mais avec les modifications suivantes (lesquelles ont plus amplement élaborées à la section 2.1 de la présente argumentation) :

Année de base : Pour le traitement des écarts de fin d'exercice 2013 de HQT et 2013-2014 de HQD, le revenu requis de base utilisé ne serait pas celui de la cause tarifaire de l'exercice visé mais plutôt celui de l'année antérieure, donc le revenu requis tarifaire de 2012 de HQT et de 2012-2013 de HQD. Ce même revenu requis tarifaire de 2012 de HQT et de 2012-2013 de HQD serait utilisé également les années ultérieures de traitement des écarts, **additionnés de l'inflation à laquelle l'on soustrairait les gains d'efficience tendanciels (soit la formule I-X, que l'on pourrait établir provisoirement à 2 % moins 0,5 %, sous réserve d'un calcul plus précis si la Régie souhaite l'effectuer par la suite).** Cette année de base resterait inchangée pendant une certaine durée, que la régie pourrait par exemple fixer à 5 ans, après quoi une révision de l'année de base aurait lieu aux fins du mécanisme.

Comptes de frais reportés exogènes : Les comptes de frais reportés exogènes proposés par HQT et HQD seraient maintenus. L'écart bénéficierait alors entièrement aux consommateurs en suivant les règles propres à la disposition de chacun de ces comptes de frais reportés.

Processus annuel de fermeture de livres et exclusions au mécanisme : Afin de permettre de distinguer davantage les « vrais » gains à récompenser des écarts qui ne sont pas de tels « vrais gains » ou qui constituent des coupures non souhaitées par la Régie à des dépenses qu'elle juge souhaitable, nous proposons un processus annuel d'audience de fermeture des livres de HQD et de HQT :

- La Régie pourrait alors y identifier des postes budgétaires de dépenses considérées souhaitables par la Régie (ou pour lesquelles la Régie juge qu'il aurait été inapproprié de comprimer les coûts ou d'empêcher leur dépassement) ; pour de tels postes, la Régie pourrait ainsi juger qu'il y a lieu pour HQT et à HQT de récupérer entièrement auprès des consommateurs tout dépassement de coût. Dans le cas inverse, si des sommes prévues pour ces postes n'ont pas été dépensées et que les résultats s'en sont ressentis par rapport aux objectifs, la Régie, lors du processus de fermeture des livres aurait le choix soit de transmettre aux consommateurs ce gain (sans récompense à Hydro-Québec) soit même de reporter le budget afin de contraindre Hydro-Québec à dépenser lors d'une année ultérieure les sommes qu'il a omis de dépenser lors de l'année sous étude.

- Par ailleurs, à terme, la Régie pourrait également élaborer une grille de pondération des écarts constatés en fin d'exercice, en fonction d'indicateurs de performance globaux, aux fins du processus de fermeture des livres. La création d'une telle grille et la détermination de la juste pondération ne sont toutefois pas réalisables dans la présente cause si l'on envisage une application à partir le 1^{er} janvier 2014. Ce sera une amélioration qui pourra être apportée au MTÉR lors d'une année ultérieure. [...]

Partage : Une fois le montant des écarts ajusté et après avoir opéré toutes les exclusions et pondérations mentionnées ci-dessus, le solde de l'écart de rendement en résultant pourrait être partagé de la manière proposée par Hydro-Québec. Ainsi, tout manque à gagner serait assumé par Hydro-Québec. Tout écart positif serait partagé à 50 %-50 % entre Hydro-Québec et les consommateurs sauf une zone initiale sans partage de 50 points chez HQT et de 100 points chez HQD.

RECOMMANDATION NO. 1-2 (MODIFIÉE PAR RAPPORT AU RAPPORT DE M. FONTAINE) :

Nous recommandons à la Régie de l'énergie, dans la détermination du taux de rendement de HQT et de HQD sur leurs capitaux propres, de tenir compte notamment des considérations suivantes :

Ce taux de rendement sur l'avoir-propre doit notamment être suffisant pour inciter à l'investissement comme si les entités HQT et HQD étaient chacune des entreprises privées indépendantes

L'on doit également respecter le principe d'indépendance de l'entreprise réglementée (Stand-alone principe) selon lequel une entreprise réglementée doit être traitée comme si elle cherchait à se procurer des capitaux sur les marchés financiers, indépendamment du reste de l'entreprise à laquelle elle appartient.

La Régie doit notamment tenir compte de l'intérêt public, du développement durable et de l'équité (art. 5 LRÉ). En effet, ce ne sont pas seulement les intérêts de l'actionnaire et des consommateurs qui doivent être pris en compte dans la détermination du taux de rendement juste et raisonnable d'Hydro-Québec mais également l'intérêt public et l'ensemble des intérêts des parties prenantes.

De façon générale, il doit être tenu compte du risque de HQT et de HQD à la fois aux fins de la méthode CAPM et dans l'identification d'entreprises comparables aux fins de la méthode DCF.

Il doit être tenu compte du risque accru d'affaires et financier auquel fait face HQT en raison de ses besoins d'investissements dans ses infrastructures vieillissantes.

Dans la détermination de son risque financier et d'affaires, il doit être tenu compte du fait qu'Hydro-Québec Distribution détient et gère des actifs de production en réseaux autonomes.

L'obligation de desservir de HQD entraîne nécessairement aussi un risque accru tant d'affaires que financier.

De façon générale, l'accroissement du risque d'affaires, aux fins de l'établissement du taux de rendement devrait être pris en compte **de façon continue** à mesure que l'on se rapproche du point critique au-delà duquel l'entreprise perdrait sa capacité de recevoir son revenu (figure 2 au présent rapport) et non pas seulement **de façon discrète**, lorsque ce point critique devient atteint (figure 1 au présent rapport).

Argumentation

*M^e Dominique Neuman, LL.B., Procureur
Stratégies Énergétiques (S.É.)*

Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

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

Hydro-Québec Transport et Hydro-Québec Distribution – Taux de rendement des capitaux propres et Mécanisme de traitement des écarts de rendement

Les propositions que nous avons logées au présent rapport sur le MTÉR, en faisant intervenir la discrétion de la Régie dans un processus de fermeture de livres, accroissent aussi le risque d'Hydro-Québec TransÉnergie et d'Hydro-Québec Distribution quant à la part du partage des écarts de fin d'exercice qu'ils obtiendront. Le processus de fermeture des livres pourrait à la fois leur refuser de bénéficier, dans certains cas, de budgets insuffisamment dépensés et neutraliser l'effet des erreurs prévisionnelles à l'origine de certains écarts. Le risque est plus élevé pour Hydro-Québec que selon le régime actuel où la totalité des écarts de fin d'exercice lui sont attribués ou même que selon le MTÉR qu'elle propose alors que la formule de partage donnerait des résultats plus aisément prévisible. En fait, tout ajout au MTÉR d'un processus de fermeture des livres accroît le risque pour HQT et HQD. Il en serait de même si l'on y ajoutait une pondération du traitement des écarts selon des indicateurs de performance.

RECOMMANDATION NO. 1-3 (NOUVELLE) :

Nous recommandons à la Régie de l'énergie de ne pas retarder dans le temps la hausse tarifaire résultant de la hausse du taux de rendement sur l'avoir-propre qui sera décidée au présent dossier.

42 - Le tout, respectueusement soumis.

Montréal, le 25 novembre 2013



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