

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : R-3897-2014, Phase 1

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

HYDRO-QUÉBEC

Mise en cause

c.

**L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES
CONSOMMATEURS INDUSTRIELS
D'ÉLECTRICITÉ (AQCIE)**

et

**LE CONSEIL DE L'INDUSTRIE
FORESTIÈRE DU QUÉBEC (CIFQ)**

Intervenants

MÉMOIRE DE L'AQCIE ET DU CIFQ

**LES INTERVENANTS, L'AQCIE ET LE CIFQ, SOUMETTENT
RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :**

A. Introduction

1. À titre d'entrée en matière, l'AQCIE et le CIFQ tiennent à souligner que l'instauration, pour le Transporteur et le Distributeur, d'un mécanisme de réglementation incitative (MRI) en vertu de l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (la Loi) constitue une occasion historique offrant le potentiel donner à Hydro-Québec les leviers pour augmenter son efficacité comme jamais auparavant et de bonifier le rendement qu'elle offre à son actionnaire tout en générant des réductions significatives des coûts et des tarifs pour le bénéfice des consommateurs.

2. Comme on le sait, le Transporteur et le Distributeur sont, depuis le tout début de leur assujettissement à la juridiction de la Régie de l'énergie, réglementés selon un mode traditionnel basé sur le coût de service en vertu duquel leurs tarifs sont établis sur la base de leurs propres projections de revenus et dépenses pour l'année témoin projetée. Inévitablement, ce mode de réglementation procure à l'entreprise réglementée un contrôle significatif sur l'ensemble de ses outils de prévision et de gestion financière qui fait en sorte qu'il est fort difficile, voire même presque impossible, pour la Régie et les intervenants concernés de s'assurer que sa productivité est optimale.
3. Dans le cas particulier du Transporteur et du Distributeur, les effets pervers découlant de leur réglementation selon le mode traditionnel du coût de service se sont manifestés par la réalisation de surplus de rendement significatifs au détriment de la clientèle. Sur ce point, l'AQCIE et le CIFQ réfèrent la Régie à l'extrait suivant de la décision D-2014-034 qu'elle a rendue en date du 4 mars 2014 dans le dossier R-3842-2013 sur le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTER) alors proposé par le Transporteur et le Distributeur :

« [354] Depuis l'adoption de la Loi, les Demandeurs sont assujettis à un cadre réglementaire basé sur le coût de service. Ce cadre prévoit le dépôt de dossiers tarifaires sur la base de l'année témoin projetée. Il prévoit également la mise en place de comptes d'écarts permettant aux entreprises assujetties de réduire l'impact d'événements hors de leur contrôle, ce qui permet de réduire leur risque d'affaires.

[355] Pendant les premières années de la réglementation, la Régie constate que les Demandeurs ont enregistré des écarts de rendement négatifs. Toutefois, entre 2007 et 2012, les écarts de rendement observés ont été essentiellement positifs et se sont accrus à partir de 2009.

[356] Pour le Distributeur, les écarts de rendements sont passés de 105,7 M\$ en 2009 à 111,4 M\$ en 2012, avec un sommet de 171,4 M\$ (ou 494 points de base) atteint en 2010. Ces écarts représentent entre 316 et 332 points de base au-delà du taux de rendement autorisé.

[357] Pour le Transporteur, les écarts ont été de 83,6 M\$ en 2009 pour atteindre 152,0 M\$ en 2012, soit entre 177 et 315 points de base au-delà du taux de rendement autorisé.

[358] Selon la Régie, le contrôle que les Demandeurs exercent sur leur gestion, ainsi que sur leurs outils de prévision leur procure une marge de manœuvre leur permettant de moduler les activités en cours d'année afin d'atteindre les objectifs financiers prévus. La Régie est d'avis que les écarts de rendement observés au cours des dernières

années découlent entre autres du contrôle des Demandeurs sur leurs décisions de gestion. Dans ce contexte, et tenant compte de l'historique des écarts de rendement depuis 2009, elle considère peu probable que les Demandeurs réalisent des écarts de rendement négatifs au cours de prochaines années. » (nos soulignés)

4. Notons qu'un constat similaire avait été fait par la Régie dans la décision D-2013-106 qu'elle a rendue en date du 15 juillet 2013 dans le dossier R-3809-2012 phase 2 portant sur le MTER alors proposé pour Gaz Métro :

« [382] La Régie considère que le risque 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. L'asymétrie d'information doit aussi être prise en compte dans l'établissement d'un mécanisme de partage des trop-perçus et des manques à gagner. » (nos soulignés)

5. Dans ce contexte, on peut comprendre que l'avantage indéniable d'un MRI est de scinder, dans toute la mesure du possible, les outils de prévision et de gestion financière de l'entreprise de ses revenus et tarifs en ayant recours à des index et autres critères objectifs.
6. Cependant, pour être efficace, le MRI doit être fondé sur de véritables indicateurs de productivité et de qualité de service qui contraindront Hydro-Québec à déployer de réels efforts pour avoir droit aux incitatifs prévus au mécanisme. De plus, le MRI doit minimiser, dans toute la mesure du possible, les exclusions, facteurs exogènes ou «*off ramps*» destinés à en atténuer les effets contraignants.
7. Or, après un examen attentif des expertises déposées de part et d'autre, soit celle du Pacific Economics Group (PEG) pour les intervenants et celle de Concentric Energy Advisors (CEA) pour Hydro-Québec, force est de constater que seule celle de PEG recommande des conditions et modalités permettant réellement d'atteindre les objectifs relatés ci-dessus, lesquels correspondent, pour l'essentiel, à ceux énoncés à l'article 48.1 de la Loi. Pour s'en convaincre, l'AQCIE et le CIFQ propose un survol comparatif de l'essentiel des approches préconisées de part et d'autre.

B. Analyse comparative des expertises de PEG et de CEA

B.1 Les postes de dépenses assujettis au MRI :

8. D'une manière générale l'AQCIE et le CIFQ soumettent que l'approche préconisée par CEA est minimaliste et qu'elle vise de toute évidence à exclure un maximum de postes de dépenses de l'application du MRI ainsi qu'à soustraire l'entreprise réglementée des incitatifs à l'efficience recherchée.
9. Dans le cas particulier du Distributeur, le passage suivant de l'expertise de CEA démontre que pas moins de 77,1 % des dépenses seraient totalement exclues de l'application du MRI et que, pour le reste, soit 22,9 %, l'application du MRI serait mitigée dans une certaine mesure :

« As shown below for 2016, electricity and transmission purchases are the two largest components of HQD's revenue requirements and are not controllable by management. Electricity purchases are recovered through the pass-through mechanism and do not influence earnings. Similarly, HQD maintains a deferral account to track any differences between projected and actual transmission costs. These expenses, together with fuel costs that are also not controllable by management, comprise more than three-quarters of the HQD's revenue requirement at 77.1%. This limits the potential coverage of an MRI to the remaining cost categories. HQD has varying degrees of control over the remaining 22.9% of expenses that are categorized as "Total Distribution and Client Service costs". » (nos soulignés)

10. L'AQCIE et le CIFQ considèrent qu'il est inexact pour CEA de suggérer que le Distributeur n'exerce aucun contrôle sur ses coûts d'approvisionnement en électricité non plus que sur ses coûts de transport. En effet, c'est le Distributeur lui-même qui prépare et propose à la Régie, pour approbation, sa stratégie d'approvisionnement en électricité et ce, tant au chapitre des quantités requises que des coûts. Il s'ensuit donc nécessairement que les coûts d'achat d'électricité et de transport qui sont facturés aux usagers du Québec sont largement tributaires de la justesse des projections du Distributeur dans son plan d'approvisionnement. Pour prendre un exemple percutant, il suffit de rappeler que les usagers du Québec ont dû, pendant de nombreuses années, défrayer les coûts fixes (*demand charge*) de la centrale de cogénération de TCE à Bécancour alors même que celle-ci était totalement inutilisée en raison d'une baisse de la demande par rapport à ce que le Distributeur avait prévu dans les plans d'approvisionnement prévoyant l'utilisation de l'électricité produite par cette centrale.

11. De l'avis de l'AQCIE et du CIFQ, l'exclusion des coûts d'achats d'électricité et de transport de l'application du MRI équivaut au maintien du statu quo en mode coût de service, avec toutes les lacunes qu'on lui connaît, pour au moins 77,1% de l'ensemble des postes de dépenses du Distributeur. Selon l'AQCIE et le CIFQ, l'application du MRI devrait bien plutôt porter sur un maximum de postes de dépenses, tout comme le font les forces du marché dans un environnement concurrentiel. Ainsi, par exemple, une grande industrie exposée à la concurrence doit non seulement optimiser ses dépenses d'exploitation mais également tous les autres postes de dépenses constituant les intrants de sa structure de coûts. Pour ce motif, l'AQCIE et le CIFQ recommandent plutôt à la Régie de s'en remettre à la recommandation suivante contenue dans l'expertise de PEG (à la page 102) :

“While more effort in a traditional review of HQD's power supply costs should produce better results, steps should be taken to strengthen HQD's incentive to contain these costs. One possible approach is to incentivize the power supply cost tracker. Revenue/MWh could, for example, be based $b\%$ on HQD's actual cost and $(1-b)\%$ on its forecasted cost. »

12. Dans le cas particulier du Transporteur, CEA propose un « *building block approach* » qui générerait des tarifs établis **entièrement** sur la base des projections de l'entreprise réglementée sur une période de trois (3) ans, plutôt que sur une période de un (1) an, comme c'est le cas présentement. Le passage suivant de l'expertise de CEA est explicite à cet effet (à la page 21) :

« Based on the goals of Article 48.1 and HQT's unique characteristics, Concentric recommends a “building block” MRI approach, which is a comprehensive “bottom-up” approach that sets a future revenue path based on a detailed forecast and review of capital and operating expenses. This approach recognizes the non-parametric nature of HQT's CAPEX and OPEX that does not readily accommodate an I-X program as well as the obligation for HQT to maintain the long-term reliability of the system. The efficiency incentives sought under Article 48.1 could still be achieved by developing a multi-year rate plan that determines a future revenue cap. » (nos soulignés)

13. À la figure 14 à la page 22 de leur rapport, les experts de CEA précisent que le facteur d'inflation de même que l'indice de productivité seront « *embedded in revenue requirement forecast* » établi à 100% par le Transporteur. Il s'ensuit donc nécessairement que, tout comme c'est le cas présentement, la progression des revenus et des tarifs du Transporteur seraient établie sur la seule base de cette projection pluriannuelle, sans recours à un index ou un facteur de productivité externe fondé sur des critères objectifs. L'AQCIE et le

CIFQ concluent que cette proposition correspond ni plus ni moins qu'au maintien, pour le Transporteur, du statu quo en coût de service.

14. L'AQCIE et le CIFQ soumettent respectueusement que la proposition des experts de PEG pour l'instauration d'un « *index-based revenue cap* » pour le Transporteur est davantage susceptible de contraindre ce dernier à développer de réels indicateurs de productivité générant de véritables réductions de coûts pour le bénéfice des consommateurs.

B.2 La détermination de l'index d'inflation et du facteur de productivité (Facteur X) :

15. Selon l'approche préconisée par les experts de CEA, la méthode à utiliser pour déterminer l'index d'inflation et le facteur de productivité (facteur X) n'a de pertinence que pour le Distributeur. En effet, et comme en témoigne l'extrait suivant de leur expertise, le « *building block approach* » proposé pour le Transporteur fait en sorte que son revenu requis serait déterminé sur la seule base de sa projection pluriannuelle, sans recours à un index ou à d'autres facteurs externes :

« Concentric is recommending a “building block” approach for HQT for reasons that are described in Section 4. With the building block, it will be incumbent on HQT to reflect efficiency in its business plan. This does not require a productivity study. If we had recommended an I-X approach, it would have been challenging to develop a valid and sufficiently large sample size for either a benchmarking or TFP approach as such a group of comparators does not exist for HQT. »
(nos soulignés)

16. Dans le cas du Distributeur, la figure 8 à la page 14 du rapport de CEA propose une « *Weighted combination of the Distributor's labor inflation and Canada's general inflation, similar to current inflation measure* ».
17. Bien qu'il soit vrai que, grâce aux mesures de rationalisation de sa main-d'œuvre entreprises par le Distributeur depuis 2008, la progression de ses coûts de main-d'œuvre se soit avérée inférieure à l'inflation, l'AQCIE et le CIFQ s'interrogent sur le bien-fondé ou non du recours, sur une longue période, à un indice maison qui est propre au Distributeur plutôt qu'à des normes extérieures davantage objectives.
18. Par ailleurs, pour ce qui est du facteur de productivité (facteur X) pour le Distributeur, les experts de CEA semblent suggérer le recours à l'exercice d'un jugement plus ou moins subjectif de la part de la Régie plutôt que le

recours à une norme objective basée sur une étude de productivité multifactorielle :

« Given the lack of history in applying productivity studies for HQD, the prior experience with the parametric formula (with a productivity factor), and evidence that HQD has realized significant efficiency gains over the past few years, Concentric suggests that reliance on a TFP study to determine “X” is not necessary in the determination of the appropriate model parameters. Parties may wish to cite evidence presented in other jurisdictions or adopted by other regulators. HQD may cite to its past record of productivity in relation to inflation, and project its ability to continue this trend. Some may wish to conduct a TFP or benchmarking study as a basis for recommendations for “X”, with supporting evidence and reasoning. These submissions should ultimately inform the Régie’s judgment regarding appropriate productivity expectations. This takes some of the focus off of the need to resolve the many issues with TFP and PFP studies at the outset if Concentric’s recommendation is accepted, while preserving an appropriate role for judgment by both the experts and the Régie. Concentric therefore recommends that the Régie rely upon its judgment, with input from the parties, on setting the appropriate productivity factor for HQD. A benefit of this approach is the further streamlining of the hearings process through the avoidance of a costly, contentious and time-consuming Phase 2 focused on a TFP study. »
(nos soulignés)

19. L'AQCIE et le CIFQ soumettent respectueusement que les propositions de CEA écartent nécessairement tout recours à des normes objectives fondées sur les tendances de l'industrie en Amérique du Nord. Encore une fois, l'approche est minimaliste et n'a pour objectif que le maintien du statu quo plutôt que l'instauration d'un véritable MRI. Pour leur part, l'AQCIE et le CIFQ s'en remettent aux recommandations des experts de PEG qui proposent le recours à des normes objectives et autres facteurs fondés sur une étude multifactorielle des tendances de l'industrie à ce chapitre, et ce, tant pour le Distributeur (à la page 99) que pour le Transporteur (aux pages 100-101).

B.3 Terme du MRI et détermination des tarifs :

20. À la section 6.2.9 de leur expertise (page 108), les experts de PEG recommandent un terme de quatre (4) ans pour le premier MRI du Transporteur et du Distributeur, lequel est qualifié de « *relatively short* » selon les termes employés dans leur rapport. Les experts de PEG recommandent également qu'un « *mid-term review* » soit effectué à la troisième année.

21. À la section 6.2.11 de leur rapport (page 109) les experts de PEG ajoutent ce qui suit à propos du coût de service de chaque division pour l'année témoin 2017 qui serait la dernière année en coût de service précédant l'entrée en vigueur des conditions et modalités des MRI à compter de 2018 :

« In addition to independent productivity trend studies, there should be statistical benchmarking studies of each division's recent historical costs and the costs forecasted for the 2017 test year. The Régie should also consider hiring independent engineering consultants or developing additional in house expertise to develop better independent views of the capex requirements of the two divisions. » (nos soulignés)

22. Les experts de CEA, pour leur part, proposent un terme encore plus court de trois (3) années témoins pour les MRI du Transporteur et du Distributeur. De l'avis de l'AQCIE et du CIFQ, ce terme est beaucoup trop court si on veut laisser place à un « *mid-term review* » comme le suggèrent les experts de PEG et surtout trop court pour permettre de modifier la culture de gestion d'entreprise d'Hydro-Québec et la mise en place de mesures structurantes pour modifier la trajectoire de ses coûts. Trop raccourcir le MRI est une autre manière de maintenir le statu quo.
23. De plus, à la section 7 (page 28) de leur rapport, les experts de CEA proposent une procédure accélérée de détermination annuelle des tarifs pendant le terme du MRI, laquelle ne prévoit aucune forme de consultation auprès des intervenants. Notons de plus qu'aucun exercice particulier de validation n'est prévu par CEA aux fins d'assurer que le revenu requis et les tarifs marquant le point de départ de l'application des MRI (présumément ceux de 2017) soient justes et raisonnables et qu'ils présentent à Hydro-Québec un défi réel d'optimisation de sa productivité aux fins de les réduire. Sur ce point, l'AQCIE et le CIFQ endossent la recommandation de PEG à l'effet d'effectuer des « *statistical benchmarking studies* » des coûts historiques de chaque division de même que de ceux projetés pour l'année témoin 2017, qui, faut-il le rappeler, serait la dernière année en coût de service précédant l'entrée en vigueur des MRI.

C. Conclusion

24. Le dictionnaire Larousse définit le verbe « *inciter* » (d'où est tiré l'adjectif « *incitatif* ») comme signifiant « *pousser vivement quelqu'un à quelque chose* ». Or, lorsque l'on analyse la teneur générale des recommandations contenues dans le rapport de CEA, force est de constater qu'on ne propose presque aucune mesure poussant vivement le Transporteur et le Distributeur à développer de réels indicateurs de productivité et de performance

susceptible de générer de véritables réductions de coûts pour le bénéfice des consommateurs.

25. L'exclusion de nombreux postes de dépenses de l'application du MRI proposé pour le Distributeur, le « *building block approach* » préconisé pour le Transporteur, un mécanisme trop court, ainsi que l'absence quasi-totale de recours à des index ou autres facteurs objectifs pour régir la progression du coût de service et des tarifs ne reflètent qu'une volonté de maintenir le statu quo. De l'avis l'AQCIE et du CIFQ, il est très important que les conditions et modalités des mécanismes à être approuvés pour le Transporteur et le Distributeur leur imposent des incitatifs réels et contraignants qui forceront un vrai changement de la culture d'entreprise chez Hydro-Québec au bénéfice commun de son actionnaire et de ses clients.
26. L'AQCIE et le CIFQ soumettent respectueusement que les pistes de réflexions ainsi que les recommandations contenues dans le rapport de PEG comportent tous les attributs nécessaires permettant d'atteindre les objectifs consignés à l'article 48.1 de la Loi. **En conséquence, l'AQCIE et le CIFQ croient opportun de conclure le présent mémoire en confirmant qu'ils endossent intégralement toutes et chacune des recommandations contenues dans l'expertise de PEG.**

Le tout respectueusement soumis.

Saint-Jérôme, le 9 novembre 2015



Me Guy Sarault
BISSONNETTE FORTIN GIROUX
Cabinet d'avocats
Procureur de l'AQCIE et du CIFQ