

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

DOSSIER R-3897-2014
PHASE 1, PARTIE HQD

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

HYDRO-QUÉBEC TRANSPORT ET
DISTRIBUTION -
MÉCANISME DE RÉGLEMENTATION
INCITATIVE (MRI)

HYDRO-QUÉBEC, en ses qualités de
Transporteur et de Distributeur

Demanderesse

-et-

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES (S.É.)

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE
CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE
(AQLPA)

Intervenantes

ARGUMENTATION EN PHASE 1, PARTIE HQD

M^e Dominique Neuman, LL.B., Procureur

Préparé pour :
Stratégies Énergétiques (S.É.)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

Le 30 septembre 2016

Régie de l'énergie - Dossier R-3897-2014 – Phase 1 – Partie HQD
Hydro-Québec Transport et Hydro-Québec Distribution – Mécanisme de réglementation incitative (MRI)

TABLE DES MATIÈRES

1 - PRÉSENTATION.....	1
2 - LES RÈGLES DE PREUVE - LE POIDS RESPECTIF DES PREUVES EXPERTES ET DES PREUVES NON EXPERTES AUX FINS DE LA DÉCISION À ÊTRE RENDUE AU PRÉSENT DOSSIER	3
3 - PRÉAMBULE : OÙ ALLÉGER ?.....	10
4 - LA RÉGULATION « A PRIORI » ALLÉGÉE SELON LA MÉTHODE DU « REVENU PLAFOND » (REVENUE CAP) I-X (AVEC DÉTERMINATION SIMPLIFIÉE DE LA VALEUR « X ») ET LE MAINTIEN DU CONTRÔLE RÉGULATOIRE DES EXCLUSIONS « Y »	14
4.1 LES POSTES BUDGÉTAIRES SUJETS À LA FORMULE I-X ET LA MISE EN ŒUVRE DE CETTE FORMULE.....	14
4.2 L'EXAMEN DES FACTEURS Y (ET Z SI ANTICIPÉS), DE LA PRÉVISION DE LA DEMANDE ET DE LA FIXATION DES TARIFS ET CONDITIONS, EN AUDIENCE PUBLIQUE ORALE AVEC INTERVENANTS.....	17
4.3 LE REJET DE LA FORMULE DE PLAFONNEMENT DES TARIFS	23
4.4 NOTRE RECOMMANDATION GLOBALE QUANT À LA RÉGULATION A PRIORI.....	25
5 - UN PROCESSUS DE FERMETURE DE LIVRES AVEC PARTICIPATION DES INTERVENANTS ET EXERCICE DE LA DISCRÉTION DE LA RÉGIE AFIN DE SURVEILLER LA QUALITÉ DU SERVICE ET LA PERFORMANCE	26
6 - LA DURÉE DU MÉCANISME DE HQD.....	31
7 - NOTE SUR LA QUALITÉ DE L'INFORMATION SOUMISE PAR HYDRO-QUÉBEC	32
8 - CONCLUSION	34

1

PRÉSENTATION

1 - Le 13 juin 2014, la Régie de l'énergie a initié le présent dossier R-3897-2014 aux fins d'établir un mécanisme de réglementation incitative (MRI) assurant la réalisation de gains d'efficience par Hydro-Québec, tant dans ses activités de transport d'électricité (ci-après « *Hydro-Québec Transport* », « *Hydro-Québec TransÉnergie* », « *HQT* » ou « *le Transporteur* ») que dans ses activités de distribution d'électricité (ci-après « *Hydro-Québec Distribution* », « *HQD* » ou « *le Distributeur* »), conjointement identifiés sous l'acronyme « *HQTD* ».

2 - Ce processus est régi par plusieurs dispositions législatives. Une de ces dispositions législatives est l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (ci-après « *la Loi* »). Le 7 octobre 2015, la Régie, après avoir pris connaissance des représentations des participants, dont Hydro-Québec et l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et *Stratégies Énergétiques (S.É.)*, a rendu sa décision D-2015-169 interprétant cet article 48.1.

3 - Tous les participants, dont Hydro-Québec et l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et *Stratégies Énergétiques (S.É.)*, ont déposé leurs preuves en Phase 1 du présent dossier, laquelle porte sur les caractéristiques ou objectifs opérationnels d'un mécanisme de réglementation incitative (MRI) et le traitement des réseaux autonomes.

4 - Le 6 juillet 2016, la Régie a rendu sa décision D-2016-107 reportant à une date ultérieure la partie de son étude de Phase 1 relative à Hydro-Québec TransÉnergie. L'audience de la partie de la Phase 1 relative à Hydro-Québec Distribution est fixée à la période du 19 au 30 septembre 2016.

5 - Lors de cette audience, tous les participants, dont Hydro-Québec Distribution et l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.), ont oralement présenté leurs preuves sur la partie de la Phase 1 relative à Hydro-Québec Distribution.

Hydro-Québec Distribution y a également présenté son argumentation sur cette partie le 29 septembre 2016.¹

6 - La présente constitue l'argumentation de l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et de Stratégies Énergétiques (S.É.) sur la partie de la Phase 1 relative à Hydro-Québec Distribution.

¹ **HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION (HQD)**, Dossier R-3897-2014 Phase 1 Partie HQD, Pièce C-HQT-HQD-0088, Argumentation d'Hydro-Québec Distribution.

2

**LES RÈGLES DE PREUVE - LE POIDS RESPECTIF DES PREUVES EXPERTES ET DES
PREUVES NON EXPERTES AUX FINS DE LA DÉCISION À ÊTRE RENDUE AU PRÉSENT
DOSSIER**

7 - Tel qu'il ressort du dossier, la Régie de l'énergie a reçu trois rapports d'expertise au présent dossier :

- D'une part, elle a reçu en janvier 2015 un rapport de la firme *Elenchus Research Associates Inc. (Elenchus)*, préparé par Monsieur John D. Todd et Madame Cynthia J. Chaplin, dressant un portrait des mécanismes de réglementation incitative (MRI) déjà utilisés par les régulateurs d'autres juridictions pour des entreprises de transport ou de distribution d'électricité.² Elenchus a présenté ce rapport en audience le 27 mai 2015 et a alors

² **ELENCHUS RESEARCH ASSOCIATES INC. (ELENCHUS) (John D. TODD and Cynthia J. CHAPLIN)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce A-0003, *Performance Based Regulation. A Review of Design Options as Background for the Review of PBR for Hydro Québec Distribution and Transmission Divisions*, January 2015, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-A-0003-Dec-Dec-2015_03_04.pdf .

Note : une traduction française de ce rapport est également disponible sous : **ELENCHUS RESEARCH ASSOCIATES INC. (ELENCHUS) (John D. TODD et Cynthia J. CHAPLIN)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce A-0005, *Mécanisme de réglementation incitative Une revue des options de conception servant de mise en contexte à l'examen de mécanismes incitatifs pour les divisions de distribution et de transport d'Hydro-Québec*, Janvier 2015, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-A-0005-Rapports-Dec-2015_03_26.pdf .

répondu à des questions orales de la Régie et des intervenants.³ Elle a également répondu à des questions écrites additionnelles en juin 2015.⁴

- Le 26 octobre 2015, la Régie de l'énergie a reçu simultanément deux autres rapports d'expertise.

D'une part, elle a reçu celui de la firme *Concentric Energy Advisors Inc.*, préparé par Messieurs James M. Coyne et Robert C. Yardley, mandatés par Hydro-Québec Transport et Hydro-Québec Distribution.⁵ Note : Ce rapport a été amendé le 10 février 2016.⁶

La Régie a également reçu celui de la firme *Pacific Economics Group Research LLCM (PEG)*, préparé par Monsieur Mark Newton Lowry, Ph. D. (assisté de Monsieur Matt Makos), mandatés par les intervenants *Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité* et *Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ)*. Cette firme avait également

³ **John D. TODD and Cynthia J. CHAPLIN (for ELENCHUS RESEARCH ASSOCIATES INC.)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce A-0012, *Presentation. Performance Based Regulation: A Review of Design Options*, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-A-0012-Audi-Piece-2015_05_27.pdf .

John D. TODD and Cynthia J. CHAPLIN (for ELENCHUS RESEARCH ASSOCIATES INC.), Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce A-0014, n.s. le 27 mai 2015, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-A-0014-Audi-Dec-2015_05_29.pdf .

⁴ **ELENCHUS RESEARCH ASSOCIATES INC. (ELENCHUS)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce A-0022 (et traduction A-0028), Réponses.

⁵ **CONCENTRIC ENERGY ADVISORS INC. (James M. Coyne et Robert C. Yardley)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce C-HQT-HQD-0023, HQT-D-2, Document 1, *Performance Based Regulation Recommendations*, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-C-HQT-HQD-0023-Preuve-RappExp-2015_10_26.pdf , October 26, 2015.

⁶ **CONCENTRIC ENERGY ADVISORS INC. (James M. Coyne et Robert C. Yardley)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce C-HQT-HQD-0057, HQT-D-2, Document 1, Revised version, *Performance Based Regulation Recommendations*, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-C-HQT-HQD-0057-Preuve-RappExp-2016_02_10.pdf , February 10, 2016.

consulté les autres intervenants, à la demande de la Régie. Le 3 novembre 2015, un amendement à ce rapport d'expertise a été déposé.⁷

Ces experts ont tous aussi répondu à des questions écrites, puis à des questions orales à l'audience de septembre 2016.

8 - Outre ces rapports d'expertise, tous les participants, dont Hydro-Québec, l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et le Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ), ainsi que l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et de Stratégies Énergétiques (S.É.), ont déposé leur preuve écrite non experte (mémoires et/ou rapports d'analyse) et l'ont présentée oralement à l'audience de septembre 2016, en plus de répondre à des questions écrites et orales et de déposer leurs argumentations.

⁷ **PACIFIC ECONOMICS GROUP RESEARCH LLC (Mark Newton Lowry, Ph. D. et Matt Makos)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce C-AQCIE-CIFQ-0025 (amendée par C-AQCIE-CIFQ-0027), *Incentive Regulation for the Transmission & Distributor Services of Hydro-Québec*, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-C-AQCIE-CIFQ-0025-Preuve-RappExp-2015_10_26.pdf et http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-C-AQCIE-CIFQ-0027-Correspondances-Dec-2015_11_03.pdf, October 26, 2015 and November 3, 2015.

9 - Le mémoire de SÉ-AQLPA souligne que les trois rapports d'expertise au présent dossier demeurent de portée générale.⁸ Leurs auteurs de ces trois rapports sont en effet basés à l'extérieur du Québec et connaissent peu les caractéristiques énergétiques du Québec et les caractéristiques (et l'historique) de la régulation du transport et de la distribution de l'électricité par la Régie de l'énergie au Québec.

Plus particulièrement :

- La firme Elenchus n'avait pas pour mandat de se pencher sur la situation du Québec. Son mandat consistait à informer la Régie et les intervenants quant aux mécanismes possibles, existant dans diverses juridictions hors Québec.
- L'expert Lowry a également consacré la quasi-totalité de son rapport à discuter de principes généraux qui seraient applicables à toutes les juridictions, indépendamment du cas du Québec. Contrairement aux attentes de SÉ-AQLPA exprimées lors de la sélection de l'expert, celui-ci a montré n'avoir que peu de connaissance du contexte réglementaire québécois, ce qui devint apparent lorsqu'il fut contre-interrogé à ce sujet tant par SÉ-AQLPA que par Hydro-Québec Distribution. Son ajout d'une recommandation de mécanisme de plafonnement des tarifs pour la seule clientèle des grandes entreprises (à quoi s'est ajoutée une recommandation de plafonnement du tarif de borne de recharge pour véhicule électrique, quoique exprimée de manière non constante dans son rapport) semble venir de nulle part, sans avoir de correspondance avec la structure générale de son rapport.

⁸ **STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES, ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE (S.É.-AQLPA, Jacques FONTAINE, témoin avec l'assistance de M^e Dominique Neuman, procureur)**, Dossier R-3897-2014, Pièce C-SÉ-AQLPA-0019, SÉ-AQLPA-1, Document 1, Chapitre 2.

- Le rapport des experts Coyne et Yardley comportait également une bonne part de généralités au sujet du mécanisme de réglementation recommandé. Ils ont également indiqué ignorer plusieurs éléments majeurs du contexte réglementaire québécois (comme l'historique de suspension de l'approvisionnement de TCE et les options tarifaires interruptibles). Leur rapport est toutefois moins désincarné car il semble avoir été beaucoup plus étroitement encadré par leur cliente Hydro-Québec, au point où, dans leur présentation d'audience, ils présentent leurs recommandations comme provenant à la fois de leur expertise propre et de leur cliente. Par exemple, les experts Coyne et Yardley, sous l'influence de leur cliente Hydro-Québec, n'ont pas respecté leur propre définition restrictive des facteurs Y les limitant aux facteurs hors du contrôle du Distributeur (avec raison, incidemment, car cette définition restrictive ne répondait pas aux besoins du présent dossier tel qu'expliqué plus loin).

Nous soumettons respectueusement que la Régie de l'énergie, devant ces insuffisances des experts, ne devrait pas simplement prendre l'attitude de les critiquer quant à leur crédibilité et/ou leur indépendance.

Les insuffisances des experts reflètent surtout que l'on a trop attendu d'eux. Il est impossible à tout expert ne participant pas déjà régulièrement aux audiences de la Régie de l'énergie d'acquérir de façon accélérée une connaissance du contexte réglementaire québécois aussi grande que celle des analystes et procureurs des intervenants et assujettis et des régisseurs et du personnel de la Régie, d'une manière qui permette à un tel expert d'émettre une opinion indépendante détaillée et adaptée à ce contexte québécois sur les sujets visés au présent dossier R-3897-2014 Phase 1.

On l'a vu au présent dossier, les attentes qui reposaient sur les experts étaient trop grandes, de sorte que ceux-ci ont dû choisir entre a) fournir une opinion déconnectée du contexte québécois, ou b) une opinion mieux connectée au contexte québécois mais trop dépendante de leur cliente, ou c) une combinaison des deux.

10 - Tel qu'il ressort de la preuve, ce sont surtout les preuves non expertes d'Hydro-Québec et des intervenants qui ont fournies l'information plus détaillée dont la Régie a besoin pour rendre sa décision en Phase 1 (partie HQD) du présent dossier.

Comme l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.) l'ont soumis, l'aspect le plus important de la présente Phase 1 du dossier R-3897-2014 revient aux équipes des participants eux-mêmes (analystes, procureurs) et non aux experts, ces derniers ne constituant qu'un soutien préalable.⁹

Il n'appartenait pas vraiment aux experts de choisir certains des aspects plus détaillés des caractéristiques du futur mécanisme de réglementation incitative (MRI) car ceux-ci requièrent une connaissance plus fine des enjeux et de l'historique de la régulation énergétique au Québec et des choix de « politiques » (au sens du mot anglais « policy ») de la part de chaque intervenant. C'est par sa propre équipe (analystes, procureurs) que chaque participant a, le plus utilement, cherché à convaincre le Tribunal de retenir des caractéristiques de MRI qui permettront le mieux de protéger les intérêts spécifiquement défendus par ce participant (tout en incorporant évidemment aussi des

⁹ **STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES, ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE (S.É.-AQLPA)**, Dossier R-3897-2014, Pièce C-SÉ-AQLPA-0010, Lettre.

STRATÉGIES ÉNERGÉTIQUES, ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE (S.É.-AQLPA, Jacques FONTAINE, témoin avec l'assistance de M^e Dominique Neuman, procureur), Dossier R-3897-2014, Pièce C-SÉ-AQLPA-0019, SÉ-AQLPA-1, Document 1, Chapitre 2.

caractéristiques protégeant les intérêts des autres participants et parties prenantes, ceci afin de maximiser les chances que la Régie arbitre en faveur du modèle soutenu par ce participant).

Ce choix plus fin des « politiques » que refléteront le futur mécanisme de réglementation incitative (MRI) ne relève pas, de par sa nature, de l'expertise d'un expert qui, par sa propre nature, doit ou devrait maintenir un niveau élevé de neutralité, d'impartialité, d'indépendance et d'absence de parti pris.

11 - L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.) invitent donc respectueusement la Régie de l'énergie, au présent dossier, à accorder autant de poids, voire un poids supérieur, à la preuve non experte (mémoires, rapports d'analyse) des participants qu'à la preuve experte, aux fins de la décision à être rendue au présent dossier.

RECOMMANDATION NO. 1-0

LES COÛTS DE DÉVELOPPEMENT ET DE MISE EN ŒUVRE D'UN MÉCANISME DE RÉGULATION INCITATIVE

L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.) invitent respectueusement la Régie de l'énergie, au présent dossier, à accorder autant de poids, voire un poids supérieur, à la preuve non experte (mémoires, rapports d'analyse) des participants qu'à la preuve experte, aux fins de la décision à être rendue au présent dossier.

3

PRÉAMBULE : OÙ ALLÉGER ?

12 - Le futur mécanisme de réglementation incitative, suivant l'article 48.1 de la *Loi sur la régie de l'énergie*, doit poursuivre, comme objectifs, entre autres l'« *allègement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs du transporteur et du distributeur d'électricité* ».

La Régie continue toutefois d'exister. Elle n'est pas remplacée par un algorithme. Elle continue d'avoir à exercer un rôle de surveillance important auprès de HQD, son mandat suivant l'article 5 de sa *Loi* constitutive consistant, dans l'exercice de ses juridictions, à « *assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du distributeur d'électricité* » ainsi qu'à « *favoriser la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif* ».

13 - **L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.)** soumettent respectueusement que l'introduction d'un mécanisme incitatif doit être l'occasion pour la Régie de distinguer les aspects routiniers de la réglementation (lesquels ne nécessitent pas l'attention annuelle soutenue du Tribunal et peuvent devenir gérés, pour l'essentiel, par une formule d'augmentation), de manière à ce que la Régie concentre son temps de travail annuel sur les éléments nécessitant une attention particulière annuelle, apportant ainsi une valeur ajoutée au processus.

14 - Elenchus le mentionne d'ailleurs clairement :

IR/PBR¹⁰ was originally described as “light-handed” regulation.
*The formulaic approach of price control regulation was expected to reduce regulatory costs because the PBR regimes tend to be streamlined compared to traditional cost of service regulation, at least initially. It was also argued that price controls streamlined the regulatory process because it reduced the regulator’s need for information as a basis for determining the prudent level of costs. In theory, the efficiency incentive motivates the utility to pursue efficiency without a detailed review. **Counter-arguments quickly arose, however.***

Observers noted that under a mature price control regime the regulator still needs to undertake comprehensive reviews to establish an appropriate productivity target, to ensure that the utility is optimizing service levels, and to ensure that the utility is prudently managing its operations in the long-run interests of the customers it serves.¹¹

Madame Cynthia J. Chaplin, pour Elenchus, ajoute que « *you may be directing the resources into another, potentially, higher value added activity* ». ¹² En audience, Monsieur John J. Todd, pour Elenchus, réitère que « *PBR [is] a different process* ». ¹³

¹⁰ N.D.L.R. : Incentive Regulation (IR). Performance Based Regulation (PBR).

¹¹ **ELENCHUS RESEARCH ASSOCIATES INC. (ELENCHUS) (John D. TODD and Cynthia J. CHAPLIN)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce A-0003, *Performance Based Regulation. A Review of Design Options as Background for the Review of PBR for Hydro Québec Distribution and Transmission Divisions*, January 2015, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-A-0003-Dec-Dec-2015_03_04.pdf , page 27 (adobe 33), lignes 1-18. Souligné en caractère gras par nous.

¹² **John D. TODD and Cynthia J. CHAPLIN (for ELENCHUS RESEARCH ASSOCIATES INC.)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce A-0014, n.s. le 27 mai 2015, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-A-0014-Audi-Dec-2015_05_29.pdf , pages 207-208, Réponses 287-288. Souligné en caractère gras par nous.

¹³ **John D. TODD and Cynthia J. CHAPLIN (for ELENCHUS RESEARCH ASSOCIATES INC.)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce A-0014, n.s. le 27 mai 2015,

15 - L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.) soumettent donc respectueusement qu'afin de mieux diriger ses ressources vers un processus régulateur à valeur ajoutée, la Régie de l'énergie devrait, dans le cadre du futur mécanisme incitatif d'Hydro-Québec Distribution, répartir comme suit ce qui doit être allégé et ce qui ne doit pas l'être :

- **Alléger le contrôle régulateur *a priori* (dans les causes tarifaires) pour les questions routinières, selon une formule I-X établie également selon un processus allégé (sans étude de productivité préalable). Maintenir ce contrôle régulateur *a priori*, en audience publique orale et avec participation des intervenants, pour les questions non routinières, celles-ci étant exclues de la formule I-X. Voir le chapitre 4 ci-après.**

http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPri/R-3897-2014-A-0014-Audi-Dec-2015_05_29.pdf , pages 131-132, Réponses 149-150. Souligné en caractère gras par nous.

- **Renforcer le contrôle régulateur *a posteriori* (dans les causes d'examen de rapport annuel), avec un rôle proactif de la Régie, en audience publique écrite ou orale, avec participation des intervenants. Voir le chapitre 5 ci-après.**

- **Dans tous les cas, maintenir le haut niveau d'information déposée publiquement par le Distributeur.** La Régie doit continuer de requérir qu'une information complète lui soit fournie, en temps opportun, dans chaque dossier, que ce soit par le guide de dépôt, par des séances de travail éventuelles, des demandes de renseignements par la Régie et par les intervenants, des audiences écrites ou orales selon le cas, des prises d'engagements ou des rapports de suivi. Cet aspect est intégré aux chapitres 4 et 5 ci-après.

Chacun de ces aspects est examiné ci-après aux chapitres indiqués.

4

LA RÉGULATION « A PRIORI » ALLÉGÉE SELON LA MÉTHODE DU « REVENU PLAFOND » (REVENUE CAP) I-X (AVEC DÉTERMINATION SIMPLIFIÉE DE LA VALEUR « X ») ET LE MAINTIEN DU CONTRÔLE RÉGULATOIRE DES EXCLUSIONS « Y »

4.1 LES POSTES BUDGÉTAIRES SUJETS À LA FORMULE I-X ET LA MISE EN ŒUVRE DE CETTE FORMULE

16 - L'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.) proposent en premier lieu d'alléger le contrôle réglementaire *a priori* (dans les causes tarifaires) pour les postes budgétaires que la Régie choisira de ne pas exclure de la formule I-X.

Ces postes budgétaires, que l'on peut décrire, pour les fins de la discussion, comme « *routiniers* » n'ont en effet pas besoin de faire l'objet d'un tel contrôle réglementaire préalable et peuvent être déterminées par un algorithme de revenu plafond selon la formule I-X.

Ces postes budgétaires « *routiniers* » sont ceux qui ne sont pas exclus de la formule, et vus à la section 4.2 de la présente argumentation.

17 - Les facteurs I et X

Au sujet de cette formule I-X, nous constatons que le facteur de productivité X demeure **toujours** largement discrétionnaire même lorsqu'une étude de productivité est réalisée car :

- Le facteur X doit être adapté aux spécificités de l'assujetti,
- Le facteur X dépend de la manière dont I est calculé,
- Le facteur X dépend de la liste des postes budgétaires qui sont sujets ou non à la formule I-X,
- Le facteur X dépend des extrants qualitatifs qui sont attendus de l'assujetti (voir C-SÉ-AQLPA-0038),
- Le facteur X dépend de la sur-productivité (« *stretch factor* ») attendue de l'assujetti,
- Le facteur X dépend des contraintes de non-rentabilité résultant de son obligation de desservir ou de ses autres obligations légales
- Le facteur X dépend toutes autres caractéristiques du contexte réglementaire de l'assujetti, et
- Même l'expert le Dr. Lowry a reconnu que ce facteur X est souvent le fruit d'une négociation (n.s., 22 septembre 2016, pp. 98-99, réponses 192-193 de M. Lowry à SÉ-AQLPA).

Par conséquent, vu la très grande discrétion dont la Régie continuera de disposer même si une étude de productivité était réalisée, vu les coûts et délais d'une telle étude et la vue la relative brièveté du mécanisme proposé, SÉ-AQLPA recommandent de ne pas tenir de telle étude comme préalable à la détermination du facteur X. Outre les éléments susdits, la Régie, dans sa détermination du facteur X, pourra également tenir compte, en les relativisant, d'un balisage des études et décisions de facteurs X dans d'autres juridictions, de l'historique d'efficience chez Hydro-Québec Distribution, des contraintes de

hausse salariales qui lui sont imposées et du souhait politique du gouvernement du Québec de limiter les hausses de tarifs en deçà de l'inflation.

Le facteur X peut théoriquement être positif ou négatif.

(Il est à noter que, même si une étude de productivité devait avoir lieu, tous les facteurs susdits auraient aussi à être pris en compte dans sa conception. Si une séance de travail devait être tenue de définir les modalités de cette étude de productivité, de tels facteurs auraient à y être discutés).

18 - Le but du facteur X en est un de transparence. Il vise à informer les décideurs, les assujettis, les participants et le public de l'écart de la croissance des coûts envisagée par rapport à l'inflation.

Afin d'accomplir cet objectif de transparence, tous les facteurs qui amènent à s'écarter, en plus ou en moins, de l'inflation (un exemple parmi d'autres : les contraintes de hausses salariales imposées à HQD) doivent être incorporées au calcul de X. **Le facteur I, quant à lui, pour des motifs de transparence, doit être le véritable indice neutre de l'inflation canadienne (IPC) ou québécoise, et non pas un indice altéré par des considérations particulières à HQD, lesquelles doivent faire partie du calcul de X.**

4.2 L'EXAMEN DES FACTEURS Y (ET Z SI ANTICIPÉS), DE LA PRÉVISION DE LA DEMANDE ET DE LA FIXATION DES TARIFS ET CONDITIONS, EN AUDIENCE PUBLIQUE ORALE AVEC INTERVENANTS

19 - Outre les postes budgétaires « Y » qui sont hors du contrôle du Distributeur, la Régie déterminera aussi d'autres postes budgétaires « Y » dans les cas où elle sera d'avis qu'ils méritent d'être exclus de la formule I-X pour des motifs d'intérêt public OU en raison de leur croissance différente. C'est la définition des facteurs « Y » que propose avec justesse le Dr. Lowry et aussi celle qu'appliquent avec justesse (sans l'affirmer) les experts Coyne et Yardley.

Ces postes budgétaires « Y » ainsi exclus de la formule pour des motifs d'intérêt public ou en raison de leur croissance différente feront l'objet d'un examen en **cause tarifaire annuelle publique orale avec présence des intervenants et demandes de renseignements**, de même que :

- Les éventuels exogènes « Z » déjà anticipés,
- La prévision de la demande annuelle et
- La fixation des tarifs et conditions.

20 - Seraient ainsi exclus en tant que facteurs « Y » :

- **L'autorisation des investissements, leur inclusion à la base tarifaire lorsque mis en service et l'amortissement des investissements.**

En effet chaque investissement de plus de 10 M\$ fait déjà l'objet d'un processus d'autorisation rigoureux selon l'**article 73** de la *Loi* tenant compte de sa justification, de ses alternatives et de son impact tarifaire lorsqu'il sera mis en service. Lors de son autorisation globale des budgets de catégories d'investissements de moins de 10 M\$, la Régie peut par ailleurs fixer des barèmes pour en contrôler les coûts annuellement ajoutés.

Présumément, si un investissement est déjà autorisé par la Régie, c'est que sa justification et sa raisonnable ont été démontrées dans le cadre d'une demande d'autorisation selon l'article 73. Par ailleurs, les investissements de la catégorie RESPECT DES EXIGENCES sont, en principe, incompressibles. De plus, les investissements de type MAINTIEN DES ACTIFS et CROISSANCE sont en principe aussi incompressibles car répondant à des besoins. Seuls les investissements de type AMÉLIORATION sont en principe à caractère discrétionnaire, mais là encore ils peuvent être requis pour améliorer la qualité du service, réduire les pannes, améliorer la satisfaction de la clientèle ou maintenir et attirer des clients non captifs tels que des grands consommateurs. Donc tous ces investissements répondent à des besoins et il ne nous semble pas qu'ils devraient être assujettis à des coupures génériques ; c'est selon les mécanismes de l'article 73 de la *Loi* qu'ils doivent être jugés. Selon nous donc, les charges d'amortissement ne devraient pas être incluses dans la formule paramétrique. Tel que mentionné oralement le 26 septembre 2016 par notre témoin, Monsieur Jacques Fontaine, nous sommes déçus que l'AQCIE-CIFQ

avec son expert le Dr. Lowry et que la FCEI banalisent l'importance et la qualité du rôle de la Régie selon l'article 73.

La Régie pourrait toutefois bonifier ce processus a) en élargissant son pouvoir de discuter des alternatives à un projet, dans l'intérêt public et dans le but de mieux répondre aux objectifs du mécanisme incitatif, et b) en établissant que sa décision d'autorisation tranche également quant au caractère prudemment acquis et utile de l'investissement lorsqu'il entrera en service selon l'article 49 LRÈ (ce qui requerra que 3 régisseurs siègent toujours sur les dossiers d'article 73, vu l'article 16 LRÈ). Ainsi, la Régie devra continuer, lors de chaque cause tarifaire, d'accepter chaque nouvelle inclusion à la base tarifaire mais n'aura plus à statuer de nouveau sur son caractère prudemment acquis et utile.

De plus, nous sommes sensibles à la crainte exprimée notamment par la FCEI selon laquelle l'exclusion des charges d'investissement pourrait inciter le Distributeur à réduire ses efforts en entretien préventif. Pour éviter ce risque, nous avons proposé dans la recommandation 1.4 de notre rapport que le mécanisme incitatif inclue un **Mécanisme de compensation pour pertes de rendement (MCPR)** offrant une récompense à HQD équivalente à la perte de son rendement sur les investissements évités par des dépenses d'opération (telles que les dépenses d'entretien) ou même par des investissements de moindre ampleur (*Plan global en efficacité énergétique - PGEÉ, Contrôle asservi de la tension et de la puissance réactive - CATVAR, etc.*). La valeur des investissements ainsi évités, et donc de la récompense, serait décidée annuellement par la Régie, lors de l'étude du rapport annuel, sur présentation d'une proposition d'HQD exprimant, justifications à l'appui, les montants proposés de récompenses. Les modalités de ce type de récompense seraient éventuellement davantage précisées en Phase 3 de l'établissement du présent mécanisme. Ce mécanisme s'inspire d'un mécanisme de même type qui fut

déjà mis en place au sein du mécanisme incitatif de Gaz Métro pour lui neutraliser l'effet de son Plan global en efficacité énergétique.

- Une autre manière d'éviter que le mécanisme incite à réduire les dépenses en entretien préventif et à accroître les investissements pourrait aussi consister à traiter ces **dépenses en entretien préventif** comme des exclusions. Enfin, nous rappelons que le rôle proactif que la Régie exercerait lors de l'examen des rapports annuels lui permettrait également de détecter les coupures anormales de dépenses d'entretien préventif et à les désavouer en contraignant Hydro-Québec Distribution à ne pas partager les sommes ainsi non dépensées et à lui ordonner d'ajouter ces sommes l'année suivante à celles prévues pour effectuer l'entretien.
- **Les dépenses du PGEÉ et leur amortissement**, lesquels sont déjà des investissements.
- **Les PUEERA, lesquels sont déjà des coûts de réseaux autonomes et, pour la plupart, des coûts d'approvisionnement** (voir plus loin).
- **Les coûts de redevance au BEIE et au futur organisme Transition énergétique Québec.**
- De façon générale, **tous les comptes de frais reportés, éléments spécifiques et activités de base avec facteurs d'indexation particuliers du Distributeur** déjà identifiés par la Régie et énumérés au chapitre 7 du mémoire de SÉ-AQLPA, C-SÉ-AQLPA-0019, SÉ-AQLPA-1, Doc. 1. *Note : dans sa plaidoirie du 29 septembre 2016, il semble que l'AQCIE-CIFQ ait mal compris que la notion de « cost tracker » du Dr. Lowry correspond simplement à celle de « compte de frais reportés » dans notre régime.*

- **Tous les coûts des réseaux autonomes.** En effet, si on les mêlait aux coûts généraux sujets à la formule I-X, la Régie perdait tout moyen de suivre de tels coûts. Les réseaux autonomes sont non rentables mais Hydro-Québec Distribution a l'obligation de les desservir. Ces coûts incluent tant la production, le transport et la distribution. Hydro-Québec Distribution et la Régie ont déjà besoin de connaître les coûts évités dans chaque réseau afin de rendre décision sur les PUEERA, sur les mesures du PGEÉ appliquées en réseaux autonomes, sur la fixation de leurs tarifs et conditions propres et sur l'autorisation de certains investissements.
- **Les coûts d'approvisionnement**, lesquels sont un *pass on*. **De plus, chaque année en cause tarifaire (et, on le verra plus loin, en cause de rapport annuel), la Régie examinera préalablement les stratégies du Distributeur quant à sa gestion de la pointe et des aléas (achats de court terme, interruptibles, gestion des bâtonnets d'électricité patrimoniale) et des stratégies d'approvisionnement en réseaux autonomes (mazout, PUEERA), afin de vérifier au mérite si des efficiences sont possibles.** Lors de cet examen des stratégies, la Régie pourra donner des instructions au Distributeur.
- **Les coûts de transport**, lesquels sont un *pass on* (qui d'ailleurs fera déjà l'objet d'un mécanisme de réglementation incitative du Transporteur). **De plus, chaque année en cause tarifaire, la Régie examinera préalablement les annonces que le Distributeur émet au Transporteur quant à ses besoins de transport**, afin de vérifier au mérite si des efficiences sont possibles. Lors de cet examen des besoins de transport, la Régie pourra donner des instructions au Distributeur.

- De plus, **le rendement du Distributeur** ne fait pas partie de la formule I-X vu que les investissements et les inclusions à la base tarifaire sont déjà autorisés distinctement. De plus, la Régie réexamine périodiquement le taux de rendement. Il est conforme à l'historique législatif de l'article 48.1 LRÉ (dont le budget de l'automne 2012 du gouvernement du Québec et le décret qui en a suivi) que le mécanisme soit réservé aux charges d'exploitation. Voir le mémoire de SÉ-AQLPA, C-SÉ-AQLPA-0019, SÉ-AQLPA-1, Doc. 1, Chapitre 6.

21 - Une précision fondamentale

La Régie pourra fixer, pour chacune de ces exclusions, tout barème ou règle visant à la fois à en contrôler les coûts tout en assurant l'atteinte des objectifs d'intérêt public, mais tout en maintenant également la discrétion du Tribunal de traiter chaque exclusion à son mérite.

Les objectifs gouvernementaux d'efficacité énergétique, combinés aux tests de rentabilité du PGEÉ fournissent un exemple de telles règles, de même que les barèmes actuels pour contrôler certaines catégories de budgets d'investissements de moins de 10 M\$. *(Note : C'est avec tristesse que nous avons remarqué qu'Hydro-Québec Distribution, au paragraphe 4.9 de son argumentation C-HQT-HQD-0088 du 29 septembre 2016, croit que son objectif gouvernemental 2006-2015 d'efficacité énergétique n'était que de 8 TWh. En fait, cet objectif était de 11 TWh, dont HQD prévoyait accomplir 3 TWh au moyen du CATVAR, lequel fut toutefois reporté et semble maintenant en voie d'être annulé car HQD l'estimerait non rentable puisqu'elle a des surplus d'électricité).*

Pour des raisons d'allègement réglementaire, nous ne proposons toutefois pas de créer de mécanismes incitatifs supplémentaires pour gérer ces exclusions.

4.3 LE REJET DE LA FORMULE DE PLAFONNEMENT DES TARIFS

22 - Nous croyons qu'il serait inapproprié de prévoir exceptionnellement des « *tarifs plafond* » (*price cap*) pour certaines classes tarifaires telles que celle des grands consommateurs (industriels ou forestiers) ou les usagers de l'électricité pour véhicules, comme le recommande le rapport Lowry. Aucune classe tarifaire ne doit en effet être exemptée des risques découlant de l'application d'un revenu plafond, des exclusions au mécanisme et de la formule de partage prévue à ce mécanisme, ceci afin que chaque consommateur paie son vrai coût et reçoive un juste signal de prix. Ces principes ont été maintes fois reconnus par la Régie de l'énergie qui a souvent refusé des exemptions que ce soit pour la bi-énergie du marché CII pour les hôpitaux, les stations de ski, le métro ou les voies ferrées électriques, malgré les considérations économiques, sociales ou environnementales qui auraient pu justifier des tarifs d'exception. La part du revenu requis payable par chaque classe tarifaire est établie de façon rigoureuse par la méthode d'allocation de coûts (« *baskets* » selon la terminologie de l'expert Lowry) (sauf les récents tarifs agricoles et de développement économique de HQD établis regrettamment sur la base du coût marginal plutôt que du coût moyen), avec certaines allocations entre sous-classes tarifaires favorisant la progressivité. Au-delà de ces légères dérogations déjà existantes aux règles d'allocation des coûts, il ne devrait pas y avoir selon nous d'exceptions au mécanisme incitatif du « *revenu plafond* » qui seraient offertes à certaines catégories tarifaires.

Par ailleurs, même sous un plafonnement des revenus, il y aurait des exclusions et exogènes. Un « *plafonnement des tarifs* ». N'est donc pas vraiment un « *plafonnement des tarifs* ».

Plus généralement, la méthode de plafonnement des tarifs est totalement contraire aux principes actuels de régulation pratiqués devant la Régie de l'énergie. Elle équivaut à faire de chaque client un « contrat spécial ».

A fortiori, cette formule ne devrait pas être retenue pour l'ensemble des tarifs.

4.4 NOTRE RECOMMANDATION GLOBALE QUANT À LA RÉGULATION A PRIORI

RECOMMANDATIONS NOS. 1-3, 1.4 ET 1.5 – MODIFIÉES

LA RÉGULATION « A PRIORI » ALLÉGÉE SELON LA MÉTHODE DU « REVENUE PLAFOND » (REVENUE CAP) I-X (AVEC DÉTERMINATION SIMPLIFIÉE DE LA VALEUR « X ») ET LE MAINTIEN DU CONTRÔLE RÉGULATOIRE DES EXCLUSIONS « Y »

Nous invitons respectueusement la Régie de l'énergie à retenir, tant pour HQT que pour HQD, **un mécanisme incitatif de type « revenu plafond » (revenue cap). Nous croyons qu'il serait inapproprié de prévoir exceptionnellement des « tarifs plafond » (price cap) pour certaines classes tarifaires** telles que celle des grands consommateurs (industriels ou forestiers) ou les usagers de l'électricité pour véhicules, comme le recommande le rapport Lowry. Aucune classe tarifaire ne doit en effet être exemptée des risques découlant de l'application d'un revenu plafond, des exclusions au mécanisme et de la formule de partage prévue à ce mécanisme, ceci afin que chaque consommateur paie son vrai coût et reçoive un juste signal de prix. Par ailleurs, même sous un plafonnement des revenus, il y aurait des exclusions et exogènes.

La méthode appliquée de réglementation incitative, devrait par ailleurs être **celle dite I-X**, dans le champ d'application du mécanisme tel que défini à la présente argumentation, **sauf les exclusions identifiées au long en section 4.3 de notre argumentation** (lesquelles feraient l'objet d'un plein examen en cause tarifaire orale annuelle, avec participation des intervenants et au cours de laquelle des règles spécifiques à chaque exclusion pourraient être établies) et avec pouvoirs substantiels proactifs de la Régie au moment de l'examen du rapport annuel tels qu'identifiés aux présentes. Par définition, **la masse des dépenses sujettes au mécanisme**, peut s'accommoder de la formule paramétrique I-X plus aisée. Si un poste budgétaire spécifique nécessite une attention particulière rendant inappropriée la formule I-X, elle devrait simplement faire l'objet d'une « **exclusion** ».

La valeur de l'indice de productivité déjà prise en compte dans le mécanisme (« X ») devrait pouvoir être aisément fixée par la Régie à partir de sa propre expertise, des spécificités de HQD en tenant compte au besoin d'un balisage et de l'historique d'efficience chez HQD. Une **étude de productivité totale pour fixer la valeur « X »** ne nous apparaît absolument pas nécessaire compte tenu des outils dont la Régie dispose déjà et du coût et des difficultés d'une telle étude. Nous sommes en accord avec les experts Coyne et Yardley à ce sujet. **Le facteur I devrait rester un indice neutre ; c'est dans la détermination de X que toutes les particularités d'Hydro-Québec devraient être prises en compte.**

5

**UN PROCESSUS DE FERMETURE DE LIVRES AVEC PARTICIPATION DES
INTERVENANTS ET EXERCICE DE LA DISCRÉTION DE LA RÉGIE AFIN DE SURVEILLER LA
QUALITÉ DU SERVICE ET LA PERFORMANCE**

23 - Plusieurs auteurs ont souligné le risque très réel que la mise en place d'un mécanisme incitatif centré sur la baisse des coûts ne compromette la « *performance* » ou « *qualité du service* » (tant la performance et la qualité du point de vue des clientèles que celles du point de vue de l'intérêt public ce qui inclut notamment des aspects communautaires, sociaux, environnementaux, de sécurité, de fiabilité, etc.).

24 - Traditionnellement, les mécanismes incitatifs prévoient à cet égard des indicateurs de performance et de qualité de service dont les résultats serviraient, selon le cas, à accroître ou diminuer la part des gains d'efficience que l'utilité pourra conserver.

25 - De tels outils nous apparaissent insuffisants.

26 - Appliqués à Hydro-Québec Distribution, cela signifierait par exemple que, si la performance et la qualité de service sont déficientes (par exemple s'il y a des dangers de sécurité ou des problèmes environnementaux sur le réseau), ce sont tous les citoyens du Québec qui en paieront le prix du fait que le dividende remis à l'actionnaire d'Hydro-Québec sera moindre... et les consommateurs deviendront plus riches (ayant ainsi objectivement intérêt

à ce qu'existent des dangers de sécurité, problèmes environnementaux et autres déficiences de qualité et de performance).

Nous nous sommes demandés s'il n'existait pas une meilleure manière de concevoir le mécanisme incitatif au présent dossier, dans l'intérêt public.

27 - Nous en sommes arrivés à la conclusion qu'il est nécessaire de conférer à la Régie un rôle plus actif, en présence des résultats annuels d'HQD, afin de lui permettre, en cas de problème d'intérêt public chez Hydro-Québec, d'adopter une solution autre que celle de punir l'ensemble des citoyens du Québec et d'enrichir les consommateurs.

28 - C'est ainsi qu'afin de permettre de distinguer davantage les « vrais » gains d'efficience à récompenser des écarts qui ne sont pas de tels « vrais gains » (ou qui constituent des coupures non souhaitées par la Régie à des dépenses qu'elle juge souhaitable), nous proposons un processus annuel d'audience de fermeture des livres de HQD :

A) La Régie pourrait alors y identifier des postes budgétaires pour lesquelles elle juge qu'il aura été inapproprié de comprimer les coûts ou d'empêcher leur dépassement. Pour de tels postes, si des sommes prévues pour ces postes n'ont pas été dépensées et que la performance s'en est ressentie par rapport aux objectifs, la Régie, lors du processus de fermeture des livres aurait l'option de ne pas transmettre aux consommateurs ce « gain » mais plutôt d'émettre une ordonnance à Hydro-Québec l'enjoignant de conserver la somme omise de dépenser et lui enjoignant de la dépenser lors d'une année ultérieure selon ses instructions.

B) Inversement, si la Régie juge qu'un dépassement de coût était spécifiquement justifié, elle aurait l'option de faire exception au mécanisme incitatif et de permettre à Hydro-Québec de récupérer entièrement ce dépassement auprès des consommateurs.

29 - Dans un autre ordre d'idée, nous sommes favorables à la proposition d'ajuster les écarts de coûts revenus de manière à neutraliser les écarts de la demande par rapport à sa prévision, lors de l'examen du rapport annuel. Un compte de frais reportés absorberait ces écarts et les récupérerait une année ultérieure (« revenue decoupling »). Ceci évitera de créer pour le Distributeur un incitatif à accroître ses ventes et à négliger ses mesures de réduction de celle-ci.

RECOMMANDATION NO. 1-7 - MODIFIÉE
UN PROCESSUS DE FERMETURE DE LIVRES

Plusieurs auteurs ont souligné le risque très réel que la mise en place d'un mécanisme incitatif centré sur la baisse des coûts ne compromette la « *performance* » ou « *qualité du service* » (tant la performance et la qualité du point de vue des clientèles que celles du point de vue de l'intérêt public ce qui inclut notamment des aspects communautaires, sociaux, environnementaux, de sécurité, de fiabilité, etc.).

Traditionnellement, les mécanismes incitatifs prévoient à cet égard des indicateurs de performance et de qualité de service dont les résultats serviraient, selon le cas, à accroître ou diminuer la part des gains d'efficacité que l'utilité pourra conserver.

De tels outils nous apparaissent insuffisants. Appliqués à Hydro-Québec Distribution, cela signifierait par exemple que, si la performance et la qualité de service sont déficientes (par exemple s'il y a des dangers de sécurité ou des problèmes environnementaux sur le réseau), ce sont tous les citoyens du Québec qui en paieront le prix du fait que le dividende remis à l'actionnaire d'Hydro-Québec sera moindre... et les consommateurs deviendront plus riches (ayant ainsi objectivement intérêt à ce qu'il existe des dangers de sécurité, problèmes environnementaux et autres déficiences de qualité et de performance). Nous nous sommes donc demandés s'il n'existait pas une meilleure manière de concevoir le mécanisme incitatif au présent dossier, dans l'intérêt public.

Nous sommes arrivés à la conclusion qu'il est nécessaire de conférer à la Régie un rôle plus actif, en présence des résultats annuels d'HQD, afin de lui permettre, en cas de problème d'intérêt public chez Hydro-Québec, d'adopter une solution autre que celle de punir l'ensemble des citoyens du Québec et d'enrichir les consommateurs.

C'est ainsi qu'afin de permettre de distinguer davantage les « vrais » gains d'efficacité à récompenser des écarts qui ne sont pas de tels « vrais gains » (ou qui constituent des coupures non souhaitées par la Régie à des dépenses qu'elle juge souhaitables), nous proposons un processus annuel d'audience de fermeture des livres de HQD :

A) La Régie pourrait alors y identifier des postes budgétaires pour lesquelles elle juge qu'il aura été inapproprié de comprimer les coûts ou d'empêcher leur dépassement. Pour de tels postes, si des sommes prévues pour ces postes n'ont pas été dépensées et que la performance s'en est ressentie par rapport aux objectifs, la Régie, lors du processus de fermeture des livres aurait l'option de ne pas transmettre aux consommateurs ce « gain » mais plutôt d'émettre une ordonnance à Hydro-Québec l'enjoignant de conserver la somme omise de dépenser et lui enjoignant de la dépenser lors d'une année ultérieure selon ses instructions.

B) Inversement, si la Régie juge qu'un dépassement de coût était spécifiquement justifié, elle aurait l'option de faire exception au mécanisme incitatif et de permettre à Hydro-Québec de récupérer entièrement ce dépassement auprès des consommateurs.

Dans un autre ordre d'idée, nous sommes favorables à la proposition d'ajuster les écarts de coûts revenus de manière à neutraliser les écarts de la demande par rapport à sa prévision, lors de l'examen du rapport annuel. Un compte de frais reportés absorberait ces écarts et les récupérerait une année ultérieure (« revenue decoupling »). Ceci évitera de créer pour le Distributeur un incitatif à accroître ses ventes et à négliger ses mesures de réduction de celle-ci.

Régie de l'énergie - Dossier R-3897-2014 – Phase 1 – Partie HQD
Hydro-Québec Transport et Hydro-Québec Distribution – Mécanisme de réglementation incitative (MRI)

6

LA DURÉE DU MÉCANISME DE HQD

30 - Pour le mécanisme de HQD, nous recommandons une durée courte de trois ans car il y aura sûrement une réévaluation du mécanisme qui sera nécessaire à ce terme. De plus, bien qu'on ne puisse pas prévoir d'avance ce qui émanera de cette réévaluation, une relative assurance devrait selon nous être fournie que le Distributeur pourra continuer de bénéficier, en tant que gains d'efficacité, des réductions de coûts récurrentes qu'il aura réalisés par rapport au revenu plafond de ce premier mécanisme. En d'autres termes, il ne serait pas souhaitable qu'au terme de 3 ans, tous les gains d'efficacité récurrents soient perdus pour le Distributeur qui se verrait automatiquement assujéti à un « rebasing ». Si tel était le cas, le Distributeur se trouverait incité à ne pas réaliser de gains d'efficacité la dernière année du premier mécanisme en les reportant plutôt à l'année no. 1 du second mécanisme.

**RECOMMANDATION NO. 1-6 - MODIFIÉE
LA DURÉE DU MÉCANISME**

Nous recommandons à la Régie de l'énergie de fixer une durée de trois ans pour le mécanisme de HQD, car il y aura sûrement une réévaluation qui sera nécessaire à ce terme.

De plus, bien qu'on ne puisse pas prévoir d'avance ce qui émanera de cette réévaluation, une relative assurance devrait selon nous être fournie que le Distributeur pourra continuer de bénéficier, en tant que gains d'efficacité, des réductions de coûts récurrentes qu'il aura réalisés par rapport au revenu plafond de ce premier mécanisme. En d'autres termes, il ne serait pas souhaitable qu'au terme de 3 ans, tous les gains d'efficacité récurrents soient perdus pour le Distributeur qui se verrait automatiquement assujéti à un « rebasing ». Si tel était le cas, le Distributeur se trouverait incité à ne pas réaliser de gains d'efficacité la dernière année du premier mécanisme en les reportant plutôt à l'année no. 1 du second mécanisme.

7

NOTE SUR LA QUALITÉ DE L'INFORMATION SOUMISE PAR HYDRO-QUÉBEC

31 - Elenchus note qu'en Australie un incitatif récompense la qualité de l'information fournie par l'assujetti.¹⁴

32 - Nous ne pensons pas que ce soit la voie à suivre au Québec. La qualité de l'information est fondamentale et ne peut être échangée contre une pénalité monétaire.

La Régie dispose en effet de tous les pouvoirs nécessaires pour exiger qu'une information complète lui soit fournie, en temps opportun, dans chaque dossier : guide de dépôt, séances de travail éventuelles, demandes de renseignements par la Régie et les intervenants, audiences, prises d'engagement, rapports de suivi, etc. En cas de renseignements incomplets ou de réponses insuffisantes, la Régie peut toujours requérir le dépôt de renseignements complémentaires.

Certes, s'il y a de l'abus procédural de la part d'un assujetti qui fait défaut ou tarde à fournir les renseignements requis, la Régie pourrait toujours désallouer certaines des

¹⁴ **ELENCHUS RESEARCH ASSOCIATES INC. (ELENCHUS) (John D. TODD and Cynthia J. CHAPLIN)**, Dossier de la Régie de l'énergie R-3897-2014, Pièce A-0003, *Performance Based Regulation. A Review of Design Options as Background for the Review of PBR for Hydro Québec Distribution and Transmission Divisions*, January 2015, http://publicsde.regie-energie.qc.ca/projets/272/DocPrj/R-3897-2014-A-0003-Dec-Dec-2015_03_04.pdf , page 4 (lignes 24-25) et page 55 (lignes 10-11).

dépenses régulatrices de cette entreprise comme étant non « nécessaires » au sens de l'article 49 al. 1 par 2 de la Loi (comme la *Régie du gaz naturel* l'avait déjà fait une fois) ou, désavouer ces mêmes coûts ou émettre une pénalité dans le cadre d'un mécanisme incitatif (comme en Australie). Mais une telle sanction par le régulateur doit être rare et ne pas devenir un substitut à l'obtention effective de toute l'information requise. L'assujetti ne devrait pas être placé dans une situation où il aura à comparer les avantages économiques d'une non-production d'information au montant de la pénalité monétaire qui lui en résultera.

RECOMMANDATION NO. 1-8 - MODIFIÉE
LA NON NÉCESSITÉ D'UN INCITATIF À LA QUALITÉ DE L'INFORMATION

Nous recommandons à la Régie de l'énergie de ne pas inclure au futur mécanisme d'incitatif à la qualité de l'information selon le modèle australien. La Régie dispose en effet de tous les outils nécessaires lui permettant d'obtenir les informations qu'elle souhaiterait solliciter.

8

CONCLUSION

33 - Pour l'ensemble de ces motifs, l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) et Stratégies Énergétiques (S.É.) invitent respectueusement la Régie de l'énergie à accueillir les recommandations exprimées à la présente argumentation.

34 - Le tout respectueusement soumis.

Montréal, le 30 septembre 2016



Dominique Neuman
Procureur de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et de
l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)