
PLAN D'ARGUMENTATION DE LA FCEI

INTRODUCTION

1. Hydro-Québec Transport (« HQT ») a soumis à la Régie de l'énergie (la « Régie ») une demande concernant l'établissement d'un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficacité par le transporteur d'électricité.

L'ARTICLE 48.1 DE LA LOI SUR LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE ET SON APPLICATION AU PRÉSENT DOSSIER

2. L'article 48.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie (« LRE ») se lit comme suit :

« 48.1. La Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficacité par le distributeur d'électricité 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'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

¹ Article 48.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie , chapitre R-6.01

3. La Régie a notamment indiqué ce qui suit :

« [...] la Loi n'encadre pas la manière par laquelle les objectifs prévus pourront être atteints dans un MRI. La Régie dispose donc d'une discrétion quant aux moyens à prendre à cet égard. [...] » ²
(Nos soulignés)

4. De plus, la Régie retient que cet article signifie que :

« [...] les objectifs énumérés au deuxième alinéa de l'article 48.1 sont exhaustifs. Toutefois, elle doit les interpréter de façon large et libérale, en tenant compte, notamment, du contexte de réalisation de gains d'efficience, de l'article 5 de la Loi et des dispositions du chapitre IV de la Loi, afin de permettre la réalisation de l'objet de l'article 48.1 » ³
(Nos soulignés)

5. L'Article 48.1 de LRE permet donc de couvrir l'ensemble des coûts de service d'HQT, sans limitation ou restriction aucune.

6. Dans sa décision D-2017-43 la Régie a eu l'occasion de donner un sens à l'article 48.1 et cette décision constitue donc un point de départ pour analyser la demande d'HQT :

- Choix à l'égard de la méthode plafonnement de revenus permet l'atteinte des trois objectifs de l'article 48.1 (paragraphe 63 et 68);
- Durée du MRI de 4 ans plutôt que 3 plus appropriée pour répondre à l'objectif d'allègement réglementaire prévu à l'article 48.1 (paragraphe 98);
- Facteur I choisi en fonction des trois objectifs de l'article 48.1 (paragraphe 123);
- Pour respecter les objectifs de l'article 48.1, il faut chercher à favoriser l'application de la formule d'indexation à davantage de coûts que ceux qui sont actuellement indexés dans le cadre de la formule paramétrique (paragraphe 224);
- Inclusion à la fois de l'amortissement et le rendement sur la base de tarification dans la formule d'indexation qui contribuent à l'allègement réglementaire visé par le troisième objectif de l'article 48.1 (paragraphe 253);
- Exclusion des exogènes : la création d'une multitude de Facteurs Y n'est pas de nature à favoriser l'atteinte de l'objectif de l'allègement réglementaire prévu à l'article 48.1 (paragraphe 306);

² Décision D-2015-169, r-3897-2014 Phase 1, 2015 10 07, p. 13

³ Décision D-2015-169, r-3897-2014 Phase 1, 2015 10 07, p. 15

- Clause de succession : prématuré d'adopter une telle clause, car l'article 48.1 donne la pleine liberté de mouvement au type de dossier (paragraphe 438);
 - Le MTER répond au deuxième objectif de l'article 48.1 (paragraphe 451); et
 - Le traitement réglementaire allégée rencontre les objectifs de 48.1 (paragraphe 493).
7. Ce constat fait pour le MRI d'HQD est, sauf exception, le même pour HQT.
8. On constate, tout comme c'était le cas dans la demande d'HQD, que l'approche restrictive souhaitée par HQT et endossée par ses experts ne cadre pas avec les problèmes que l'on cherche à résoudre :
- contourner l'enjeu de l'asymétrie de l'information; et
 - faire poser par HQT des gestes additionnels pour accroître son efficience.

CONSIDÉRATIONS IMPORTANTES POUR ASSURER LE SUCCÈS DU MRI

9. La FCEI a souhaité, dans son analyse de la proposition d'HQT, assurer le succès du MRI en rappelant les considérations importantes pour la prise de décision de la Régie dans le présent dossier et ce à la lumière des principes établis par la décision D-2017-43.

i. Distinguer les objectifs de l'entité régulée des objectifs de l'actionnaire

10. La preuve de la FCEI indique qu'il :

« [...] est fort possible qu'Hydro-Québec ne soit pas tant incité à maximiser ses profits, ce qui est généralement la prémisse de la réglementation incitative, qu'à atteindre les objectifs financiers fixés par le Gouvernement. Le fait d'être efficace à atteindre les cibles fixées par le Gouvernement ne saurait être en soi un gage d'efficience et c'est bien la recherche d'efficience qui est visée par la mise en place dès la réglementation incitative.

Si des moyens plus aisés d'atteindre les cibles sont disponibles, il se peut que cela réduise l'incitatif à l'efficience. Dans la perspective de favoriser l'efficience et non l'atteinte d'objectifs financiers à court terme, la FCEI estime que le mécanisme incitatif doit être tel que les écarts prévisionnels ne puissent contribuer à la bonification du rendement. »⁴ (Nos soulignés)

11. La question des écarts prévisionnels excessifs au cours des dernières années a d'ailleurs contribué à la volonté du législateur de quitter le mode de régulation du coût de service vers celui d'un mécanisme de réglementation incitative.

⁴ Mémoire amendé de la FCEI, 24 février 2017, section 2.1.

ii. La qualité du service

12. La qualité du service est au centre des préoccupations de la FCEI depuis qu'elle intervient à la Régie :

« [...] La FCEI souhaite que le mécanisme à être mis en place favorise le maintien de la qualité du service de livraison d'électricité et du service à la clientèle. L'accessibilité au service; la fiabilité et la continuité du service; la clarté, la disponibilité et l'accessibilité à l'information pour la clientèle; l'assiduité et l'exactitude de la facturation sont autant de considérations importantes pour les clients. [...] »⁵

13. Le MRI d'HQT doit donc favoriser le maintien et l'amélioration de la qualité du service d'électricité et récompenser les mesures qui permettent aux clients de réduire leurs coûts énergétiques globaux.

iii. Les facteurs exogènes et les exclusions appliquées de manière restreinte

14. Le mémoire de la FCEI rappelle que :

« [...] certains coûts sur lesquels l'entreprise exerce un contrôle ne devraient pas être soumis à l'effet du mécanisme.

Ces deux situations sont généralement traitées par le biais de facteurs exogènes et d'exclusions.

En ce qui concerne les exclusions, la FCEI estime qu'ils doivent être utilisés avec parcimonie afin que l'effet du mécanisme porte sur un ensemble de coûts aussi large que possible. »⁶ (Nos soulignés)

15. La MRI ne doit récompenser ni pénaliser l'entreprise pour des variations de coûts qui sont hors de son contrôle et doit couvrir un ensemble de coûts aussi large que possible.
16. La portée du MRI doit en conséquence être la plus large possible. Le MRI proposé par HQT manque d'envergure.

iv. L'équité entre les classes de clients.

17. Le MRI ne doit pas favoriser un groupe de clients au détriment des autres. Aussi, le MRI ne doit pas inciter l'entreprise réglementée à favoriser un groupe de clients au détriment des autres.

v. Le choix d'un forum allégé pour l'ajustement des tarifs

18. La FCEI souhaite que la mise en application du MRI pour le Transporteur préserve le forum que sont les causes tarifaires afin que les consommateurs puissent faire valoir leur point de vue sur les ajustements proposés.

⁵ Mémoire amendé de la FCEI, 24 février 2017, section 2.3

⁶ Mémoire amendé de la FCEI, 24 février 2017, section 2.4

19. L'expérience passée avec Gaz Métro et Gazifère est utile à cet égard et a démontré que la Régie avait un rôle à jouer, dans le cadre d'une audience orale, malgré qu'un MRI était en place.

vi. La crédibilité et la prévisibilité

20. La crédibilité du MRI est directement reliée à sa prévisibilité :

« La FCEI estime que pour produire pleinement ses effets, un mécanisme incitatif doit être crédible et prévisible du point de vue de l'entreprise réglementée. L'intérêt de l'entreprise à opérer efficacement serait grandement réduit si elle ne croit pas que le mécanisme sera en place pour une longue période de temps ou qu'il risque de faire l'objet d'un recalibrage sur la base de ses coûts historiques ou prévus à intervalles réguliers.

Cette crédibilité requiert un engagement clair du régulateur envers le mécanisme. La FCEI estime qu'il doit y avoir une attente légitime de toutes les parties que le mécanisme sera prolongé sans période de transition ou recalibrage à moins que son évaluation périodique ne révèle un problème significatif ou que la clause de sortie ne soit déclenchée. Cela n'exclut pas que des ajustements puissent être apportés pour refléter des changements dans les attentes envers l'entreprise. [...] »⁷
(Nos soulignés)

21. Le MRI doit donc reposer sur des attentes claires de la Régie à court, moyen et long terme. Aussi, les règles de transition doivent être explicites et effectives.

vii. La clause de sortie

22. La clause de sortie doit être lourde de conséquences pour HQT, ce qui devient un incitatif à ne pas prendre le MRI à la légère :

« La plupart des mécanismes disposent de clauses de sortie pour éviter des situations extrêmes. Les clauses de sorties ne doivent toutefois pas devenir un moyen pour l'entreprise de mettre fin à un mécanisme contraignant ou de le détourner de ses objectifs. Pour éviter de telles situations, la FCEI estime que la clause de sortie doit être construite de manière à impliquer un coût élevé pour l'entreprise avant qu'elle ne soit déclenchée. »⁸ (Nos soulignés)

⁷ Mémoire amendé de la FCEI, 24 février 2017, section 2.7

⁸ Mémoire amendé de la FCEI, 24 février 2017, section 2.8

viii. La simplification du processus réglementaire

23. La mise en place d'un MRI est souvent citée comme une façon de réduire la lourdeur et les coûts associés à la réglementation basée sur le coût de service.

« Une part importante des débats réglementaires tourne autour des prévisions de revenus et de coûts. L'un des avantages des mécanismes incitatifs est qu'ils offrent la possibilité d'éviter ces débats. La FCEI favorise les mécanismes qui permettent d'éliminer les débats entourant la prévision des coûts et des revenus. »⁹ (Nos soulignés)

24. Le maintien d'audiences orales, qui vont à l'essentiel, renforce selon la FCEI la surveillance de la Régie.
25. Le maintien des audiences orales permet aussi aux acteurs de la régulation, la Régie, HQT et les clients, par la voie de leurs représentants, de maintenir un niveau de connaissance utile à tous.

LES ENJEUX PARTICULARISÉS À HQT AU PRÉSENT DOSSIER

26. La Régie doit favoriser un incitatif à l'optimisation des investissements.
27. Le tout doit se faire à deux conditions :

- Inclusion du rendement et amortissement dans la formule

« Nous, la position qu'on a prise, c'est de s'en remettre essentiellement à la preuve, à l'expertise de monsieur Lowry sur cette question-là. Mais il y a quand même un point qu'il a mentionné sur lequel j'aimerais revenir, puis je pense qu'il est important. C'est que quand on... Puis la raison pour laquelle je veux revenir sur ça, c'est qu'une grosse partie des points avancés par le Transporteur, c'est de dire, bien, la formule I-X, ce genre de dépense là ne se prête pas à la formule I-X. Puis il y a comme tout un accent qui est mis sur le fait qu'il faut que ces coûts-là suivent de façon assez précise la formule. Et je rejoins ce que le docteur Lowry a dit hier quand il disait, bien, il va y avoir des variations, c'est sûr, on a une formule, il y a plein de coûts, puis on met en place un mécanisme incitatif, c'est certain que ça ne va pas suivre parfaitement. Puis je pense que quand on met en place un mécanisme incitatif, il faut être prêt au départ à accepter ça qu'il va y avoir de la variation. Puis ça se peut que les rendements excèdent de façon sensible le rendement autorisé. Ça se peut qu'il soit plus faible aussi. C'est sûr que si on n'est pas capable de vivre avec ça, ça devient très difficile de mettre en place un mécanisme qui procure réellement un incitatif. L'autre élément que je voudrais apporter par rapport à ça, c'est que si on est préoccupé par la variabilité des rendements, il y a quand même dans ce mécanisme-là quelque chose qui s'appelle une clause de sortie qui peut être introduite, qui sert justement à protéger contre des situations exceptionnelles. Et puis, bon, évidemment, il y a différents moyens qui ont été mis de l'avant par

⁹ Mémoire amendé de la FCEI, 24 février 2017, section 2.9

monsieur Lowry. Le dernier point que je ferais sur cet aspect-là, c'est aussi le fait que, bon, on a quand même eu depuis deux ans un débat assez important sur le modèle de gestion des actifs. Je pense que la compréhension de tout le monde s'améliore, puis incluant celle... L'expérience du Transporteur aussi par rapport à ce modèle-là s'améliore. Donc sa connaissance s'améliore. On va avoir un dossier tarifaire cette année qui va nous permettre encore de se familiariser un peu plus avec ça.»¹⁰. (Nos soulignés)

- CEA prétend que ce n'est pas possible;
 - Lowry propose des solutions (certains mécanismes pour traiter les variations trop importantes)
 - Clause de sortie est là pour contrer les situations exceptionnelles
 - Une année additionnelle en coût de service permettra d'avoir plus d'informations sur le MGA
- Anticipation de pouvoir bénéficier des efforts sur une longue période (prévisibilités. Pas de subtilisation)

« Maintenant, sur l'autre aspect qui est au fond l'anticipation une fois que les coûts sont rentrés dans la formule, l'anticipation que peut avoir le Transporteur de retirer les bénéfices de ses efforts d'efficience au niveau des dépenses en capital. Dans la décision que vous avez rendue pour le distributeur, au paragraphe 439, vous avez abordé la question des règles de transition. Et vous avez, bon, mentionné qu'il y avait possibilité de recalibrage total ou partiel mais qu'ultimement, là ce que j'en retire, c'est que la détermination finale que vous allez faire par rapport à ça va être faite... ce que vous qualifiez de « en temps opportun ». Ce que je souhaite vous dire aujourd'hui c'est que je pense qu'en temps opportun, selon nous, c'est plus tôt que tard. Parce que, évidemment, si ce que vous avez en tête par « en temps opportun » c'est au moment de... à la fin du mécanisme, au moment de l'évaluation, par exemple, puis de choisir, bien, est-ce qu'on tombe en coûts de service ou est-ce qu'on passe à un autre mécanisme? Si on choisit de déterminer les règles de transition à ce moment-là... c'est sûr que, si on se place dans les souliers du Transporteur, bien, lui, il se place à l'an 1 du mécanisme et puis ce qu'il voit c'est quatre (4) ans. Quatre (4) ans qu'il est en mécanisme incitatif. Puis après, bien, il ne le sait pas. Peut-être qu'il est en coûts de service, peut-être que ça se prolonge et... Alors, si vous vous placez dans ses souliers puis vous vous demandez : « Est-ce que je vais vraiment consacrer beaucoup d'efforts à essayer d'optimiser mes solutions en investissements et, par exemple, que j'entame un processus à l'an 1 du mécanisme... », puis, évidemment, les investissements, c'est des choses qui se font sur plusieurs années. Donc, vous devez commencer à penser à un projet, vous le mettez en place, vous venez chercher une autorisation.

¹⁰ NS vol. 14 p. 88 et 89

Donc, le temps que le projet se réalise, entre en service, vous êtes probablement déjà rendu à la fin de votre mécanisme. Alors, si vous craignez qu'il y ait un recalibrage, un « rebasing » sur la base du coût de service, il est où votre incitatif à optimiser? »¹¹ (Nos soulignés)

- Commentaires sur les paragraphes 439 Règle de transition. À faire dès que possible.
- Le temps opportun est plus tôt que tard.
- On ne rencontre pas les objectifs de l'article 48.1 LRE si les deux conditions ne sont pas réunies. À défaut de remplir ces deux conditions, l'inclusion du rendement et amortissement aura un impact minime sur l'optimisation des investissements.

28. Par ailleurs, il faut éviter de récompenser les reports de projets et activités.

« Le deuxième point dont je veux vous parler c'est... c'est la question de la double facturation, puis l'incitatif de façon plus générale, dans le genre de mécanisme qu'on a, à comprimer les dépenses à court terme pendant la période d'un mécanisme, puis arriver à la fin et en présence d'un recalibrage, de... de venir exprimer une croissance des besoins puis de dire que... finalement demander des grosses hausses de revenu requis. C'est un problème qui nous préoccupe beaucoup et je pense que c'est un problème qui est très réel et qui est bien documenté. La Régie elle-même l'a vécu de façon, je pense, assez claire dans les dossiers de Gaz Métro puis de Gazifère à différentes reprises. Et donc il y a deux... il y a deux effets potentiels à ce phénomène-là. Le premier c'est que, bien un, tu peux être facturé deux fois pour la même affaire parce que ta formule au départ peut prévoir que, bon, bien tu vas avoir un certain rythme d'activités de maintenance, tu ne les fais pas, puis t'arrives à la fin puis tu demandes à la Régie : bien là sur la base de mon revenu requis j'ai besoin de budget pour réaliser ces activités de maintenance-là que finalement je n'a pas faites et pour lesquelles j'ai été bonifié. Ça, c'est un effet pervers, mais il peut aussi y avoir des conséquences... je dirais presque pires dans le sens que si vous pouvez payer deux fois la même chose, c'est une chose, mais vous pouvez aussi vous ramasser dans une situation où non seulement vous dédoublez les coûts, mais c'est plus que ça parce que le fait d'avoir retardé la maintenance, bien ça peut par exemple avoir causé des défaillances puis entraîné des coûts supérieurs à long terme. »¹² (Nos soulignés)

- Problème réel et bien documenté : Gaz Métro et Gazifère.
- Deux effets potentiels : Paiement en double et opération sous-optimale.

¹¹ NS vol. 14 p. 90 - 92

¹² NS vol. 14 p. 94-95

29. La FCEI est préoccupée par le risque de reports chez HQT :
- Généralement des activités qui n'ont pas d'impact à court terme qui sont reportées. Par exemple la maintenance (MGA ou autre).
 - Déficit de maintenance peut avoir des impacts importants à long terme.¹³
30. On constate que la présentation d'HQT en audience est très semblable au dossier 2017.
31. La FCEI craint par ailleurs que les écarts de prévision se perpétuent dans la formule sur les Facteurs. A et C.

«Quelques commentaires additionnels relativement à la proposition de HQT, suite à ce qui a été dit en audience, sous l'hypothèse, si vous voulez, que vous retiendriez la proposition de HQT là, disons telle quelle. Au niveau du facteur A et du facteur C, puis c'est un peu la même préoccupation qu'on a, une des choses qui nous préoccupe c'est que, bien, évidemment dans le modèle qui est proposé, si on l'a bien compris, si je prends par exemple le facteur A, bien, on fait une prévision, on l'inclut dans le revenu requis, dans la formule et les années suivantes, bien, c'est l'inflation, I-X, qui s'applique sur ce montant-là. Évidemment, si on se trompe dans le montant, si on fait une prévision à dix millions (10 M) pour une activité récurrente, puis que finalement c'est cinq millions (5 M), bien, le cinq millions (5 M) il se perpétue. L'écart de cinq millions (5 M) là, l'excédent de cinq millions (5 M) se perpétue dans le temps, alors que dans le cadre réglementaire actuel, bien, il va être corrigé là, au plus tard deux ans après, il va être corrigé. Donc, sur ces points-là, je »¹⁴ (Nos soulignés)

32. Quant au Facteur A, il devrait être traité comme un facteur Y ou ESP. Traité comme élément de suivi particulier. Autrement, il y a un risque de prévision surévaluée.
33. Quant au Facteur C, il pourrait être corrigé sur la base des mises en service réelles lors du rapport annuel

LES RECOMMANDATIONS DE LA FCEI POUR LE MRI D'HQT

34. Les préoccupations soulevées par la FCEI relativement aux activités de distribution s'appliquent aussi en transport.
35. L'importance d'offrir au Transporteur un incitatif suffisant à l'égard de l'optimisation des investissements devrait être une considération centrale.
36. Comme mentionné précédemment, pour être suffisamment attrayant, la FCEI estime qu'un tel incitatif doit être lié à une base de coût importante (i.e. incluant le rendement sur la base de tarification) et s'appliquer pour plusieurs années.

¹³ NS vol. 14 p. 96-97

¹⁴ NS vol. 14 p. 98-100

37. La FCEI estime que les écarts de prévision ne devraient pas donner droit à de la bonification. Or, les retards et reports de projets sont à la source d'écarts importants chez le Transporteur.
38. La position de la FCEI s'appuie en bonne partie sur le rapport de PEG dont la proposition offre, selon la FCEI, un incitatif plus important à l'efficience que celle soumise par HQT.
39. La FCEI recommande, tel que mentionné dans la preuve écrite :¹⁵
- Un mécanisme de type revenu plafond avec mécanisme d'ajustement complet au revenu réel.
 - Considérant la nature des tarifs de transport et les enjeux rencontrés par le passé avec la flexibilité de ces tarifs, la FCEI estime qu'un modèle de plafonnement du revenu est indiqué pour le Transporteur. Le mécanisme d'ajustement complet des revenus correspond à la pratique actuelle.
 - Un ajustement du revenu plafond en fonction d'une mesure d'inflation exogène, d'un facteur de productivité et d'un facteur de croissance avec, si nécessaire, un suivi spécifique de certains projets (i.e. projets générant des revenus additionnels) ou une autre forme d'ajustement pour ce type de projet.
 - L'inclusion de facteurs exogènes et exclusions pour neutraliser :
 - les variations du taux moyen du coût en capital.
 - les modifications aux méthodes comptables.
 - les variations de taux de taxation.
 - l'amortissement de certains comptes de frais reportés.
 - le coût de retraite sauf l'effet des modifications aux paramètres des régimes.
 - Les activités de R&D.
 - l'effet d'éléments exceptionnels et hors du contrôle du Transporteur et approuvés au cas par cas par la Régie.
 - L'inclusion d'indicateurs de qualité de service (sélectionnés parmi ceux existants ou autres);
 - Un terme d'une durée minimale de 4 ans avec prise de position favorable à une extension du mécanisme dès l'approbation initiale du mécanisme si aucun problème structurel important n'est observé;

¹⁵ Preuve amendée de la FCEI, pp. 18-20

- L'inclusion d'un mécanisme de partage des excédents de rendements;
- L'inclusion de mécanismes visant à éviter de récompenser les gains à court terme et non soutenables :
 - Le dépôt, au dossier de fermeture annuel, d'un rapport faisant état des retards dans l'avancement des activités de base ou des projets en exploitation ou en investissement et l'ajustement des excédents de rendement en conséquence.
 - La mise de côté d'une portion des excédents de rendement dans un compte de frais reportés à être versé au début du terme subséquent si les gains d'efficience du terme en cour se révèlent soutenables à l'an un du terme subséquent.
 - Subsidiairement, l'inclusion d'un mécanisme de report des gains d'efficience (« efficiency carry over ») applicable si le mécanisme ne fait pas l'objet d'une extension.
- Une évaluation du mécanisme au minimum deux ans avant la fin du terme avec pénalité si le Transporteur ne soumet pas l'information nécessaire à l'évaluation dans les délais prescrits;
- Le maintien de causes tarifaires pour traiter notamment des aspects du revenu requis non couverts par le mécanisme et des questions liées aux tarifs et aux conditions de service;
- Une clause de sortie contraignante basée sur des résultats hors normes pendant quelques années consécutives.

LE TOUT, respectueusement soumis.

Montréal, ce 28 avril 2017

(s) Fasken Martineau DuMoulin, s.r.l.

FASKEN MARTINEAU DuMOULIN s.r.l.
Procureurs de la FCEI