

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL
No : R-3897-2014

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION

Demanderesse

- et -

ASSOCIATION HÔTELLERIE QUÉBEC,

(ci-après « AHQ »)

-et-

ASSOCIATION DES RESTAURATEURS DU
QUÉBEC,

(ci-après « ARQ »)

Partie intéressée

PLAN D'ARGUMENTATION DE L'AHQ-ARQ

DUFRESNE HÉBERT COMEAU INC.

Me Steve Cadrin

1200, boul. Chomedey, bureau 400

Laval (Québec) H7V 3Z3

Tél. : 514-392-5725

Fax : 450-682-5014

scadrin@dhcavocats.ca

PLAN D'ARGUMENTATION

1. Objectifs du MRI

Les objectifs du MRI sont repris par la Régie dès sa première décision dans le présent dossier :

D-2015-016, 4 mars 2015

« [1] L'article 48.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie (la Loi) prévoit que la Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant la **réalisation de gains d'efficience** par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité.

[2] Ce mécanisme doit poursuivre les objectifs suivants:

1. **l'amélioration continue de la performance** et de la qualité du service;
2. **une réduction des coûts** profitable à la fois aux consommateurs et, selon le cas, au distributeur ou au transporteur;
3. **l'allégement du processus** par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs du transporteur d'électricité et les tarifs du distributeur d'électricité applicables à un consommateur ou à une catégorie de consommateurs »¹

Dans sa décision portant spécifiquement sur l'interprétation de l'article 48.1 de la Loi, la Régie précise ses objectifs de la façon suivante :

D-2015-169, 7 octobre 2015

« [42] Le premier alinéa de l'article 48.1 prévoit que **la Régie établit un MRI qui assure la réalisation de gains d'efficience**. À cet égard, la Régie a déjà établi que l'adoption d'un MRI pour HQTД avait un caractère impératif et non facultatif et qu'en conséquence, **la Régie avait l'obligation d'accomplir l'exigence législative prévue à l'article 48.1**.

[43] Le deuxième alinéa de cet article prévoit qu'un MRI doit poursuivre trois objectifs spécifiques. L'utilisation du terme « doit » en lien avec ces trois objectifs ne laisse place à aucune ambiguïté. **Ces objectifs ne**

¹ Ces objectifs de la Loi seront systématiquement réitérés dans les décisions subséquentes de la Régie dans le présent dossier.

sont pas facultatifs et devront donc impérativement être atteints, de manière cumulative, dans un MRI qui sera éventuellement mis en place par la Régie. »

Le MRI n'est pas facultatif non plus, c'est une obligation législative. Sans remettre tout en question (corpus de décisions de la Régie depuis 20 ans), il ne faut pas qu'ajouter à ce qui est déjà en place, soit un MRI « à la marge ».

Dans la mesure où la Régie veut réellement rencontrer ces trois objectifs imposés par le législateur, notamment l'allègement réglementaire, mais aussi une réelle réglementation incitative, il faut regarder tout...ce qui n'est pas synonyme de changer tout.

Même en demeurant dans un MRI « à la marge » comme le souhaite le Distributeur, il faut mettre en place des incitatifs à la performance qui permettent de « faire confiance » et donc de ne pas avoir à scruter ligne par ligne les coûts. Tant mieux si plusieurs mécanismes incitatifs sont déjà en place, mais demeurent-ils tous pertinents (sans adaptation) et permettent-ils d'atteindre une performance optimale à tous les niveaux.

N'est-ce pas là l'intention du législateur à laquelle il faut donner plein effet?

2. Enjeux de la phase 1

Dans sa décision procédurale, la Régie confirme que le dossier sera traité en trois phases et spécifie les enjeux spécifiques de chacune de celle-ci :

D-2015-103, 30 juin 2015

« [8] La Régie procédera à l'examen de ce dossier en trois phases.

[9] La Régie retient, à ce stade du dossier, les enjeux suivants pour l'examen de la phase 1 :

- *l'interprétation de l'article 48.1 de la Loi;*
- ***les caractéristiques ou objectifs opérationnels d'un MRI;***
- *le traitement des réseaux autonomes.*

[10] L'examen de l'interprétation de l'article 48.1 de la Loi se fera par voie de consultation. Les autres enjeux de la phase 1 seront examinés, conformément aux dispositions des articles 25 et 26 de la Loi, en audience publique. Ces enjeux sont plus amplement décrits aux sous-sections en pages suivantes.

[11] La Régie réserve sa décision sur la nécessité de réaliser une phase 2, soit une étude de productivité multifactorielle à la suite des conclusions de la phase 1.

[12] La Régie examinera, dans le cadre d'une audience publique, lors de la phase 3, la proposition de MRI déposée par les mises en cause. »

Dans cette même décision, la Régie précise donc les enjeux spécifiques de la phase 1 de la façon suivante :

D-2015-103, 30 juin 2015

« [18] La Régie précisait alors que le but de la phase 1 serait de déterminer les caractéristiques d'un MRI, c'est-à-dire identifier les éléments qui vont le composer. Ces caractéristiques découlent des objectifs de la Loi et permettent de les atteindre. Enfin, lorsque cela est possible, elles doivent être mesurables.

(...)

[21] La Régie retient l'opinion des intervenants quant aux enjeux à inclure à la phase 1. Cette phase doit permettre d'identifier le type, le nombre et les caractéristiques d'un MRI pour les mises en cause, ainsi que les indicateurs permettant de mesurer l'atteinte de chacune des caractéristiques ou chacun des objectifs opérationnels. Par exemple, si un participant propose un type de MRI faisant appel à un facteur d'indexation, il devra, notamment, préciser s'il préconise un plafonnement des prix ou des revenus. Durant la phase 1, un participant pourrait également suggérer qu'un mécanisme de report des gains d'efficacité ou un mécanisme de découplage est requis et que des clauses de révision ou de sortie apparaissent nécessaires. Enfin, la Régie considère que la question du partage des écarts de rendement devrait également être traitée de manière conceptuelle.

[22] La Régie rappelle qu'il n'est pas question, à cette étape, de définir les modalités d'application du MRI. Elles seront étudiées lors de l'étude de la proposition de MRI en phase 3 du dossier.

[23] La Régie établit donc que les sujets à aborder lors de la phase 1 doivent inclure les caractéristiques d'un MRI, ainsi que le nombre et le type de MRI répondant aux particularités du Distributeur et du Transporteur. L'identification des indicateurs de performance ainsi que la forme de prise en compte du partage des réductions de coûts font également partie des sujets de cette phase. »

3. Préoccupations de l'AHQ-ARQ

L'AHQ-ARQ a clairement identifié ses préoccupations quant au MRI qui serait applicable au Distributeur² :

« L'AHQ-ARQ énonce ici certaines préoccupations vécues par les membres de l'AHQ et d'ARQ dans la détermination de leurs tarifs d'électricité basée sur le coût de service au cours des dernières années. La liste est présentée séparément pour le Distributeur et pour le Transporteur.

2.1. Le Distributeur

Les préoccupations suivantes s'appliquent aux tarifs du Distributeur :

1. Le peu d'incitatif pour réduire les coûts d'approvisionnement, par exemple :

- *la non prise en compte de certains moyens (à leur juste valeur) dans l'évaluation de la fiabilité en puissance (e.g., contribution des marchés, partage de réserve, appels au public);*
- *la tendance à ne pas compter le potentiel de la contribution des marchés dans les décisions d'approvisionnement en puissance;*
- *la tendance à rechercher des approvisionnements en puissance trop tôt en fonction des besoins prévus;*
- *les importants achats d'énergie de court terme versus l'électricité patrimoniale non utilisée en pointe;*
- *les efforts modestes en gestion de la demande de pointe particulièrement avec les possibilités offertes par les compteurs intelligents et l'infrastructure de mesurage avancé (« IMA »).*

2. Le peu d'incitatif pour réduire les besoins et coûts de transport, par exemple :

- *la demande d'intégration de 100% de la puissance éolienne sur le réseau de la Gaspésie et le réseau principal;*
- *le critère de conception du réseau de transport;*
- *le besoin pour des projets majeurs tel que la ligne Chamouchouane - Bout-de-l'île.*

² C-AHQ-ARQ-0035, Présentation de la preuve d'AHQ-ARQ, diapositive 5

3. *Le peu d'incitatif pour réduire les **coûts d'approvisionnements auprès d'Hydro-Québec Production**, par exemple :*

- *les achats de court terme au cours des deux derniers hivers tel que mentionné plus haut; la gestion sous-optimale des Conventions d'énergie différée;*
- *les coûts élevés de l'intégration de la production éolienne.*

4. *Le peu d'incitatif à **hausser les objectifs d'efficience**, résultant ainsi en des trop-perçus systématiques depuis quelques années.*

5. *Le peu d'incitatif à **réduire les coûts d'investissements** (ou même un incitatif à les hausser).*

6. *Le peu d'alternatives fournies dans les **justifications de projets d'investissements**.*

7. *Le peu d'incitatif pour **améliorer la performance mesurée par les indicateurs**.*

8. *Le peu d'incitatif à utiliser rapidement toutes les **fonctionnalités intelligentes offertes par l'IMA**, par exemple pour la détection de la subtilisation d'électricité.*

9. *Le peu d'incitatif à **réduire les coûts liés à des événements jugés exceptionnels**. »*

L'AHQ-ARQ ne remet donc pas en question le régime actuel, que le Distributeur prétend déjà « incitatif », mais propose d'aller plus loin dans ces incitatifs et de couvrir des aspects additionnels des coûts qui sont sous le contrôle du Distributeur, même s'ils ne le sont que partiellement.

4. Portée du MRI

Le MRI proposé par le Distributeur porte sur à peine 14% de ses revenus requis :

« 3.1 Veuillez fournir à titre illustratif quelle proportion du revenu requis de 11 970,3 M\$ pour l'année 2016 aurait été couverte par le MRI suggéré par le Distributeur en tenant compte des éléments couverts et des exclusions qu'il propose.

R3.1 Le MRI suggéré par le Distributeur aurait couvert 1 704,9 M\$, soit 14,2 % des revenus requis de 11 970,3 M\$ pour l'année 2016 selon la demande tarifaire initiale du Distributeur (R-3933-2015). »³

Quelle sera la matérialité du MRI?

Combien de \$ sont en jeu?

Pourquoi se limiter?

5. MRI vraiment « incitatif »

Le mesurage est le point de départ de tout gain d'efficacité. Ainsi, ce qui peut être mesuré doit l'être ne serait-ce que pour deux raisons principales :

1. Pour pouvoir identifier des « gisements » significatifs d'efficacité
- et
2. Pour mesurer les gains d'efficacité de toute mesure mise en place

La mesure « *after the fact* » est essentielle, même si le Distributeur ne dispose que d'un contrôle limité sur les éléments de coûts visés.

Le Distributeur prétend qu'il dispose d'une stratégie optimale en amont, mais refuse pourtant de mesurer celle-ci par la suite.

Le Distributeur s'en remet au processus réglementaire actuel plutôt que de tenter de créer des indicateurs de performances et des incitatifs pour des coûts qui sont au moins partiellement sous son contrôle (ex : approvisionnement de court terme en puissance et en énergie).

Dans la mesure où la stratégie est réellement optimale, il est difficile de comprendre pourquoi le Distributeur refuse d'être rémunéré pour son bon travail (il refuse même de se voir mesurer). Chose certaine, nous ratons une excellente opportunité d'alléger le régime réglementaire actuel sur des éléments de coûts très significatifs et qui sont sans cesse questionnés, voire remis en question.

Il est faux de prétendre qu'il est impossible de mesurer certains aspects tout de même majeurs des coûts du Distributeur, on confond le contrôle limité avec la capacité de mesurer.

³ C-HQT-HQD-0056, HQTD-4, Document 8, p.6; Voir aussi C-AHQ-ARQ-0035, Présentation de la preuve d'AHQ-ARQ, diapositive 7

6. Indicateurs de performance

Bien que l'identification des indicateurs de performance soit l'un des enjeux clairement identifiés pour la phase 1 du présent dossier, le Distributeur refuse d'arrêter son choix, préférant que ce sujet soit traité en phase 3.

Voici tout de même ce que le Distributeur accepte de préciser :

« Ainsi, le Distributeur prévoit retenir des indicateurs de qualité du service en lien avec la satisfaction de la clientèle, la qualité du service, la continuité de l'alimentation et la sécurité (du public et des employés). Il proposera des indicateurs dont le choix aura été déterminé en fonction des critères suivants :

- être sous le contrôle du Distributeur : Le Distributeur doit pouvoir agir sur les activités que mesure l'indicateur et poser des actions qui auront des effets sur les résultats de l'indicateur ;*
- être facilement mesurables : Pour être en mesure de se fixer des cibles, il importe que le Distributeur puisse évaluer quantitativement les résultats de l'indicateur ;*
- être en lien avec la mission de base du Distributeur : Afin d'offrir une alimentation électrique fiable et sécuritaire et des services de qualité répondant aux attentes de ses clients, il faut s'assurer que les indicateurs n'intègrent pas des volets qui n'ont pas de liens directs avec cet objectif. »*

Le Distributeur évite d'aller plus loin sur cette question des indicateurs, plaçant la Régie et les intervenants dans une situation particulière alors que cet enjeu devait être réglé en Phase 1 :

« Le Distributeur est d'avis que le nombre d'indicateurs qui seront retenus pour les fins d'un MRI doit être limité à ceux qui assurent une juste mesure de la qualité du service rendu.

*Les indicateurs font actuellement l'objet d'un examen dans le cadre du dossier R-3933-2015, ce qui rend leur choix prématuré. **C'est pourquoi le Distributeur envisage les choisir dans le cadre de la phase 3 du présent dossier.** »*

Ne s'agit-il pas d'une remise en question de la décision de la Régie (appel déguisé)?

Les experts du Distributeur admettent que le MRI doit permettre la « créativité » et rémunérer les efforts pour contrôler et réduire TOUS les coûts sous son contrôle :

« **R4.1**

Réponse de Concentric :

*The goal of a PBR plan should be to unleash and incentivize the utility **to manage the full spectrum of its controllable costs** while providing appropriate levels of service quality for its customers. This goal is consistent with those articulated in Article 48.1. (...) »⁴*

Si le Distributeur détient un contrôle seulement sur certains éléments de coûts, il n'y a aucune raison d'écarter un indicateur de performance à l'égard de ceux-ci à priori. L'impact sur les tarifs provenant de ces éléments de coûts (sous le contrôle du Distributeur) est le principal critère à considérer.

Quant aux éléments de coûts sous le contrôle du Distributeur, voir, à titre illustratif, Présentation de la preuve AHQ-ARQ.⁵

7. Étude de productivité

Sans grande surprise, le Distributeur penche plutôt pour éviter une telle étude. Mais ses experts...pas très clairs.

Plusieurs intervenants privilégient une telle étude pour permettre de partir le MRI sur de bonnes bases notamment.

L'argument du Distributeur repose sur le coût et le temps requis pour faire une telle étude. La preuve a relativisé ces deux considérants...l'importance du dossier milite de toute façon en faveur de réaliser une telle étude.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Laval, ce 29 septembre 2016

DUFRESNE HÉBERT COMEAU INC.

Procureurs de la partie intéressée

AHQ-ARQ

⁴ C-HQD-HQT-0069, HQTD-4, document 1.2, page 9, réponse 4.1

⁵ C-AHQ-ARQ-0036, diapositives 11 et 12 (approvisionnement), 13 à 15 (transport), 16 (combustibles). Voir aussi diapositive 22 (indicateurs de performance)