

**C A N A D A**

**REGIE DE L'ÉNERGIE**

**PROVINCE DE QUÉBEC  
DISTRICT DE MONTRÉAL**

**NO. : R-3842-2013**

**HYDRO-QUÉBEC**  
Demanderesse

**Et**

**UNION DES  
CONSOMMATEURS  
(UC)**

Intéressée\Intervenante

---

**DEMANDE D'APPROBATION DU TAUX DE RENDEMENT DES CAPITAUX  
PROPRES ET DU MÉCANISME DE TRAITEMENT DES ÉCARTS DE  
RENDEMENT**

**LA PROPOSITION DE MTÉR DU TRANSPORTEUR ET DU DISTRIBUTEUR  
CONSTITUE-T-ELLE UN  
«MÉCANISME DE RÉGLEMENTATION INCITATIVE»  
AU SENS DU NOUVEL ARTICLE 48.1 DE LA LOI?**

---

**ARGUMENTATION  
DE  
UNION DES CONSOMMATEURS (UC)**

**Préambule**

Dans sa décision D-2013-117, la Régie indique qu'elle veut déterminer, «si la proposition de MTÉR du Transporteur et du Distributeur constitue un «mécanisme de réglementation incitative» au sens de l'article 48.1 de la Loi.»<sup>1</sup>

Cette demande découle de l'affirmation faite par le Transporteur et le Distributeur à l'effet que leur proposition de MTÉR s'inscrit dans le cadre du projet de Loi n° 25 dont découle le nouvel article 48.1.<sup>2</sup>

UC a été reconnu comme intervenante dans le présent dossier. Elle y intervient à titre de représentante des droits et intérêts des clientèles résidentielles avec un accent particulier pour les ménages à faibles revenus et budgets modestes.

---

<sup>1</sup> D-2013-117, paragraphe 8 ;

<sup>2</sup> R-3842-2013, pièce HQTD-1 document 1, pièce B-0004, page 11;

À ce titre elle soumet les représentations suivantes à la Régie dans l'intérêt des clientèles qu'elle représente afin d'assurer le respect de leurs droits, de la réglementation en vigueur et un processus règlementaire juste et équitable.

Dans un premier temps UC souligne que bien qu'Hydro-Québec indique que sa proposition de MTÉR s'inscrit dans le cadre du projet de Loi n° 25, ni dans sa requête, ni dans sa preuve n'a-t-elle affirmé que sa proposition respectait les termes de l'article 48.1.

Tel que soumis dans sa lettre du 15 août 2013, UC est d'avis que le MTÉR proposé par Hydro-Québec ne respecte pas les exigences de l'article 48.1 et ne saurait constitué un mécanisme de réglementation incitative.

### Historique

Le 20 novembre 2012, lors du dépôt de son budget 2013 le gouvernement annonçait viser : «*L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE ET DE LA RENTABILITÉ D'HYDRO-QUÉBEC*»<sup>3</sup>

Le but avoué du gouvernement, en ce qui concerne Hydro-Québec, se dégage de la lecture du budget : il cible des dividendes accrus pour le gouvernement («*Améliorer la performance et la rentabilité*») **par le biais de gains d'efficience**. Le gouvernement précise de plus que «*L'effort demandé à la société d'État ne doit évidemment pas se transformer en hausse de tarif pour les consommateurs d'électricité et devra se faire en assurant la fiabilité du réseau de transport et de distribution*»<sup>4</sup>.

Le gouvernement ajoute même une cible d'efficience à atteindre par Hydro-Québec d'ici la fin de l'année 2013, en demandant une réduction d'effectifs de 2000 personnes.<sup>5</sup>

Le 20 décembre 2012, le gouvernement indique par décret les préoccupations suivantes à la Régie : «*QUE soit indiquée à la Régie de l'énergie les préoccupations économiques, sociales et environnementales suivantes afin de favoriser l'atteinte de l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec : lors de la fixation des tarifs d'électricité, les orientations gouvernementales mentionnées dans le budget 2013-1014 soient prise en considération.*»<sup>6</sup>

Notons, qu'aux pages A-101 et A-102 du Budget<sup>7</sup>, le gouvernement précisait sa vision des modalités et mesures devant permettre des gains d'efficience.

---

<sup>3</sup> Plan budgétaire, Budget 2013-14, gouvernement du Québec, Section A, Les orientations économiques et budgétaires du gouvernement, page 128 ;

<sup>4</sup> Plan budgétaire, Budget 2013-14, gouvernement du Québec, Section A, Les orientations économiques et budgétaires du gouvernement, page A101 ;

<sup>5</sup> Plan budgétaire, Budget 2013-14, gouvernement du Québec, Section A, Les orientations économiques et budgétaires du gouvernement, page A101 ;

<sup>6</sup> Décret no 1135-2012 du Gouvernement du Québec.

<sup>7</sup> Plan budgétaire, Budget 2013-14, gouvernement du Québec, Section A, Les orientations économiques et budgétaires du gouvernement

De prime abord, il constate que *«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.»*<sup>8</sup>

Afin de régler cette problématique le gouvernement propose de mettre en place deux (2) mesures, l'une temporaire l'autre permanente.

La mesure temporaire consiste en la fixation par le gouvernement du montant des charges d'exploitation.

La mesure permanente vise à mettre en place un mécanisme de réglementation incitative.

UC souligne que le mécanisme actuel de fixation des tarifs (régime de réglementation actuel), maintenu par Hydro-Québec dans le présent dossier, est basé sur la méthode du coût de service sans fermeture réglementaire des livres. Or il se dégage clairement tant du texte du budget que de la législation adoptée en suivi, que le gouvernement veut que ce régime de réglementation soit modifié.

Le 14 juin 2013, le gouvernement légifère sur ces mesures et objectifs en sanctionnant le Projet de loi n°25<sup>9</sup> qui modifie entre autres les articles suivants de la *Loi sur la Régie de l'énergie*<sup>10</sup> (la Loi) : 25, ajout de 48.1, 52.2, ajout de 74.1.1, 74.2 et prévoit des mesures transitoires.

Les notes explicatives en introduction aux modifications législatives confirment que leurs objectifs sont conformes à ceux du budget 2013-14 et visent la réalisation de gains d'efficience.

«(...) 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;»<sup>11</sup>(nos soulignés).*

Le nouvel article 48.1 énonce l'obligation pour la Régie d'établir un mécanisme de réglementation incitative dans les termes suivants :

---

<sup>8</sup> Plan budgétaire, Budget 2013-14, gouvernement du Québec, Section A, Les orientations économiques et budgétaires du gouvernement, page A101 ;

<sup>9</sup> 2013, chapitre 16, *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012* ;

<sup>10</sup> L.R.Q., chapitre R-6.01

<sup>11</sup> Projet de Loi n°25 (2013), chapitre 16, *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012*, Sanctionné le 14 juin 2013, Notes explicatives, première page ;

*«48.1. La Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience par le distributeur 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'allègement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs du transporteur d'électricité et les tarifs du distributeur d'électricité applicables à un consommateur ou à une catégorie de consommateur.»* (nos soulignés)

UC note que le verbe établir est ici utilisé au présent «établit» et n'offre aucune alternative ou délais, étant utilisé de manière impérative et actuelle.

D'autre part, Hydro Québec dans sa preuve souligne que sa proposition respecte les décisions antérieures de la Régie relative à la nécessité de présenter une proposition de traitement des écarts de rendement pour ses divisions Transport et Distribution<sup>12</sup>. Cette proposition avait de fait été demandée par les intervenants et la Régie dans le cadre de dossiers antérieurs à l'adoption du projet de loi n°25.

UC souligne que dans le cadre de ces dossiers et décisions la demande, faite à et par la Régie, ne vise pas un mécanisme de règlementation incitative mais plutôt une solution à la problématique des écarts de rendements résultants de la surévaluation des dépenses au cours de certaines années et les impacts sur le rendement autorisé résultant d'écarts entre les projections de la base de tarification et les résultats réels<sup>13</sup>.

Cette demande vise un objet limité qui sera, selon les décisions, désigné comme : «des mécanismes de gestions des écarts»<sup>14</sup>, «la problématique d'excédents de rendements»<sup>15</sup>, «mécanisme de partage des écarts de rendement»<sup>16</sup>.

En aucun temps les gains d'efficience ou les méthodologies afin d'établir ceux-ci, en les ciblant à l'avance et en évaluant la performance d'Hydro-Québec relativement à ces cibles n'ont été discutés ou envisagés dans le cadre des dits dossiers et décisions.

La notion codifiée d'imposer lors de la fixation des tarif, une amélioration continue de la performance (art 48.1.1°) est nouvelle et est propre à un mécanisme de réglementation incitative.

Or, cette obligation n'a pas été étudiée, ni prise en compte par les décisions prévoyant la mise en place de mécanismes de la gestion des écarts de rendement à postériori et la preuve d'Hydro-Québec n'offre aucune proposition relativement à cette nouvelle obligation imposée par l'article 48.1.

---

<sup>12</sup> D-2012-024 (R-3776-2011), D-2012-059 (R-3777-2011), D-2012-097 et D-2012-119 (R-3814) ;

<sup>13</sup> D-2012-059 paragraphe 152 ;

<sup>14</sup> D-2012-024, paragraphe 29;

<sup>15</sup> D-2012-059, paragraphe 154 ;

<sup>16</sup> D-2012-097, paragraphe 20 et D-2012-119, paragraphe 13 ;

UC souligne que dans les dossiers et décisions auxquels il est fait référence ci-dessus et qui ont menés au présent dossier, ni la Régie, ni les intervenants, ni Hydro-Québec n'ont parlé ou discuté d'un mécanisme de rendement incitatif ou réglementation incitative.

Donc bien que la proposition de MTÉR mise de l'avant par Hydro-Québec respecte ces décisions, elle ne respecte pas le nouvel article 48.1 de la Loi.

## **Introduction**

UC soumet respectueusement que la proposition de MTÉR soumise conjointement par le Distributeur et le Transporteur, bien qu'elle réponde aux demandes préalables de la Régie (sous réserve de son examen en audience et approbation) ne respecte pas et ne peut répondre aux exigences de l'article 48.1.

En effet Hydro-Québec propose, pour ses divisions réglementées un simple mécanisme de partage des écarts de rendement constatés en fin d'année.

Or ces écarts sont dus, à tout le moins en partie, à la surévaluation des dépenses ayant été établies sur la base de l'année-témoin projetée.

Aucun mécanisme n'est prévu afin de procéder à une meilleure évaluation de ces dépenses ou à leur réduction, bien que cette proposition puisse répondre aux demandes exprimées par la Régie dans ses décisions antérieures elle ne peut répondre au nouvel article 48.1.

En effet ce mécanisme de partage des écarts, constatés en fin d'année, est utilisé couramment lors de l'utilisation de la réglementation basée sur le coût de service et n'offre pas d'incitatif à la performance et n'assure pas la réalisation de gains d'efficience.

L'article 48.1 utilise un langage clair et non équivoque, qui s'inscrit en lien avec le budget 2013-14, il demande à la Régie de mettre en place pour le Transporteur et le Distributeur un mécanisme de réglementation incitative.

Comme nous le verrons plus loin cette désignation «mécanisme de réglementation incitative» n'est pas d'usage nouveau dans l'industrie ou dans la Loi. En effet nous retrouvons ces mêmes termes à l'article 49.4° de la Loi :

*« 49. Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasinage de gaz naturel, la Régie doit notamment :*

*4° favoriser des mesures ou des mécanismes incitatifs afin d'améliorer la performance du transporteur d'électricité ou d'un distributeur de gaz naturel et la satisfaction des besoins des consommateurs».*

Non seulement le nouvel article 48.1 vient-il clore et rendre caduque le débat relatif à l'application ou non de l'article 49.4° au Distributeur, mais il précise que la Régie «établit» ce mécanisme qui devra assurer la réalisation de gain d'efficience.

Dans l'attente de l'établissement de ce mécanisme de réglementation incitative par la Régie, et afin de souligner l'urgence d'agir le gouvernement a adopté des dispositions transitoires qui, si le gouvernement s'en prévaut, pourraient avoir un impact tant sur les dossiers tarifaires en cours et à venir que sur le présent dossier.

*«7. Le gouvernement peut, à l'égard de toute année tarifaire débutant à compter du 1<sup>er</sup> 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, entant 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.*

*Malgré l'article 51 de la Loi sur la Régie de l'énergie, Hydro-Québec conserve, entant 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.»<sup>17</sup>(nos soulignés)*

Il est évident pour UC que, l'exercice par le gouvernement de ce pouvoir d'intervention et d'ingérence (qu'il s'est octroyé par l'adoption de cet article) dans le processus d'examen des dossiers tarifaires par la Régie n'est pas désirable et n'est pas dans l'intérêt des consommateurs dont UC défend les intérêts.

UC espère que le gouvernement renoncera à exercer cette prérogative qu'il s'est réservée, mais demeure consciente que cette possibilité devra être prise en compte par la Régie dans le contexte de son étude et de son évaluation du MTÉR proposé.

Cette «menace» (éventualité) ne peut toutefois modifier l'interprétation qui doit être faite de l'article 48.1.

Considérant toutefois cette éventualité, UC demande à la Régie de procéder à l'étude et la mise en place de mécanismes de réglementation incitative dans les plus brefs délais.

UC souligne que, l'article 7<sup>18</sup> vient confirmer l'importance d'établir et d'évaluer des cibles de performance et de gains d'efficience tel que requis par l'article 48.1 de la Loi.

UC soumet de plus que l'interprétation qui doit être faite des termes «mécanisme de réglementation incitative» et de ce que doit inclure cette réglementation a déjà été largement débattue devant la Régie en relation avec l'application de l'article 49.4° de la Loi et dans le cadre de nombreuses décisions relatives entre autre aux mécanismes incitatifs de Gaz Métro.

---

<sup>17</sup> Projet de Loi n°25 (2013), chapitre 16, Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012, Sanctionné le 14 juin 2013 ;

<sup>18</sup> Projet de Loi n°25 (2013), chapitre 16, Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012, Sanctionné le 14 juin 2013 ;

## **Mécanisme de réglementation incitative**

La notion de mécanisme de réglementation incitative étant au cœur du nouvel article 48.1, nous ferons référence dans la présente section, dans un premier temps et de manière générale aux normes et principes reconnus par l'industrie, puis de manière plus ciblée à la Loi et aux décisions de la Régie pertinentes en la matière.

### **Normes et principes reconnus dans l'industrie**

#### **Qu'est-ce qu'un mécanisme incitatif à la performance ?**

Sommairement, il s'agit d'un mode de réglementation applicable à une entreprise réglementée visant :

- 1) à mesurer, d'une année à l'autre, l'évolution de sa performance réelle par rapport à sa performance historique, établie sur un nombre d'années adéquatement représentatives, et servant d'étalon;
- 2) à déterminer si la performance réelle de l'entreprise réglementée pour une année donnée est supérieure (gain de productivité) ou inférieure (perte de productivité) par rapport à sa performance historique;
- 3) établir un mode de partage des gains ou des pertes de productivité qui incite l'entreprise réglementée à améliorer sa productivité- ou son efficience – de manière durable (récurrente) et qui soit profitable tant à l'entreprise réglementée qu'à sa clientèle;
- 4) assurer le maintien de la fiabilité et de la qualité de service en rapport à des indicateurs spécifiques tels que, par exemple, le degré de satisfaction de la clientèle, l'efficacité des interventions en situation d'urgence, l'atteinte de cibles environnementales ou en matière de responsabilité sociale.

#### **Comment la mesure de la performance est-elle effectuée ?**

Universellement, lors de l'élaboration initiale d'un mécanisme incitatif à la performance applicable à une entreprise réglementée, on commence par identifier un horizon historique comportant un nombre d'années suffisamment significatif (une dizaine d'années historiques, par exemple) et adéquatement représentatif (notamment en terme de constance du mode de réglementation auquel l'entreprise était assujettie) pour servir d'étalon de référence aux fins de mesurer l'évolution de sa performance lors des années subséquentes.

On compare ensuite, d'année en année, les résultats réels de l'entreprise réglementée à sa performance historique pour établir si sa performance s'améliore (gain de productivité) ou se détériore (perte de productivité) par rapport à l'étalon.

#### **Quels sont les éléments utilisés, ou exclus, lorsqu'on effectue la mesure de performance ?**

Afin d'établir la mesure de la performance historique d'une entreprise réglementée (l'étalon), on examine les facteurs ayant influencé l'évolution de la performance sur

l'horizon historique choisi et on distingue, parmi ces facteurs, ceux qui sont sous le contrôle de l'entreprise de ceux qui ne le sont pas.

Les facteurs qui ne sont pas sous le contrôle de l'entreprise, tels que, par exemple, des événements ponctuels et imprévisibles ou les taux de taxation (incluant leurs variations) applicables à l'entreprise, sont traités comme des facteurs exogènes et exclus de la mesure de la performance puisque leur incidence sur l'évolution de la performance est étrangère aux décisions relevant de l'entreprise dans la prestation de ses services.

Parmi les facteurs qui sont sous le contrôle de l'entreprise et qui sont conséquemment retenus dans le calcul de la performance, les plus fréquemment considérés dans l'industrie sont :

- l'évolution des charges nettes d'exploitation;
- l'évolution du coût des immobilisations nettes;
- l'évolution du coût de service total en fonction de la capacité planifiée du réseau et / ou  
en fonction des volumes normalisés de l'énergie livrée ou transitée

### **En quoi consiste le partage des gains ou des pertes de productivité ?**

Selon que la performance de l'entreprise réglementée pour une année donnée se situe au-delà ou en deçà de la cible déterminée, les mécanismes incitatifs prévoient une répartition des gains ou des pertes de productivité qui s'effectue selon des modalités précises.

Les pertes de productivités sont généralement récupérées directement dans les tarifs, ou soustraites des gains de productivité cumulés si les modalités de remise le prévoient, mais font rarement l'objet d'un partage entre l'entreprise et sa clientèle à moins que les termes du mécanisme applicable ne le prévoit, par exemple dans des circonstances particulières ou ces pertes de productivité sont manifestement imputables à de mauvaises décisions prises par l'entreprise réglementée dans la gestion de ses opérations courantes.

La répartition des gains de productivité entre l'entreprise et sa clientèle est généralement conçue dans l'industrie afin de s'assurer que l'entreprise soit incitée à améliorer sa performance dans toutes les circonstances, sans négliger la fiabilité et la qualité de service, et que les gains de productivité autant que les risques liés à l'amélioration de la performance soient équitablement répartis entre l'entreprise et sa clientèle.

Les modes de répartition des gains de productivité sont plus ou moins symétriques ou asymétriques d'un mécanisme incitatif à l'autre et ce, en fonction des facteurs utilisés dans la mesure de la productivité ainsi qu'en fonction du partage ou de l'absence de partage des risques et des pertes de productivité.

### **Un mécanisme de traitement des écarts de rendement de rendements (MTÉR) peut-il être considéré comme un mécanisme incitatif à la performance ?**

Non. Un mécanisme de traitement des écarts de rendement n'est pas un mécanisme incitatif (MI) et ne peut pas être assimilé à cela. Tout au plus, le mécanisme de traitement des écarts de rendement n'est qu'un des nombreux éléments présents dans



un mécanisme incitatif et ce, quels que soient les divers modèles de mécanisme incitatif auxquels on peut référer.

D'ailleurs, toutes les entreprises réglementées du secteur de l'énergie sont assujetties à un mécanisme de traitement des écarts de rendements, y compris celles réglementées sur la base du coût de service, puisque ces dernières sont soumises à une fermeture réglementaire et tenues de remettre les trop-perçus (rendement réel excédant le rendement autorisé) ou de récupérer les manques-à-gagner (rendement réel inférieur au rendement autorisé) sauf dans des circonstances exceptionnelles et en autant qu'elles soient spécifiquement prévues ou reconnues par l'autorité réglementaire.

### Loi et décisions

L'article 5 de la Loi prévoit un traitement équitable du Transporteur d'électricité et des distributeurs.

À moins que cela ne soit prévu clairement à la Loi le traitement réglementaire du Transporteur et du Distributeur d'électricité doit donc être équitable/équivalent à celui des distributeurs gaziers dont Gaz Métro. Les décisions rendues par la Régie quant à la réglementation de Gaz Métro sont pertinentes à l'étude de la question soumise par la Régie.

En conséquence, tel que souligné en introduction puisque le nouvel article 48.1 fait référence à une notion déjà couverte par l'article 49.4°, les décisions rendues relativement à cet article sont pertinentes à l'analyse et à l'interprétation de l'article 48.1 relativement aux termes «mécanisme de réglementation incitative».

La Régie a déjà rendu plusieurs décisions relativement à un mécanisme incitatif.

La Régie a d'ailleurs rejeté les dernières propositions soumises à ce sujet par le groupe de travail dans le cadre du dossier R-3693p2<sup>19</sup> et de Gaz métro dans le cadre du dossier R-3693p3<sup>20</sup>.

Les motifs de rejet, des mécanismes proposés, tel qu'exprimés par la Régie dans ces décisions nous éclairent sur la teneur, le contenu et les objectifs d'un mécanisme de réglementation incitative.

Dans la décision D-2012-076, la Régie définit les objectifs et règles de même que les principes à respecter dans le cadre d'un mécanisme incitatif<sup>21</sup>.

Dans cette décision la Régie réitère entre autre les paramètres devant être inclus dans le mécanisme incitatif tel que soulignés dans sa décision D-2010-116<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Dossier R-3693 phase 2, D-2012-076 ;

<sup>20</sup> Dossier R-3693 phase 3, D-2013-063 ;

<sup>21</sup> D-2012-076, aux pages 36 à 40 ;

<sup>22</sup> D-2010-116, page 23, paragraphe 62 ;

Il s'agit entre autre du fait «que l'objectif principal du Mécanisme proposé devait être d'inciter le distributeur à être le plus efficace possible dans ses activités de distribution, de sorte que son coût de service soit le plus faible possible pour un volume donné»<sup>23</sup>.

La Régie ajoute «que la recherche de gains de productivité doit être au cœur du Mécanisme proposé»<sup>24</sup>, il «doit avoir pour fonction première et centrale d'inciter à la réalisation de gains de productivité»<sup>25</sup>.

Ces principes établis par la Régie sont cohérents et correspondent directement aux paragraphes 1° et 2° de l'article 48.1 qui stipule que le mécanisme doit poursuivre les objectifs d'amélioration continue de la performance et la réduction des coûts.

Or ces objectifs non seulement ne sont pas au cœur de la proposition d'Hydro-Québec, mais lui sont de fait étrangers.

Le but premier du MTÉR est le partage des écarts de rendements, et de manière incidente HQ soutient, à tort selon UC, que le fait qu'une première tranche importante de ces écarts, soit alloué entièrement à HQ incitera cette dernière à une performance accrue.

Un raisonnement similaire a été présenté par Gaz Métro dans le cadre de sa proposition de traitement de partage des trop-perçus et manque à gagner<sup>26</sup> et a été rejeté par la Régie dans sa décision D-2013-106.<sup>27</sup>

Dans sa décision D-2012-076, la Régie fixe également les objectifs suivants pour le prochain mécanisme de Gaz Métro.

L'examen de ces objectifs nous permet de conclure qu'ils correspondent à ceux fixés par l'article 48.1 et la Loi. Ils sont entre autre de:

-«favoriser la réalisation de gains de productivité dans les activités de distribution de Gaz Métro, sans que ne soit compromise la qualité du service à la clientèle ou la sécurité du réseau»<sup>28</sup>

Ces objectifs doivent en vertu de l'article 48.1, non seulement être favorisés mais être activement poursuivi par le mécanisme de réglementation incitative, qui doit assurer la réalisation de gains d'efficience et, ce mécanisme doit poursuivre entre autre l'objectif suivant: 1° l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service;

UC réitère que le MTÉR proposé par Hydro-Québec, ne favorise pas et ne met de l'avant aucun moyen de poursuivre l'amélioration continue de la performance et l'amélioration de la qualité du service. Le partage des écarts et/ou le rendement autorisé ne sont pas non plus conditionnels à l'atteinte de cibles mesurables.

---

<sup>23</sup> D-2012-076, paragraphe 24, page 11 ;

<sup>24</sup> D-2012-076, paragraphe 26, page 11 ;

<sup>25</sup> D-2012-076, paragraphe 26, page 11 ;

<sup>26</sup> Dossier R-3809 phase 2 ;

<sup>27</sup> D-2013-106, aux pages 84 et 85 ;

<sup>28</sup> D-2012-076, page 37, paragraphe 148 ;

Un deuxième objectif décrit par la Régie à la décision D-2012-076 est de :

-«permettre le partage de ces gains de productivité entre les clients et le distributeurs»<sup>29</sup>

L'article 48.1.2° stipule que l'un des objectifs est une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et, selon le cas, au distributeur ou au transporteur.

Tant la décision de la Régie que le nouvel article 48.1 précise clairement que des actions doivent être ciblées et entreprises afin de réaliser des gains de productivités et ce sont ces gains qui bénéficieront aux clients. L'article 48.1 quant à lui précise que ces gains profiteront possiblement (selon le cas) au Distributeur et au Transporteur.

UC soumet que l'utilisation des termes «selon le cas» nous indique que certaines conditions devront être remplies et respectées pour que le Distributeur et le Transporteur partagent les bénéfices de la réduction des coûts. UC soumet qu'il doit y avoir des cibles et un respect des dites cibles, ce qui est absent de la proposition de MTÉR.

UC souligne que, le MTÉR proposé par Hydro-Québec propose un éventuel partage des écarts de rendement, et non de gains de productivité ciblés devant être réalisés. Il ne répond donc pas à ces exigences exprimées à l'article 48.1.

En effet la proposition d'Hydro-Québec repose sur la prémisse que les revenus requis et tarifs continueront d'être fixés sur la base de l'année témoin projetée, et ce sont les écarts entre les résultats réels et ces projections faites par le passé dont il sera disposé par le MTÉR qui, dans les faits, n'est qu'un mécanisme de partage des écarts (trop perçus ou manques à gagner) servant à parfaire la méthode de fixation des tarifs sur la base du coût de service avec année témoin projetée.

Un tel partage ne peut constituer un partage des gains de productivités au sens de l'article 48.1.2° ou selon les décision de la Régie dans le contexte d'un mécanisme incitatif. Un tel partage ne fait qu'atténuer le manque d'équité relatif à la fixation des tarifs, sans «incitatif» visant des gains d'efficience.

Par sa proposition de MTÉR Hydro-Québec cherche à bonifier le rendement autorisé de ses divisions règlementées, et à offrir à ses clients un mécanisme de partage à la lumière des écarts de rendement dont les dites divisions ont bénéficiés au cours des dernières années.

Bref, Hydro-Québec continuerait d'être rémunéré au delà du rendement autorisé pour des prévisions conservatrices dans la préparation de l'année témoin projetée, et ce sans assurance et considération quant aux gains de productivités et à l'amélioration de sa performance et de sa qualité de service.

«[152] La Régie souligne qu'en plus des écarts de rendement résultant de la surévaluation des dépenses au cours de certaines années entre 2005 et 2010 tel que montré au tableau 4, il y a lieu d'ajouter les impacts sur le rendement

---

29

autorisé résultant d'écarts entre les projections de la base de tarification et les résultats réels. Ainsi, pour la période 2007-2010, la Régie estime que les écarts reliés à la surestimation de la base de tarification produisent un rendement supérieur au rendement autorisé de 3 M\$ en moyenne par année.

[153] Cette problématique a été soulevée par certains intervenants. La Régie réitère le contenu de sa lettre du 24 janvier 2012 à l'effet que, bien que cette question aille au-delà du cadre de la présente audience, elle mérite d'être analysée ultérieurement<sup>39</sup>.

**[154] La Régie demande donc au Transporteur d'aborder la problématique d'excédents de rendement dans le cadre du prochain dossier tarifaire et de déposer une preuve spécifique cet égard.»<sup>30</sup>**

Finalement UC soumet que la proposition d'Hydro-Québec ne permettra pas l'allègement du processus de fixation ou modifications des tarifs. Or, cet élément est crucial pour la mise en place d'un mécanisme de réglementation incitative et est d'ailleurs souligné à l'article 48.1.3°.

UC soumet également que la proposition de MTÉR n'est pas un mécanisme de réglementation incitative, n'est pas de la nature d'un tel mécanisme et ne peut être une amorce en ce sens puisque, le Transporteur et le Distributeur demeurent réglementés selon une méthode basée sur le coût de service et l'année témoin projetée.

UC souligne que Gaz Métro est présentement réglementé selon la méthode du coût de service en attente d'une nouvelle proposition de mécanisme incitatif. Dans ce contexte Gaz Métro a également proposé, lors du dossier tarifaire un mécanisme de traitement des écarts dont la Régie a disposé dans sa décision D-2013-106.

Il se dégage clairement de cette décision que la Régie distingue une réglementation sur la base d'un mécanisme incitatif de la réglementation sur la base du coût de service. En effet elle s'exprime ainsi au moment de rendre sa décision sur le mécanisme de partage des trop perçus et manques à gagner (écarts) :

«[380] De 2000 à 2012, Gaz Métro était réglementée sur la base d'un mécanisme incitatif (...)

[381] À partir de 2013, Gaz Métro est de nouveau soumise à une réglementation sur la base du coût de service (...)

[382] La Régie considère que le risqué associé à une réglementation sur la base du coût de service est généralement inférieur à celui lié à une réglementation incitative. Le distributeur a la possibilité de présenter des budgets conservateurs dans un tel contexte. (...)<sup>31</sup>

UC soumet que si le risque est différent la méthodologie l'est aussi, il s'agit de deux formes de réglementation bien différentes. Or le législateur a décidé que le type de réglementation qui devra s'appliquer aux divisions réglementées d'Hydro –Québec n'est plus la méthode du coût de service mais une réglementation incitative.

---

<sup>30</sup> D-2012-059, paragraphes 152 à 154 ;

<sup>31</sup> D-2013-106, aux pages 83 et suivantes ;

[385] Selon la Régie, il faut étudier les modalités de partage dans un contexte de transition. Bien qu'aucun mécanisme incitatif n'ait été mis en place pour 2014, la Régie considère toujours que la période actuelle est une période de transition entre deux mécanismes incitatifs. (...)»<sup>32</sup>

UC soumet que la Régie a établi une distinction claire entre la réglementation par la méthode du coût de service, telle que présentement appliquée tant pour Gaz Métro que pour les divisions réglementées d'Hydro-Québec et la réglementation sur la base d'un mécanisme incitatif, l'une étant exclusive de l'autre.

L'article 48.1 en requérant un mécanisme de réglementation incitative exclu une réglementation basée sur la méthode du coût de service.

De plus, la Régie a déjà constaté que, dans le contexte d'une réglementation basée sur la méthode du coût de service des écarts sont inévitables et il n'est pas possible de distinguer les écarts de prévisions des gains d'efficience.

«[386] La Régie considère que le partage des trop-perçus et manques à gagner dans un cadre de coût de service consiste à répartir les écarts constatés en fin d'année entre les prévisions et les données réelles. Ces écarts sont inévitables lorsque les tarifs sont déterminés sur la base de données projetées. La Régie tient compte des caractéristiques inhérentes à ce processus, soit l'asymétrie d'information et la présentation de prévisions conservatrices tant pour les charges que pour les volumes de ventes. Dans ce contexte, elle considère qu'un mécanisme de partage est un outil réglementaire simple qui vise à disposer d'écarts jugés normaux dans un tel mode de réglementation.

[387] Bien que l'atteinte de cibles d'efficience soit possible en mode de coût de service, il n'est pas possible de distinguer les écarts de prévision des gains d'efficience dans ce cadre. La Régie se concentre donc, pour la période de transition, sur l'atteinte des meilleures prévisions possibles.<sup>33</sup> (nos soulignés)

UC en conclut et soumet que dans le cadre d'une réglementation basée sur la méthode du coût de service, telle qu'actuellement appliquée en ce qui concerne Hydro-Québec (le Distributeur et le Transporteur), la Régie ne pourrait s'assurer de la réalisation de gains d'efficience et de l'amélioration continue de la performance et d'en faire le suivi ; à moins d'alourdir le processus réglementaire ce qui serait contraire aux objectifs fixés par l'article 48.1.

UC constate que, le mécanisme de partage proposé par Gaz Métro dans dossier 3809, approuvé avec certaines modifications par la Régie, s'apparente beaucoup au MTÉR proposé par Hydro-Québec. Or, la Régie a reconnu que la proposition de Gaz Métro n'est pas de la nature d'un mécanisme de réglementation incitative. UC soumet que ce constat est également valable pour Hydro-Québec.

---

<sup>32</sup> D-2013-106, aux pages 83 et suivantes ;

<sup>33</sup> D-2013-106, aux pages 83 et suivantes ;

Finalement UC rappelle que dans le cadre du dossier R-3401-98, le Transporteur se prononçait dans sa preuve sur l'opportunité d'être réglementé par un mécanisme de rendement incitatif<sup>34</sup>.

Le Transporteur indiquait alors être ouvert à une telle proposition, mais soulignait que celle-ci était prématurée dans le contexte où un historique du coût de service n'était pas alors disponible<sup>35</sup>. Le Transporteur proposait de suivre une démarche progressive, période transitoire, en plusieurs points avant d'en arriver à une réglementation incitative<sup>36</sup>. L'un des points précisait : «Pendant cette période transitoire, les tarifs de transport d'Hydro-Québec seraient réglementés sur la base du coût de service, comme cela est prévu à la Loi»<sup>37</sup>.

UC soumet qu'il se dégage de cette preuve que le Transporteur était alors conscient qu'une réglementation sur la base du coût de service, ne prévaudrait que jusqu'à l'adoption d'une forme de réglementation différente soit la réglementation incitative.

Par la suite, dans le cadre du dossier R-3549-04 en suivi de la décision D-2005-50, à la demande de la Régie, le Transporteur déposait un rapport « Rapport à la Régie de l'énergie-Partie 1, Position du Transporteur sur la réglementation incitative» attestant de sa position relativement à la réglementation incitative.

Dans ce document le Transporteur confirme que la réglementation basée sur le coût de service, à laquelle il est soumis, est une forme de réglementation différente de la réglementation incitative qui prévoit la mise en place de mesures incitatives :

«Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le « Transporteur ») est réglementé par la Régie de l'énergie (la « Régie ») sur la base du coût du service. (...)

La réglementation basée sur le coût du service est le régime de réglementation des tarifs qui est traditionnellement appliqué aux entreprises nord-américaines de service public dans le domaine de l'électricité. Il existe toutefois des alternatives à ce régime qui peuvent prendre diverses formes et que l'on qualifie de régimes de réglementation incitative ou de réglementation basée sur la performance<sup>1</sup>.

La réglementation incitative prévoit la mise en place de mesures incitatives financières visant à favoriser l'amélioration de la performance de l'entreprise ou l'atteinte d'objectifs spécifiques. Il existe une variété de mécanismes qui peuvent être utilisés pour élaborer un plan de réglementation incitative, dont les mécanismes de plafonnement des tarifs ou de plafonnement des revenus et les mécanismes de partage des bénéfices ou des pertes entre l'entreprise et ses clients. Ces mécanismes sont plus amplement expliqués dans le rapport de

---

<sup>34</sup> Dossier R-3401-98, pièce HQT-1 Document 1, aux pages 16 à 21 ;

<sup>35</sup> Dossier R-3401-98, pièce HQT-1 Document 1, page 18 lignes 8 à 11 ;

<sup>36</sup> Dossier R-3401-98, pièce HQT-1 Document 1, pages 20 et 21 ;

<sup>37</sup> Dossier R-3401-98, pièce HQT-1 Document 1, page 21, lignes 15 à 17 ;

l'expert présenté dans la deuxième partie du rapport du Transporteur.»<sup>38</sup> (nos soulignés)

«Dans son rapport, Dr Lowry discute dans un premier temps des critères qui guident la conception des systèmes de réglementation, des caractéristiques de la réglementation basée sur le coût du service ainsi que des particularités de la réglementation incitative et des conditions préalables et facteurs qui permettent d'établir si le recours à un tel régime est avantageux. Il fournit par la suite des explications sur les divers mécanismes qui peuvent être utilisés dans l'élaboration d'un plan de réglementation incitative.

L'expert se penche ensuite sur l'usage qui est fait de la réglementation incitative dans le domaine du transport d'électricité principalement aux États-Unis et au Canada. Il analyse la situation du Transporteur par rapport à chacun des différents éléments qui permettent de déterminer dans quelle mesure il est avantageux d'avoir recours à un mécanisme de réglementation incitative. Dr Lowry conclut au terme de son analyse que l'application du régime de réglementation basé sur le coût du service fonctionne actuellement bien et est adapté au transport d'électricité au Québec. Il indique que la mise en place d'un régime de réglementation incitative pour le Transporteur pourrait rapporter certains bénéfices à plus long terme mais qu'il n'y a pas, pour le moment, d'éléments qui justifient le recours à la réglementation incitative.»<sup>39</sup>

Le Transporteur conclut alors à nouveau, sur la base du rapport du Dr Lowry qu'il est alors prématuré d'implanter un régime de réglementation incitative.

« À l'instar de l'expert, le Transporteur est d'avis qu'il est prématuré d'implanter un régime de réglementation incitative.»<sup>40</sup>

UC soumet respectueusement que le législateur s'est maintenant prononcé sur la nécessité et l'opportunité de mettre en place un nouveau régime de réglementation, régime qui diffère de la méthode basée sur le coût de service présentement en vigueur.

Le régime imposé par le législateur est celui de la réglementation incitative. Or la proposition de MTÉR telle que conçue et présentée par Hydro-Québec est étrangère au régime de réglementation incitative, n'en contient pas les éléments essentiels et ne peut satisfaire à l'article 48.1.

Dans ce contexte UC soumet respectueusement que la réponse à la question de la Régie :

---

<sup>38</sup> Dossier R-3549-04, suivi de D-2005-50, Rapport à la Régie de l'énergie partie 1, page 5 ;

<sup>39</sup> Dossier R-3549-04, suivi de D-2005-50, Rapport à la Régie de l'énergie partie 1, page 8 et 9 ;

<sup>40</sup> Dossier R-3549-04, suivi de D-2005-50, Rapport à la Régie de l'énergie partie 1, page 9 ;

«La proposition de MTÉR du Transporteur et du Distributeur constitue-t-elle un «mécanisme de réglementation incitative» au sens du nouvel article 48.1 de la Loi ?»

est non.

### **Argumentation de la FCEI**

UC souligne qu'elle a pris connaissance du projet d'argumentation de Me Turmel, procureur de la FCEI, qu'au delà de ce qui est contenue à la présente argumentation, elle appuie et fait siens les arguments et conclusions qui sont présentés par la FCEI.

### **Conclusions**

Pour les motifs mentionnés ci-dessus, UC soumet respectueusement que la seule réponse possible à la question telle que formulée par la Régie, est NON.

En conséquence UC demande respectueusement à la Régie de déclarer que la proposition de MTÉR soumise par Hydro-Québec ne répond pas aux exigences de l'article 48.1, et qu'elle ne constitue pas un mécanisme de réglementation incitative au sens du nouvel article 48.1 de la Loi.

UC demande également à la Régie de convoquer, le plus rapidement possible, une audience publique afin d'étudier et d'adopter un (ou des) mécanisme (s) de réglementation incitative devant réglementer le Transporteur et le Distributeur en respect de l'article 48.1.

Le tout respectueusement soumis,

Montréal, ce 12 septembre 2013



---

Me Hélène Sicard, procureur de  
Union des consommateurs