

Établissement d'un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience par le distributeur et le transporteur d'électricité

Dossier R-3897-2014 de la Régie de l'énergie du Québec

Mémoire déposé par le

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ)

novembre 2015

Rédaction

Philippe Bourke, directeur général

Philip Raphals, directeur général, Centre Hélios

Édition

Cédric Chaperon

**Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec
(RNCREQ)**

50, rue Sainte-Catherine Ouest Bureau 380

Montréal (Québec) H2X 3V4

514 861-7022

Table des matières

1	Présentation du RNCREQ et des CRE	1
2	Vision du RNCREQ et des CRE dans le secteur de l'énergie	1
3	La Loi sur le développement durable comme cadre d'analyse	2
4	La perspective du RNCREQ	4
5	Commentaires sur le processus	5
6	Commentaires sur la forme	7
7	Commentaires sur les rapports d'expert	8
7.1	HQD	8
7.1.1	Type de MRI	8
7.1.2	Caractéristiques d'un MRI.....	9
7.1.2.1.1	Période.....	9
7.1.2.1.2	Decoupling.....	10
7.1.2.1.3	Attrition Relief Mechanism (ARM)	10
7.1.2.1.4	Inclusions et exclusions	11
7.1.2.1.5	Capital cost trackers	12
7.1.2.1.6	Les réseaux autonomes	13
7.1.3	Indicateurs de performance	14
7.1.4	Forme de prise en compte du partage de réductions de coûts	15
7.2	HQT.....	15
7.2.1	Type de MRI	15
7.2.2	Caractéristiques d'un MRI.....	16
7.2.2.1.1	Période.....	16
7.2.2.1.2	Decoupling.....	16
7.2.2.1.3	Attrition Relief Mechanism (ARM)	17
7.2.2.1.4	Inclusions et exclusions	17
7.2.2.1.5	Capital cost trackers	17
7.2.3	Indicateurs de performance	18
7.2.4	Forme de prise en compte du partage de réductions de coûts	18
8	Conclusions	18
ANNEXE 1	20

1 Présentation du RNCREQ et des CRE

Les conseils régionaux de l'environnement (CRE) existent au Québec depuis plus de trente-cinq ans. Dès les années 70, au Saguenay-Lac-Saint-Jean et dans l'Est-du-Québec, des groupes environnementaux se sont réunis pour créer un organisme régional de concertation en environnement. À partir de la fin des années 80, c'est au tour des régions de Québec, de l'Estrie, de la Montérégie, de l'Outaouais, de Chaudière-Appalaches, de Lanaudière et de la Côte-Nord de fonder leur CRE.

Présents aujourd'hui sur tout le territoire (sauf dans le Nord-du-Québec), les seize CRE interviennent en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement à l'échelle de chacune des régions administratives du Québec. Par leurs actions, ils cherchent à favoriser l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus de développement régional. Pour eux, ce développement doit se faire dans le respect de la capacité de support des écosystèmes, une condition essentielle au développement durable.

En 2013, les CRE comptent ensemble près de 1 800 membres. En tenant compte des réalités locales et régionales, les CRE privilégient l'action, la concertation, l'éducation, l'information, la sensibilisation et la veille environnementale pour atteindre leurs objectifs. Ils défendent des valeurs fondamentales comme la solidarité, l'équité et le respect.

Fondé en 1991, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a, quant à lui, pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom. Le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux (changements climatiques, matières résiduelles, gestion de l'eau, énergie, forêts, agriculture, etc.).

2 Vision du RNCREQ et des CRE dans le secteur de l'énergie

L'énergie, une problématique majeure pour l'environnement

L'énergie est essentielle au fonctionnement et au développement des sociétés modernes. En contrepartie, elle est responsable des plus importants problèmes environnementaux auxquels fait face l'humanité et qui menacent les conditions d'existence sur Terre. Parmi eux, les changements climatiques attribuables à la hausse des émissions de gaz à effet de serre, sont particulièrement préoccupants. Récemment, les mesures de concentration atmosphérique de CO₂ ont révélé que le seuil de 400 ppm avait été franchi, confirmant à nouveau l'urgence d'agir.

Trop souvent les enjeux relatifs au secteur de l'énergie sont vus dans une perspective d'urgence et/ou de court terme, sans planification d'ensemble et presque exclusivement sous l'angle de la **production** : quelles sources d'énergie doit-on exploiter pour en tirer le maximum de bénéfices? Lesquelles ont le moins d'impacts sur l'environnement? Comment soutenir le développement technologique ou le financement de telle ou telle filière?

Malheureusement, cette manière incomplète de définir les enjeux encourage le phénomène de surconsommation d'énergie. On oublie que l'énergie sert avant tout à répondre à un besoin (chauffage, éclairage, force motrice, etc.) et que c'est en questionnant la **consommation** que l'on pourra tenter de répondre à ces besoins avec le minimum de répercussions négatives, notamment par des mesures d'économie d'énergie.

Selon le RNCREQ, si l'on veut souscrire à une vision à long terme du développement de l'énergie, il nous faut viser ces deux cibles :

- soutenir en priorité les mesures d'économie d'énergie, dont l'efficacité énergétique et l'aménagement du territoire;
- favoriser la substitution des énergies fossiles et polluantes par les sources d'énergie locales, propres et renouvelables.

Le RNCREQ entend s'inspirer de ces deux cibles pour élaborer son avis dans le présent dossier. C'est en traitant ces aspects de manière intégrée qu'il sera possible d'envisager un développement énergétique du Québec qui soit socialement acceptable, respectueux de l'environnement et économiquement viable.

3 La Loi sur le développement durable comme cadre d'analyse

La Loi sur le développement durable (LDD) s'applique à l'ensemble des ministères et organismes du gouvernement du Québec, dont la Régie de l'énergie. Parmi eux, le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) est sans conteste l'une des entités gouvernementales qui a le mieux intégré l'esprit de la LDD dans ses activités.

La citation suivante, tirée des travaux qu'a récemment menés le BAPE sur les enjeux de la filière uranifère, illustre l'esprit qui guide le BAPE à cet égard :

Je rappellerai ici que le BAPE est un organisme public, neutre et impartial qui relève du ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Il a pour mission d'éclairer la prise de décisions gouvernementales par des constats et des avis, en appliquant une notion

de l'environnement qui a été établie par les tribunaux supérieurs, laquelle vision englobe les aspects écologiques, sociaux et économiques.

La commission va ainsi analyser le dossier de la filière uranifère en considérant les seize (16) principes de la Loi sur le développement durable. Pour mener cette enquête, les commissaires possèdent les pouvoirs prévus dans la Loi sur les commissions d'enquête.¹

Le BAPE utilise d'ailleurs un guide, à l'intention des commissaires, pour les accompagner en ce sens (le guide est présenté en annexe). En préambule de ce guide, on rappelle la portée de la LDD en précisant qu'elle « a pour objectif d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable ». On souligne en outre que « La Loi s'applique à toutes les actions gouvernementales de sorte que l'Administration publique doit maintenant prendre en considération les principes de développement durable pour guider ses actions. »

Voici par ailleurs comment le guide précise la façon dont le BAPE intègre la LDD dans ses travaux d'analyse :

La finalité du travail des commissions d'enquête du BAPE est la production d'un rapport visant à éclairer, dans une perspective de développement durable, la réflexion du ministre responsable de l'Environnement qui doit faire une recommandation au Conseil des ministres à qui il revient de décider d'autoriser un projet, avec ou sans modifications et aux conditions qu'il détermine, ou de le refuser. Ainsi, compte tenu de la Loi sur le développement durable et de leur mission, les commissions d'enquête se doivent de prendre en considération dans leurs travaux les seize principes de développement durable enchâssés dans la Loi afin d'éclairer correctement le Ministre et, plus largement, la prise de décision gouvernementale.²

Le RNCREQ est d'avis que la Régie a le devoir de faire preuve d'autant de rigueur que le BAPE. Dans ses travaux, elle doit elle aussi prendre en compte les seize principes de développement durable enchâssés dans la LDD.

Cela est d'autant plus justifié pour la Régie de l'énergie considérant qu'elle a elle-même, dans sa loi constitutive, le mandat de favoriser « la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif. »

¹ Louis-Gilles Francoeur, président de la commission, verbatim de la session tenue à Montréal le 21 mai 2014 en après-midi.

² Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Guide pour la considération des principes de développement durable dans les travaux des commissions d'enquête du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 1^{er} septembre 2009, p. 3.

Dans le cadre du présent dossier, le RNCREQ considère que 8 des 16 principes sont particulièrement interpellés :

b) « équité et solidarité sociales »: les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales;

c) « protection de l'environnement »: pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement;

d) « efficacité économique »: l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement;

i) « prévention »: en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source;

m) « respect de la capacité de support des écosystèmes »: les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité;

n) « production et consommation responsables »: des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écoefficiente, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources;

o) « pollueur payeur »: les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci;

p) « internalisation des coûts »: la valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale.

4 La perspective du RNCREQ

En lien avec sa mission axée sur le développement durable, le RNCREQ s'intéresse grandement au régime de réglementation de l'industrie de l'électricité appliqué au Québec. Pour cette raison, au fil des ans, le RNCREQ a participé activement dans les dossiers les plus importants qui ont servi à définir et à encadrer ce régime, dont notamment les dossiers R-3398-98 et R-3405-98. Cette perspective fait en sorte que

le RNCREQ partage une partie des préoccupations des groupes environnementaux et de celles des groupes de consommateurs, tout en ayant une approche distincte.

Dans sa décision D-2015-169, la Régie a conclu que, quoique les objectifs mentionnés à l'art. 48.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie (Loi) soient exhaustifs, ils doivent être interprétés de façon large et libérale :

[57] En somme, la Régie est d'avis 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'efficacité, 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.

Le processus qui mènera au choix des MRI pour le Distributeur et pour le Transporteur est donc nécessairement complexe. Le RNCREQ considère qu'il est essentiel de comprendre la multiplicité des expériences avec des MRI dans d'autres juridictions. Cependant, ces expériences doivent impérativement être examinées en lien avec les particularités du contexte québécois.

Le RNCREQ favorise la solution qui harmonisera le mieux les objectifs de la Loi avec les intérêts économiques, sociaux et environnementaux de la société québécoise.

5 Commentaires sur le processus

Le RNCREQ considère que le processus d'établissement d'un MRI est d'une importance capitale pour la réglementation de l'industrie de l'électricité au Québec. C'est pourquoi il y participe activement depuis l'annonce du processus.

Depuis l'entrée en fonction de la Régie de l'énergie, le régime applicable aux activités réglementées d'Hydro-Québec a subi un grand nombre de modifications et fait l'objet d'une évolution constante. Le changement attendu de ce processus est d'une nature complètement différente; plutôt qu'une évolution, on vise le *remplacement* du régime actuel de réglementation par un autre, créé de toutes pièces par la Régie dans le cadre du processus.

Une telle aventure comporte de grandes opportunités, mais également des risques importants. Alors que des choix éclairés peuvent générer de grands bénéfices en termes d'efficacité, de transparence et d'équité, des choix malavisés peuvent entraîner des reculs importants. On ne saurait trop insister sur l'importance de procéder avec rigueur et exhaustivité.

La preuve déposée comporte beaucoup d'information sur les pratiques d'autres juridictions en matière de réglementation incitative (dans les rapports d'Elenchus et de

PEG, notamment), et d'autres éléments de preuve viendront sans doute s'y ajouter. Toutefois, le RNCREQ considère que l'exercice ne peut être complet sans une appréciation des forces et faiblesses du régime de réglementation actuellement en vigueur. **Quels sont les éléments de ces régimes qui fonctionnent bien et doivent être conservés? Quels sont les éléments défectueux qui doivent être changés?**

Les experts externes qui participent au dossier (Elenchus, PEG et Concentric) ont chacun fait des commentaires sur cette question, mais leur analyse n'est pas systématique ni approfondie, ce qui s'explique par leur compréhension inévitablement limitée de ces régimes et par la portée de leurs mandats. Cela dit, une telle appréciation fine ne peut venir que des entités québécoises — les intervenants, Hydro-Québec elle-même et, bien sûr, la Régie.

Rappelons qu'aux pages 15-16 de son rapport, Elenchus écrit :

... it is necessary to understand clearly the behaviour, goals and shortcomings of the regulated utility and local industry so that the regulator can design a regime that is appropriate in the local circumstances.

En faisant référence à ce passage en audience, la procureure du RNCREQ a demandé à M. Todd:

How would you recommend that the Régie proceed to clearly understand the behaviour, goals and shortcomings of the regulated utilities for the purpose of the current file? You have any suggestions?³

M. Todd a répondu :

Well, first of all, you probably will not assume that Hydro-Québec will tell you its shortcomings but I think there are a lot of people in the room who will be happy to identify what they perceive as its shortcomings. So, that is a process issue that, when you look at other jurisdictions, the way they're developed, typically there's a stakeholder process and that stakeholder process has as a process objective doing exactly that. And that stakeholder process begins with objectives, right? So the parties would have their views and objectives, the Régie would decide. The parties would have their views on these goals and shortcomings, the Régie would endorse or accept some and perhaps reject others⁴. (nos soulignés)

³ Notes sténographiques du 27 mai 2015, p. 137-138.

⁴ Ibid., p. 138.

Le RNCREQ soumet respectueusement qu'il serait plus que souhaitable que la Régie se penche sur ces questions fondamentales au cours du processus⁵, afin d'éviter que le nouveau régime n'élimine des éléments utiles et éprouvés, ou qu'il n'omette de mettre en place des éléments essentiels pour corriger ce qui serait au cœur du problème.

6 Commentaires sur la forme

Dans la décision D-2015-103, la Régie écrit :

[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.

Elle ajoute :

[24] Le RNCREQ et l'UC suggèrent que la question du traitement des réseaux autonomes soit abordée dans la décision relative à la phase 1.

[25] La Régie précise que cette phase ne se situe pas au niveau des modalités d'application du MRI. Pour cette raison, elle considère que la question du traitement des réseaux autonomes devrait y être abordée sous un angle conceptuel, à savoir si le MRI doit prendre en considération la présence des réseaux autonomes. Une réponse à cette question devrait être accompagnée d'un exposé des motifs sous-tendant ce choix.

Nous comprenons que, à cette étape du processus, la Régie souhaite entendre les participants sur l'ensemble de ces questions.

Il importe de souligner que, deux semaines après le dépôt des rapports d'expert dans la Phase I, il est encore tôt pour se prononcer de manière définitive sur ces questions. Les deux rapports d'expert déposés sont denses et s'appuient abondamment sur des expériences américaines ou canadiennes qui ont peu ou pas d'équivalent au Québec. La période de Demandes de renseignements sur ces rapports — qui permettra inévitablement de clarifier et préciser les propos des experts — n'a pas encore commencé.

⁵ Advenant le cas où la Régie aurait déjà procédé à une telle analyse à l'interne, il serait souhaitable qu'elle la rende publique.

Dans ce contexte, le RNCREQ ne peut se prononcer de façon définitive sur les multiples enjeux soulevés par les deux rapports d'expert. Par conséquent, l'approche retenue par le RNCREQ dans ce mémoire consiste à commenter les rapports d'expert, à souligner des éléments problématiques et, lorsque possible, à exprimer son point de vue sur certaines questions de fond.

Le RNCREQ se réserve le droit d'élaborer davantage sur ces questions lors des audiences et dans sa plaidoirie.

7 Commentaires sur les rapports d'expert

Les rapports de PEG et de Concentric offrent deux visions très différentes sur un grand nombre d'enjeux reliés au MRI d'HQD et d'HQT. Dans les prochaines sections, nous ferons état de notre compréhension des points de vue exprimés et présenteront la perspective du RNCREQ sur certains d'entre eux.

Tel que mentionné plus haut, la Régie a donné les instructions suivantes quant au contenu de cette Phase 1 :

[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.

En ce qui concerne le nombre de MRI requis, la position du RNCREQ est claire à l'effet que **deux** MRI distincts sont requis. Les structures d'affaires d'HQD et d'HQT sont tellement différentes qu'il serait illusoire de penser qu'un seul MRI puisse être approprié pour les deux.

Les prochaines sections se penchent sur chacun des autres éléments mentionnés dans la décision D-2015-103, tant pour HQD que pour HQT. Dans un souci de précision, le RNCREQ a choisi de ne pas traduire les termes et expressions techniques utilisés dans les rapports d'experts.

7.1 HQD

7.1.1 Type de MRI

Concentric propose un « expansion of the existing parametric formula » pour HQD. Nous comprenons qu'il s'agit d'un MRI du type *revenue cap*. Concentric fournit une description générale de cette approche paramétrique, mais ne fournit pas de références précises.

PEG ne fait aucune mention de cette approche paramétrique dans sa présentation du régime actuel de réglementation. Bien qu'il propose également un MRI du type *revenue cap* pour les autres catégories de consommateurs, il propose des *price caps* pour les consommateurs industriels.

Sur ce point, le mécanisme précis d'interaction entre les consommateurs régis par le *revenue cap* et ceux régis par le *price cap* ne nous apparaît pas suffisamment clair. PEG fait appel à la notion de *baskets*, en indiquant (p. 13) que :

The utility might (or might not, depending on design) have some liberty to raise prices to some customers *within* a basket by less than price cap index growth and make up for it by raising prices for other customers in the basket more rapidly. However, customers in each basket are insulated from the discounts and other market developments going on with services in other baskets, except as these developments influence earnings sharing.

Il indique également (p. 14) que:

Under revenue caps, the same issue arises as to how to allocate the ARM, Y factor, Z factor, and any earnings sharing adjustments between service baskets. Typically, the utility will have the right to raise its revenue by the same percentage for each basket. There is no opportunity to escalate the revenue growth permitted for one service basket by less than the full allowance and then make up for it with more rapid escalation of the revenue in another basket.

Toutefois, le rapport ne permet pas de comprendre comment ces interdictions seraient contrôlées en pratique. Il n'identifie pas non plus les bénéfices réels que cet élément de *price cap* apporterait au régime de réglementation québécois. Quelle est son importance pour les consommateurs industriels au Québec, et quels risques comporterait-il pour les autres usagers? Il s'agit de questions essentielles qui doivent trouver réponse afin de permettre une décision éclairée sur cette option.

7.1.2 Caractéristiques d'un MRI

7.1.2.1.1 Période

Les deux experts proposent un *multi-year rate plan* (MRP). Concentric propose trois ans, alors que PEG propose quatre ans, avec une révision après deux ans.

La recherche de PEG (Appendix A.2) suggère que les bénéfices en termes d'efficacité augmentent avec la durée du MRP. En même temps, les risques — advenant que la définition des MRI ou leur mise en application ne produisent pas les gains escomptés ou génèrent des conséquences imprévues — augmentent aussi avec le temps.

Considérant que l'analyse de ces risques reste à faire, le RNCREQ suggère de reporter la décision sur la périodicité des MRI à la Phase 3.

7.1.2.1.2 Decoupling

PEG propose de procéder par *revenue decoupling* pour les consommateurs à faible volume, et des *lost revenue adjustment mechanisms* (LRAM) pour les consommateurs à grand volume. Concentric ne mentionne pas ces éléments.

Avant de se prononcer sur cette question, le RNCREQ a besoin de mieux comprendre les détails des régimes de *revenue decoupling* et de LRAM proposés par PEG, et de comprendre pourquoi Concentric a choisi de ne pas en parler.

7.1.2.1.3 Attrition Relief Mechanism (ARM)

Les deux experts se prononcent en faveur d'un *index-based revenue cap*, où l'évolution des revenus suit l'approche I - X. Cela dit, il y a d'importantes divergences de point de vue entre eux, notamment sur la méthode à utiliser pour définir le « X ».

Selon Concentric (p. 23), quatre méthodologies sont possibles pour déterminer le X :

- *Total Factor Productivity (TFP) studies*,
- *Partial Factor Productivity (PPF) studies*,
- *Benchmarking studies*, et
- Jugement.

Concentric allègue que les études de productivité et de *benchmarking* sont complexes et controversées. Il recommande que les parties soient libres de présenter de telles études et que la Régie utilise son jugement « with input from the parties » (p. 25). Ainsi, ultimement, le facteur X sera « estimated with appropriate consideration of HQD's operating circumstances » (p. 14).

PEG invoque les mêmes enjeux (« more complexity and controversy ») par rapport aux estimations de X basées sur les prévisions. Il considère toutefois, contrairement à Concentric, que les approches basées sur les études de *productivity* ou de *benchmarking* sont très utiles pour faciliter la prise de décision.

PEG souligne que le X est en réalité composé de deux facteurs : un *Base Productivity Trend* et un *Stretch Factor*, et il considère que des études de productivité sont essentielles pour déterminer le *Base Productivity Trend*. Il considère aussi qu'une étude de *benchmarking* transnationale fournirait un intrant important à l'égard du *Stretch Factor* (p. 99).

Le RNCREQ est sensible aux arguments de PEG à l'égard de l'importance des études comparatives pour aider la Régie à fixer les composantes du X. Il considère par ailleurs que l'approche proposée par Concentric est peu réaliste, étant donné qu'aucun intervenant n'aura les ressources adéquates pour procéder à l'une ou l'autre de ces études.

Par ailleurs, le RNCREQ est préoccupé par la difficulté de bien définir les études qui seraient réellement utiles. Il serait contreproductif d'investir temps et argent dans des études complexes qui, ultimement, apporteraient peu d'éclairage sur les véritables questions auxquelles nous sommes confrontés.

Ainsi, le RNCREQ considère que le choix d'études à réaliser pendant la Phase 2 de ce processus devrait faire l'objet d'une réflexion diligente de la part de la Régie et des intervenants, afin de s'assurer que la démarche soit utile pour le Québec. Avant de procéder à un appel d'offres sur un mandat précis, il faudra examiner en détail des études de chaque type, en vue de comprendre précisément la nature du travail qu'elles représentent et le type de conclusions qu'elles peuvent apporter. Pour ce faire, le RNCREQ suggère que la Régie organise un processus de consultation auprès des intervenants avant de sélectionner et d'entreprendre l'un ou l'autre de ces types d'études en Phase 2.

7.1.2.1.4 Inclusions et exclusions

Concentric propose de limiter l'application du MRI aux éléments d'OPEX, en y rajoutant les dépenses corporatives, les taxes et les dépenses en amortissements (excluant *weather normalization* et les programmes d'efficacité énergétique). Il en exclurait les *specifically tracked items*, les projets d'ÉE et le retour sur la base de tarification.

Concentric propose l'exclusion (traitement en facteur Y) des coûts d'approvisionnement et de transport, ainsi que des fonds de retraite, des aléas climatiques, des coûts de combustible ainsi que tout autre élément déjà suivi par la Régie.

Selon PEG, le traitement en facteur Y devrait être appliqué principalement aux coûts d'approvisionnement et de transport⁶. Il ajoute néanmoins des bémols. Il propose de

⁶ Il y ajoute *severe storm expenses, changes in utility accounting standards, expiration of the amortization of deferral accounts, et CDM expenses* (p. 102).

porter une attention accrue aux activités d'approvisionnements d'HQD, allant peut-être jusqu'à l'ajout d'un mécanisme incitatif pour favoriser la réduction de ses dépenses (p. 101).

Il soulève aussi des modifications possibles dans la réglementation d'HQT qui auraient pour effet de créer un incitatif pour HQD sur les coûts de transport qui découlent de ses décisions (p. 96-97).

Plus généralement, PEG écrit (p. 102):

HQD will likely press for the tracking several other costs, including costs that it currently tracks. We recommend that the Régie should err on the side of rejecting these requests.

La question d'inclusion ou d'exclusion de différents éléments est complexe et reliée aux questions de *capital price trackers* et de *performance incentive mechanisms (PIMs)*.

Quoiqu'il réserve son jugement sur l'ensemble de ces questions, le RNCREQ peut indiquer dès maintenant qu'il n'est pas d'accord avec l'approche proposée par Concentric de simplement exclure l'ensemble des coûts reliés aux approvisionnements et au transport du MRI d'HQD. Ces deux éléments comptent pour plus des trois quarts des revenus requis d'HQD (Concentric, p. 8) et, en réalité, il s'agit de coûts sur lesquels les actions et décisions d'HQD exercent un contrôle important. Le RNCREQ considère donc essentiel que le MRI d'HQD inclue, d'une façon ou d'une autre, ces deux éléments. La façon de le faire est l'une des questions les plus importantes dans cette audience, et le RNCREQ espère pouvoir faire des recommandations concrètes à ce sujet d'ici la fin de la Phase I.

7.1.2.1.5 Capital cost trackers

Concentric ne parle pas explicitement d'un *capital cost tracker*. Il indique plutôt que les projets devraient être traités comme aujourd'hui, c'est-à-dire être approuvés spécifiquement lorsque leur coût dépasse 10 M \$ (p. 14). Il ne fait pas de distinction entre l'approbation de construction (art. 73 de la Loi) et l'approbation aux fins tarifaires.

PEG ne propose pas la mise en place d'un *capital cost tracker* dès maintenant (PEG p. 102). Toutefois, il suggère des éléments qui devraient être considérés dans l'éventualité où on décide de le mettre en place, dont les suivants (p. 102):

Evidentiary Requirements: Minimum filing requirements should be established for capital cost tracker requests. The salient alternatives to the proposed capex, including CDM options, should be addressed by the applicant. Other parties should be permitted to propose alternative solutions.

The procedure for approving the reasonableness of proposed large plant additions should be strengthened, ideally by moving to a public process of integrated distribution and transmission planning that considers CDM options. An increase in the minimum dollar amount of capex eligible for review should be considered. (nos soulignés)

Le RNCREQ appuie ces recommandations, qu'il considère très importantes.

Le régime d'approbation de projets en vertu de l'art. 73 de la Loi concerne l'approbation d'acquiescer ou de construire un actif de distribution (ou de transport). Dans ce processus, seules les solutions de rechange étudiées par le promoteur peuvent être examinées. Toutefois, ces dispositions ne limitent aucunement les éléments que la Régie peut considérer au moment d'intégrer les coûts d'un tel projet aux tarifs.

Le RNCREQ est d'avis que la mise en place d'un processus intégré de planification, qui considère en même temps la planification d'actifs de distribution et de transport ainsi que des programmes d'efficacité énergétique, générera des bénéfices très importants au Québec, y compris — mais non seulement — sur le plan de l'efficacité et de la réduction des coûts d'électricité.

Pour cette raison, le RNCREQ considère qu'une approche visant à exclure les coûts de projets majeurs du mécanisme ARM, et de les traiter plutôt en *capital tracker*, mérite une considération sérieuse.

7.1.2.1.6 Les réseaux autonomes

Concentric propose simplement d'inclure les réseaux autonomes (RA) dans la formule I-X, comme ils sont inclus aujourd'hui dans la formule paramétrique.

Selon Concentric, les RA comptent pour seulement 1,9% des revenus requis (p. 15). PEG indique plutôt qu'ils comptent pour 8% des coûts de distribution et de services à la clientèle (p. 76), et pour 0,23% des ventes (p. 77).

Concentric présente, comme autre solution, la mise en place d'un *Targeted MRI*, mais il ne la privilégie pas. Il indique que, tant que le facteur X fournit un incitatif réel, le Distributeur aura le même incitatif d'augmenter son efficacité dans la desserte des RA (p. 15).

PEG suggère aussi d'inclure les RA dans le MRI d'HQD, et d'inclure le coût de mazout dans la mesure d'inflation. Il n'est pas clair en quoi cette proposition est différente de celle de Concentric.

Le RNCREQ n'est pas convaincu que la solution proposée par les deux experts soit optimale. Étant donné le faible pourcentage des revenus requis en question, l'incitatif réel sera aussi très faible.

Depuis des années, la Régie a proposé à HQD des pistes d'amélioration de l'efficacité de l'administration des RA, sans que cela ne provoque de changement réel. Dans ce contexte, le RNCREQ considère qu'il y a lieu d'explorer les *performance incentive mechanisms* qui pourraient s'appliquer spécifiquement aux RA.

Rappelons que cet élément faisait partie de la proposition d'expertise de Synapse que le RNCREQ a soumis précédemment :

2.1.3 Off-grid communities

Quebec's off-grid communities have a cost structure entirely different from the integrated grid. Designing mechanisms to provide the right incentives for these off-grid communities represents a unique challenge. Such incentives might include, for example, incentives to:

- Improve generation efficiency,
- Reduce losses,
- Reduce operating costs,
- Promote consumer efficiency,
- Defer capital investments in new diesel equipment, and
- Develop or purchase renewable generation to reduce diesel use.

Le RNCREQ est d'avis que la problématique des RA requiert une solution particulière qui dépasse les solutions simplistes proposées par PEG et par Concentric. Si la Régie le juge pertinent, le RNCREQ demeure ouvert à proposer un mandat limité à Synapse sur ce point précis.

7.1.3 Indicateurs de performance

Alors que Concentric parle de *Service Quality Indicators* (SQI), PEG opte plutôt pour le terme *Performance Incentive Mechanisms* (PIM). Il n'est pas clair si les deux termes ont ou non précisément la même signification.

Concentric propose de graduellement faire une transition à partir des *existing scorecard performance measures* aux SQI. Il indique (p. 27):

The transition from scorecard to financial incentives should be gradual and fit with HQD's and HQT's OPEX and CAPEX drivers. Service quality plans require great care in defining the performance to be measured, the determination of the financial impacts to be associated with the performance level target, and the calculation to be applied to each indicator.

Service quality indicators should apply only to utility performance metrics, not policy goals that are beyond the influence of the utility. The indicators should be within the control of the utility, and easily and accurately measurable and verifiable. Targets should be reasonably achievable and reflect consideration of the tradeoff between performance outcomes and the incremental costs necessary to achieve them.

PEG présente la question de PIM avec plus de détails (p. 105-107), et en propose une liste plus longue et plus détaillée au Tableau 3.

Le RNCREQ considère que les PIM doivent jouer un rôle important dans le MRI d'HQD. Toutefois, il serait prématuré de proposer des mesures précises à ce stade.

7.1.4 Forme de prise en compte du partage de réductions de coûts

Concentric suggère d'étudier la forme de prise en compte du partage des coûts en phase 3 (p. 26).

PEG considère qu'il s'agit d'un élément important pour un premier MRP, sans toutefois proposer des modalités précises (p. 104).

Le RNCREQ partage le point de vue des deux experts.

7.2 HQT

7.2.1 Type de MRI

Les deux experts proposent un MRI de type *revenue cap* pour HQT.

PEG explique brièvement comment une approche *price cap* pourrait être appliquée, selon laquelle le tarif de transport d'HQD serait fonction de sa demande en pointe (prévue ou réelle) plutôt que « the residual portion of HQT's revenue requirement not paid for by point to point customers » (p. 96).

Dans le rapport de PEG, la description de l'approche *price cap* pour HQT est très succincte. Avant de se prononcer définitivement sur cette conclusion de PEG, il serait important d'obtenir une explication plus détaillée de son fonctionnement.

Selon le RNCREQ, il est important d'évaluer des alternatives à l'approche en vigueur, où les revenus requis d'HQT, net des revenus du service de point à point, sont automatiquement à la charge d'HQD. Rappelons que ce système, mis en place lors du dossier R-3401-98, remplaçait l'approche antérieure, empruntée du *pro forma open access transmission tariff* de la FERC, qui faisait partie du Règlement 659 d'Hydro-Québec mais qui n'a jamais été mise en pratique. Selon ce mécanisme, la charge mensuelle de chaque utilisateur du réseau de transport dépendait de son *Load Ratio Share*, soit sa part relative de la charge à l'heure de la pointe mensuelle. Sous l'approche de *Load Ratio Shares*, une réduction de la pointe mensuelle de la charge locale réduisait la facture de transport d'HQD, ce qui n'est pas le cas selon le système en vigueur⁷.

Ainsi, le RNCREQ suggère, dans un premier temps, d'étudier les implications, en terme d'incitatifs pour HQD et pour HQT, d'un retour à ce mécanisme prescrit par la FERC.

7.2.2 Caractéristiques d'un MRI

7.2.2.1.1 Période

Les deux experts proposent un *multi-year rate plan* (MRP). Concentric propose une période de trois ans. PEG propose quatre ans, avec une révision après deux ans.

Les deux experts suggèrent que les plans d'HQD et d'HQT ne commencent pas la même année. Le RNCREQ appuie cette suggestion.

7.2.2.1.2 Decoupling

PEG propose un régime de *revenue decoupling* pour HQT. Concentric n'en parle pas.

Avant de se prononcer sur cette question, le RNCREQ a besoin de mieux comprendre les détails du régime de *revenue decoupling* proposé par PEG, et de comprendre pourquoi Concentric a choisi de ne pas en parler.

⁷ Voir Raphals, P., Bradford, P. et Disher, E.O., Testimony Concerning Hydro-Québec's Revised Application For The Modification Of Rates For The Transmission Of Electric Power (R-3401-98), 7 février 2001, sections 5.2 et 5.3. Il s'agit du mécanisme intégré dans le tarif *pro forma* de la FERC.

7.2.2.1.3 Attrition Relief Mechanism (ARM)

Concentric propose de baser les revenus pour chaque année du MRP sur des prévisions faites au début du plan « based on a detailed forecast and review of capital and operating expenses » (p. 21). Selon notre compréhension, il s'agit d'un processus similaire à ce qui se fait actuellement pour l'année témoin projetée, mais fait sur une période plus longue.

PEG propose de l'indexation, en indiquant qu'une approche hybride serait un « fallback » (p. 100-101). Il propose le recours à une étude de productivité en Phase 2.

Selon PEG, dans la mesure où une approche indexée serait inadéquate pour HQT, on devrait considérer aussi une approche hybride, où les revenus d'opération seraient indexés et les revenus applicables aux coûts en capital seraient basés sur des prévisions. Toutefois, PEG souligne la difficulté de juger des prévisions d'HQT.

Le RNCREQ émet des réserves importantes à l'égard de la recommandation de Concentric, qui comporte le risque d'aggraver les faiblesses du régime actuel. Il réserve son jugement sur la nature d'ARM à appliquer à HQT.

7.2.2.1.4 Inclusions et exclusions

Concentric propose de tout inclure, sauf les comptes déjà reconnus par la Régie (plans de retraite, revenus du service de point à point, coûts de projets attendant l'approbation de la Régie, revenus de pénalité relative aux services auxiliaires) (p. 22).

Au sujet des facteurs Y, PEG écrit (p. 102):

The division will likely press for these and other costs to be tracked. We recommend that the Régie err on the side of rejecting these requests as well.

Le RNCREQ réserve son jugement sur cette question aussi.

7.2.2.1.5 Capital cost trackers

Comme pour HQD, Concentric ne parle pas explicitement d'un *capital cost tracker* pour HQT. Il recommande plutôt que les projets soient traités comme aujourd'hui, c'est-à-dire qu'ils soient approuvés spécifiquement lorsque le coût dépasse 25 M \$ (p. 22). Il ne fait pas de distinction entre l'approbation de construction (art. 73 de la Loi) et l'approbation aux fins tarifaires.

PEG indique qu'HQT peut avoir besoin d'un *capital cost tracker* si l'approche indexée est retenue (PEG p. 102). Ses recommandations, dans la mesure où un *capital cost tracker* est utilisé, sont identiques à celles faites à l'égard d'HQD, citées à la page 12 ci-dessus.

Tel que mentionné précédemment, le RNCREQ considère que la mise en place d'un processus intégré de planification qui considère en même temps la planification d'actifs de distribution et de transport ainsi que des programmes d'efficacité énergétique générerait des bénéfices très importants pour le Québec. Ainsi, il soutient une approche visant à exclure les coûts de projets majeurs du mécanisme ARM pour HQT, et à les traiter plutôt en *capital tracker*.

7.2.3 Indicateurs de performance

Concentric propose des SQI touchant la sécurité, la fiabilité et la disponibilité du réseau, tout en précisant que les détails devront être traités en Phase 3 (p. 27).

PEG suggère des PIMs (p. 107).

Le RNCREQ considère que les PIM doivent jouer un rôle important dans le MRI d'HQT. Toutefois, il serait prématuré de proposer des mesures précises à ce stade.

7.2.4 Forme de prise en compte du partage de réductions de coûts

Comme pour HQD, Concentric suggère d'étudier la forme de prise des coûts en compte du partage en phase 3 (p. 26), et PEG considère qu'il s'agit d'un élément important pour un premier MRP, sans proposer de modalités précises (p. 104).

Le RNCREQ partage le point de vue des deux experts.

8 Conclusions

À ce stade du processus, le RNCREQ est en mesure de faire les recommandations préliminaires suivantes :

- Fonder le processus sur un diagnostic des forces et faiblesses du régime actuel;
- Établir deux MRI distincts, un pour HQD et un pour HQT;
- Reporter la décision quant à la périodicité du MRI à la Phase 3;
- Consulter les intervenants sur le choix du type d'études à réaliser pendant la

Phase 2;

- Étudier en profondeur les différentes options pour inclure les coûts reliés aux approvisionnements et au transport du MRI d'HQD;
- Considérer sérieusement une approche visant à exclure les coûts de projets majeurs du mécanisme ARM, et de les traiter plutôt en capital tracker, et de mettre en place un processus public de planification intégrée de distribution et de transport, tel que le suggère PEG;
- Explorer les *performance incentive mechanisms* qui pourraient s'appliquer spécifiquement aux réseaux autonomes, de préférence avec l'assistance de Synapse Energy Economics;
- Accorder un rôle important aux PIM dans le MRI d'HQD;
- Reporter à la Phase 3 l'étude de la forme de prise en compte du partage des coûts;
- Étudier les implications, en terme d'incitatifs pour HQD et pour HQT, d'un retour au mécanisme emprunté du *pro forma open access transmission tariff* de la FERC;
- Ne pas commencer les plans MRI d'HQD et HQT la même année.

En sus de ces quelques recommandations, il faut surtout retenir que pour de multiples enjeux, le RNCREQ estime qu'il est prématuré de statuer à ce moment-ci.

Plusieurs éléments reste à éclaircir et des précisions doivent être fournies, au cours des prochaines étapes du processus, pour que le RNCREQ puisse se prononcer définitivement.

ANNEXE 1

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

**Guide pour la considération des principes de développement durable
dans les travaux des commissions d'enquête**

1^{er} septembre 2009