

C A N A D A

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

NO. : R-3897 phase 1

HYDRO-QUÉBEC
Demanderesse

ET

UNION DES
CONSOMMATEURS
(UC)
Intervenante

ÉTABLISSEMENT D'UN MÉCANISME DE RÉGLEMENTATION
INCITATIVE ASSURANT LA RÉALISATION DE GAINS D'EFFICIENCE PAR LE
DISTRIBUTEUR D'ÉLECTRICITÉ ET LE TRANSPORTEUR D'ÉLECTRICITÉ

ARGUMENTATION
DE
UNION DES CONSOMMATEURS (UC)

UC intervient dans le présent dossier à titre de représentante des droits et intérêts des clientèles résidentielles étant préoccupée particulièrement par les difficultés économiques croissantes auxquelles font face les ménages à faibles revenus et budgets modestes.

Les sujets dont UC a traité dans le cadre du présent dossier ont pour but d'assister et d'éclairer la Régie afin que celle-ci soit en mesure de disposer de l'information nécessaire afin de s'assurer que les exigences et buts de l'article 48.1 et de la *LRE* seront respectés et que les conséquences découlant de l'adoption du MRI ne seront pas préjudiciables aux clients dont UC défend les intérêts, mais seront justes, raisonnables et équitables.

Les positions et recommandations d'UC sont clairement énoncées à sa preuve qui est constituée du mémoire de UC préparé par M. Marc-Olivier Moisan-Plante et Mme Viviane de Tilly¹, des réponses aux questions que la Régie et les intervenants ont adressées à UC², et des témoignages des représentants de UC en audience³.

¹ Pièce C-UC-0016;

² Pièces C-UC-0022, C-UC-0024, C-UC-0026 et C-UC-0035 ;

³ Notes sténographiques du 26 septembre 2016, pages 96 et suivantes;

La présente argumentation n'a pas pour but de réitérer tout un chacun des éléments de la preuve de UC mentionnés ci-dessus mais d'attirer l'attention de la Régie sur certains éléments qui y sont contenus et ou d'autres éléments qui n'y ont pas été directement traités.

Contexte

Le présent dossier a été initié par la Régie en juin 2014 afin de répondre aux exigences de l'article 48.1 à la *Loi sur la Régie de l'énergie (LRE)*.

Tel que souligné par le texte de l'article 48.1 et par la Régie le mécanisme de réglementation incitative (MRI) doit assurer la réalisation de gains d'efficience par le Distributeur et le Transporteur.⁴

Article 48.1. La Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité.

Ce mécanisme doit poursuivre les objectifs suivants:

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

Dans sa décision D-2015-169 la Régie précisait relativement à l'interprétation de l'article 48.1 :

« Le deuxième alinéa de cet article prévoit qu'un MRI doit poursuivre trois objectifs spécifiques. L'utilisation du terme « doit » en lien avec ces trois objectifs ne laisse place à aucune ambiguïté. Ces objectifs ne sont pas facultatifs et devront donc impérativement être atteints, de manière cumulative, dans un MRI qui sera éventuellement mis en place par la Régie.»⁵

Dans cette même décision la Régie précise de plus que *« la Loi n'encadre pas la manière par laquelle les objectifs prévus pourront être atteints dans un MRI. La Régie dispose donc d'une discrétion quant aux moyens à prendre à cet égard.»⁶* Finalement la Régie conclue qu'*«elle doit interpréter de façon large et libérale, en tenant compte notamment, du contexte de réalisation des gains d'efficience, de l'article 5 de la Loi et des dispositions du chapitre IV de la Loi, afin de permettre la réalisation de l'objet de l'article 48.1»⁷.*

Dans le contexte de l'adoption d'un MRI, au terme du présent dossier, UC se doit de mentionner le fait que pendant de nombreuses années le Distributeur a largement dépassé son rendement autorisé réalisant ainsi des bénéfices non négligeables au dépend de la clientèle. Cette situation découle en grande partie du mode de réglementation présentement en vigueur soit, la réglementation basée sur le coût de service, sur l'asymétrie de l'information dont dispose respectivement le Distributeur et la

⁴ D-2015-016, paragraphe [4]; D-2015-060, paragraphe [2]; D-2015-138, paragraphe [2], D-2015-169, paragraphe [2];

⁵ D-2015-169, paragraphe [43];

⁶ D-2015-169, paragraphe [52];

⁷ D-2015-169, paragraphe [57];

Régie et les intervenant et finalement sur des prévisions conservatrices. La Régie a confirmé ces constats :

«De plus, la Régie a déjà constaté que, dans le contexte d'une réglementation basée sur la méthode du coût de service des écarts sont inévitables et il n'est pas possible de distinguer les écarts de prévisions des gains d'efficience.

[386] La Régie considère que le partage des trop-perçus et manques à gagner dans un cadre de coût de service consiste à répartir les écarts constatés en fin d'année entre les prévisions et les données réelles. Ces écarts sont inévitables lorsque les tarifs sont déterminés sur la base de données projetées. La Régie tient compte des caractéristiques inhérentes à ce processus, soit l'asymétrie d'information et la présentation de prévisions conservatrices tant pour les charges que pour les volumes de ventes. Dans ce contexte, elle considère qu'un mécanisme de partage est un outil réglementaire simple qui vise à disposer d'écarts jugés normaux dans un tel mode de réglementation.

[387] Bien que l'atteinte de cibles d'efficience soit possible en mode de coût de service, il n'est pas possible de distinguer les écarts de prévision des gains d'efficience dans ce cadre. La Régie se concentre donc, pour la période de transition, sur l'atteinte des meilleures prévisions possibles.⁸»(nos soulignés)

Rappelons qu'afin de protéger les clients contre les écarts de rendements positifs importants réalisés par le Distributeur, la Régie adoptait dans le cadre du dossier R-3842-2013 un mécanisme de traitement des écarts.

Dans sa décision D-2014-034 la Régie soulignait le contrôle que le Distributeur exerce tant sur sa gestion que sur ses prévisions ce qui lui permet d'atteindre les objectifs financiers désirés.

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

La Régie considère que les efforts d'efficience des Demandeurs doivent surtout se faire en proposant des mesures dans le cadre des dossiers tarifaires pour ainsi en faire bénéficier la clientèle dès que possible.»⁹(nos soulignés)

[363] (...), la Régie considère que les Demandeurs disposent des outils de prévision et des leviers de gestion requis pour agir en temps opportun afin de respecter leurs objectifs financiers, ce qui limite grandement le risque d'écarts négatifs.

[365] La Régie doit chercher un équilibre entre les actions pouvant générer des gains d'efficience tout en évitant d'accroître le bénéfice des Demandeurs en raison d'erreurs de prévision.

[366] Toutefois, les Demandeurs ont clairement indiqué qu'il n'est pas possible de distinguer en fin d'année les écarts causés par des erreurs de prévision de ceux engendrés par des gains d'efficience réalisés, à moins d'efforts considérables. Ainsi, en adoptant la zone sans partage proposée, il est probable que le rendement autorisé des

⁸ D-2013-106, page 85;

⁹ D-2014-034, paragraphe 358;

Demandeurs soit bonifié en raison principalement de prévisions qui ne se sont pas avérées, d'autant plus que les Demandeurs reconnaissent qu'il sera plus difficile de réaliser des gains d'efficience au cours de prochaines années.

UC soumet que d'améliorer significativement la distinction entre les gains d'efficience et les écarts de prévisions devrait être une des cibles importantes du mécanisme à venir. Ceci pourrait se réaliser via une fermeture réglementaire des livres similaire à celle de Gaz Métro.¹⁰

Quant à l'asymétrie d'information, UC soumet que la Régie devrait prendre en considération cet incontournable dans l'établissement des cibles et des indicateurs du MRI à venir.

1. Introduction

Au moment où la Régie amorçait l'étude d'un mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR)¹¹, le législateur adoptait l'article 48.1 demandant à la Régie d'adopter un mécanisme de rendement incitatif pour le Distributeur et pour le Transporteur.

Le mécanisme qui sera adopté devra être équitable pour toutes les parties en cause et poursuivre les buts spécifiés :

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

Pour UC le respect de l'alinéa 1° doit conduire à l'adoption d'indicateurs tant de qualité que de coûts. En effet la performance financière du Distributeur sur divers éléments devrait être mesurée et dans certains cas répondre à des cibles. Cette manière de procéder permettrait d'ailleurs le respect de l'alinéa 2° de l'article 48.1 qui précise que le mécanisme doit aider à réaliser des réductions de coûts qui profiteront avant tout au consommateur puisque ce n'est que «*selon le cas*» que le Distributeur en profitera.

Finalement il demeure que l'allègement du processus réglementaire prévu à l'alinéa 3° doit permettre que les tarifs qui seront fixés avec le processus allégé soient justes et raisonnables, en respect de l'article 49.7°.

La mise en œuvre, les principes et la mécanique applicable au MRI devront également respecter les autres dispositions de la *Loi sur la Régie de l'énergie (LRE)* et les règlements applicables. UC souligne que les articles 5, 25, 48, 49, 51, 52.1, 52.2, 53, 54, 71.1, 73 de la *LRE* devront être respectés.

Dans sa décision D-2015-103, la Régie a déterminé que l'examen du présent dossier se fera en trois (3) phases.

¹⁰ Voir Pièce C-UC-0035, réponse de UC à la DDR 2 de la Régie;

¹¹ Dossier R-3842-2013;

Au cours de la présente phase, phase 1, les enjeux suivants devaient être examinés :

- (1) l'interprétation de l'article 48.1,
- (2) les caractéristiques ou objectifs opérationnels d'un MRI,
- (3) le traitement des réseaux autonomes et
- (4) la nécessité d'une étude de productivité multifactorielle (phase 2).

La Régie a décidé de traiter séparément le MRI du Distributeur et celui du Transporteur ce qui s'est reflété sur les témoignages rendus en audiences. La Régie a entendu les témoignages des intervenants de même que ceux de divers experts dont Elenchus, PEG et Concentric.

Les sujets pertinents au présent dossier abordés par UC dans sa preuve sont les suivants :

1. Durée du mécanisme
2. Dépenses appelées à décroître et amortissement
3. Taxes, frais corporatifs
4. Événements non anticipés
5. Traitement des Approvisionnements
6. Étude de productivité
7. Gestion des besoins de puissance
8. Cibles et indicateurs de qualité de service à la clientèle
9. Maintien et cible pour l'interfinancement
10. Flexibilité commerciale et «Price Cap»
11. Traitement des réseaux autonome

1. Durée du mécanisme

Dans sa preuve UC a appuyé la proposition du Dr. Lowry (PEG). Celui-ci propose que le mécanisme ait une durée de quatre (4) ans¹². Il propose également qu'au terme de la troisième année s'amorce la révision du mécanisme(re-basing).

En réponse à une demande de renseignements de HQDT, par Concentric, UC a répondu qu'«un terme de trois ans, sans rapport intérimaire apparaît acceptable».¹³

UC tient à souligner que bien qu'un terme de trois (3) ans soit une solution alternative acceptable, ce n'est pas pour UC la solution optimale.

Les témoignages rendus en audience, confirment UC dans sa position à l'effet qu'un terme de quatre (4) avec une révision amorcée à la troisième année serait la solution à privilégier et devrait permettre une continuité entre les mécanismes de manière optimale.

UC soumet qu'un terme de 4 ans plutôt que 3 ans pourrait permettre d'éviter de réaliser des réductions de coûts de court terme qui ne serait en fait que des reports de coûts.

¹² C-UC-0016, page 6;

¹³ C-UC-0024, page 4, réponse à la question 2;

À cet effet une affirmation faite par M. Coyne (Concentric) en audience inquiète UC. Celui-ci a soumis :

«Well, we would say that both are good, both short- term unsustainable cost reductions because they d provide direct savings to the benefit of customers and the shareholder and of course, long-term sustainable gains are also desirable. But both are good.

Q. [97] And is that also your professional opinion that it is legitimate for HQD to be rewarded for these short temporary costs reduction?

A. Be rewarded through an ESM?

Q. [98] Yes.

A. Yes, that's a favourable cost reduction to the benefit of customers.»¹⁴

UC soumet que des réductions de coûts de court terme «unsustainable» signifient presque certainement des dépenses pour les années futures. Ce type de réductions non durables, non seulement ne doit pas être privilégié par le MRI mais devrait être évité. En effet le Distributeur ne devrait jamais pouvoir tirer un bénéfice du report d'une dépense qui devra éventuellement être supportée par sa clientèle.

UC soumet également que bien qu'il soit souhaitable qu'une interruption possible du mécanisme en cours soit prévue, les conditions pour que cette interruption se réalise devront être sérieuses et être clairement conditionnelle à la survenance et la présence d'une problématique fondamentale dont les conséquences sont d'une iniquité flagrante pour les parties.

Finalement, UC soumet que pour certains incitatifs ou cibles du mécanisme dont la réalisation pourrait s'étendre sur une période plus longue que celle prévue au mécanisme, un «*carry over mechanism*»¹⁵ pourrait être envisagé et ses conditions d'application intégrées au mécanisme.

2. Dépenses appelées à décroître et amortissement

Dans sa preuve UC a souligné ses inquiétudes face aux dépenses qui pourraient être appelées à décroître¹⁶, entre autres la dépense d'amortissement.¹⁷ De fait les informations relatives à l'évolution des coûts d'amortissement assujettis au MRI fournies dans l'engagement no. 4 du Distributeur démontrent que ces coûts ont variés depuis 2010 mais sont généralement à la baisse. De plus, selon les prévisions soumises dans le même engagement la dépense d'amortissement qui serait intégrée au MRI continueraient d'être à la baisse jusqu'en 2020 à tout le moins.

Il est également intéressant de noter que les montants historiques réels d'amortissement sont généralement moindres que les sommes allouées par la Régie sur la base des prévisions du Distributeur.

Ces informations contredisent l'affirmation faite en audience par le Distributeur à l'effet que «*qu'en principe, mon amortissement devrait tendre à grandir avec les années*»¹⁸

¹⁴ Note sténographique du 20 septembre 2016 page 64

¹⁵ Voir rapport d'Elenchus, pièce A-0003, à la page 26, lignes 25 à 28;

¹⁶ Pièce C-UC-0016, page 7;

¹⁷ Audience du 26 septembre 2016, témoignage de M. Marc Olivier Moisan Plante p.96 et suivantes

¹⁸ Notes sténographiques du 20 septembre 2016, page 221;

Dans un premier temps, UC soumet que la Régie devrait prendre en compte l'écart entre les prévisions et les données réelles et demander au Distributeur de fournir toutes les informations pertinentes sur ces dépenses lors du ré-étalonnage.

Ensuite, UC s'étonne que la dépense d'amortissement, qui est en principe une dépense qui découle d'investissement faits au cours des années passées puisse être assujettie à l'inflation et à une bonification. UC soumet que ceci ne devrait pas être le cas et que cette dépense considérant son évolution ne devrait pas être assujettie à un index d'inflation.

En conséquence, pour le moment, UC soumet que cette dépense devrait être traitée sous le facteur Y, et les écarts entre les montants réels et les prévisions devraient être remis à la clientèle.

3. Taxes, frais corporatifs

Dans son mémoire UC a indiqué être à priori favorable à l'inclusion des taxes et frais corporatifs dans le MRI.¹⁹

Bien qu'il puisse être souhaitable que le maximum de dépenses soient assujetties au MRI, Hydro-Québec doit pouvoir être en mesure d'agir pour influencer ses dépenses. UC s'étonnait donc de l'inclusion de ces éléments qui ne sont pas à priori sous le contrôle du Distributeur.

En audience le Distributeur et l'expert de Concentric ont souligné inclure ces dépenses qui ne sont pas sous le contrôle direct du Distributeur parce qu'elles sont prévisibles. Toutefois, il est proposé que les modifications aux taxes soient exclues et traitées en vertu d'un facteur Z.²⁰ Par exemple, UC note que les frais (taxes) liées au BEÉ, qui sont variables, seraient exclus de la proposition²¹ réduisant ainsi de 84 M\$ à 59 M\$²² le montant de taxes qui serait assujettis au MRI.

UC a contre interrogé les témoins experts du Distributeur pour savoir comment serait traitée par exemple une modification de l'évaluation municipale d'un immeuble, puisqu'il appert que ce qui n'est pas prévisible serait exclu. M. Coyne fait le commentaire suivant :

*«you raise a good point and, quite frankly, we didn't consider that specific circumstances (...) , we're trying to determine the overall characteristics....of the program that was beyond the level of detail that we were trying to get to. But your question is a fair one».*²³

Le Distributeur ajoute alors certaines précisions qui nous porterait à croire que, pour qu'une dépense soit incluse sous le facteur Z, il faudrait qu'il obtienne l'aval de la Régie.

¹⁹ Pièce C-UC-0016, page 7;

²⁰ Note sténographique du 20 septembre 2016, page 194, et présentation de Concentric en audience aux pages 4 et 8;

²¹ Notes sténographiques du 20 septembre 2016, page 66;

²² Notes sténographiques du 20 septembre 2016, page 131;

²³ Notes sténographiques du 20 septembre 2016, page 195;

À la lumière des explications qui ont été données en audience par le Distributeur, UC soumet que si les taxes sont incluses dans le MRI les variations de taxes et modifications qui y sont apportées par diverses instances devraient a priori également être incluses à moins qu'une exclusion spécifique ne soient explicitement demandées et accordées par la Régie en vertu du facteur Z.

Toutefois considérant que le Distributeur n'a pas fait la démonstration de la pertinence d'indexer ou bonifier l'élément taxes dans le contexte du MRI et que ces dépenses sont plutôt stables, UC ne voit pas de motif valable justifiant de les faire bénéficier d'une indexation.

En effet, pour UC le seul motif qui pourrait justifier leur inclusion serait de motiver l'actionnaire et autres tierces parties à faire preuve de prudence dans les décisions qu'ils prendraient et qui affecteraient le Distributeur. Mais, suite aux témoignages rendus en audiences UC est d'avis que l'inclusion des taxes au MRI, telle que proposée par le Distributeur, n'est pas acceptable.

En ce qui concerne les frais corporatifs, ceux-ci suivent une tendance à la baisse depuis les dernières années. Toutefois, suite aux témoignages rendus en audiences UC est d'avis que l'inclusion des frais corporatifs dans le MRI pourrait être acceptable.

En effet, pour UC ceci constituerait un incitatif valable qui pourrait motiver l'actionnaire et HQ corporatif à la prudence dans les décisions qu'ils prendront et qui affecteront le Distributeur.

Facteur Z

L'explication offerte par le Distributeur pour identifier les éléments pouvant être traités à titre de facteur Z appert être la suivante : c'est une dépense importante + hors du contrôle du Distributeur + assujettie à l'autorisation préalable de la Régie pour l'inclure à titre de facteur Z

« (...) Ce qu'on propose au niveau du facteur Z, il faut que ça soit vraiment un élément majeur.»²⁴

« (...) generally speaking, Z categories are ones that are going also to have a significant financial impact.»²⁵

«Est-ce que je dois comprendre que pour (...) qu'une dépense soit incluse dans le facteur Z, il faudrait à ce moment-là avoir une procédure qui demande à la Régie d'inclure cette dépense dans le facteur Z ?

Oui. En fait, (...) oui, le Distributeur devrait se présenter pour faire autoriser cette nouvelle inclusion au niveau d'un facteur Z.»²⁶

UC soumet qu'il devrait être clairement indiqué que les dépenses pouvant être traitées sous le facteur Z, doivent être assujetties à l'approbation préalable de la Régie et ce au cas par cas.

²⁴ Notes sténographiques du 20 septembre 2016, page 195;

²⁵ Notes sténographiques du 20 septembre 2016, page 196;

²⁶ Notes sténographiques du 20 septembre 2016, pages 196 et 197;

De plus une définition claire, précise et circonscrite de ce qui pourrait constituer une dépense admissible pour une demande d'approbation devant la Régie en regard du facteur Z, devrait être adoptée afin d'éviter de multiplier les demandes devant la Régie.

Pour les fins de l'adoption d'une telle définition il faudrait de plus être en mesure de savoir comment qualifier et quantifier un élément de majeur ou une dépense de significative.

Finalement, UC soumet que le simple fait qu'un élément/événement n'est pas anticipé, même s'il représente une dépense significative ne devrait pas être suffisant pour son inclusion dans la catégorie facteur Z. Selon UC un événement qui aurait pu être évité parce que le Distributeur en avait la responsabilité et le contrôle ne devrait pas se qualifier dans la catégorie facteur Z.

4. Événements non anticipés

Dans sa présentation en audience, Concentric soumet la définition suivante des exclusions facteur Z dans sa présentation écrite:

« unknown expenses arising due to unforeseen circumstances and beyond management's direct control for example:

- . Extreme weather events*
- . Significant equipment failure*
- . Change in law or tax code*
- . Government decrees, regulatory agency decisions»²⁷ (nos soulignés)*

En audience, le Distributeur soumet comme exemple d'une exclusion facteur Z « *les déversements au niveau des Iles-de-la-Madeleine*»²⁸.

UC est en désaccord avec la définition proposée et l'exemple soumis par le Distributeur. UC soumet que la définition ne devrait couvrir que les événements significatifs imprévisibles sur lesquels le Distributeur n'a aucun contrôle.

En effet si des équipements font défaut, les dépenses qui en découlent ne devraient pas à priori pouvoir être assujettie au facteur Z. En effet, si une erreur ou une négligence au niveau de la maintenance des équipements est la cause possible d'un défaut ou d'un bris il en découle que cet événements aurait pu être évité. Donc, pour UC les conséquences financières d'un déversement comme celui des Iles-de-la-Madeleine devraient être exclues du facteur Z et assumées par l'entreprise.

Cette interprétation relativement à ce qui devrait être exclu/couvert par le facteur Z rejoint d'ailleurs le témoignage rendu verbalement par M. Coyne (Concentric) lorsqu'il est questionné en audience :

«page 8 de votre présentation, Z factor exclusion indicate significant equipment failure. Now do you make a difference between equipment failure, for example due to an electrical storm that hits an installation, and equipment failure that would be judged

²⁷ Présentation power point de Concentric, C-HQDT-0 , page 8;

²⁸ Notes sténographiques du 20 septembre 2016, page 197;

caused by a default of maintenance?

LA PRÉSIDENTE :

Maître Sicard, je pense que le témoin est prêt pour répondre.

Me HÉLÈNE SICARD :

Je m'excuse. I'm sorry.

Mr. JAMES M. COYNE :

A. Thank you. We... it would... we would consider this to be, (A) it needs to be significant in order to be a Z factor exclusion, so it needs to be some financial impact of a significant magnitude, (A), and (B), that it should have been beyond the company's control. And if the suggestion is that it was within the company's control, and its maintenance was insufficient, then it may... it may argue, to the Régie, that it was beyond its control, but ultimately, the Régie would have to make a determination as to whether or not it was legitimately within its control or not in order to allow that exclusion. So that would become a matter for the Régie to decide and the parties to argue. But the intent would be that it was beyond the company's control, and unforeseen.²⁹ (nos soulignés)

Cette réponse suggère fortement que l'événement ne doit pas être hors du contrôle direct du Distributeur mais simplement hors de son contrôle, être imprévu et avoir un impact financier d'une ampleur significative.

UC soumet que le Distributeur devrait dans le cas d'une demande d'exclusion et d'assujettissement au facteur Z, avoir le fardeau de la preuve afin d'établir qu'il n'y a eu aucune négligence ou erreur au niveau de la maintenance des équipements et qu'il ne pouvait prévenir l'occurrence de l'événement.

UC réitère la proposition contenue dans sa preuve écrite et «recommande à la Régie de définir et d'approuver à l'avance en phase trois du dossier, le type d'éléments qui seraient hors du contrôle du Distributeur, et donc à exclure du mécanisme advenant leur réalisation. UC recommande à la Régie de ne pas retenir la proposition du Distributeur, à l'effet de mettre hors du mécanisme les éléments non anticipés (mais qui peuvent être sous son contrôle)»³⁰

5. Traitement des approvisionnements

UC, considérant entre autres les réalités suivantes : la situation des surplus, la quantité importante d'électricité patrimoniale non utilisée, l'impossibilité pour le Distributeur de vendre ses surplus, l'obligation de prioriser l'électricité post-patrimoniale, les conditions auxquelles les achats de courts terme sont soumis, et le fait que son fournisseur principal d'électricité post patrimoniale est HQP, un affilié qui conserve sans dédommagement l'électricité patrimoniale non utilisée et fait des bénéfices importants sur les ventes post-patrimoniales principalement celles de court terme, réitère sa recommandation à la Régie d'inclure les achats d'électricité dans les dépenses sujettes au MRI et à bonification.³¹

²⁹ Notes sténographiques du 20 septembre 2016, pages 218 et 219;

³⁰ Pièce C-UC-0016, page 8;

³¹ Pièce C-UC-0016, page 8;

6. Étude de productivité

Dans son témoignage en audience M. Coyne (Concentric) semble indiquer qu'il n'est pas utile ou nécessaire de refaire des études de productivité puisque celles-ci existent déjà et que la Régie devrait simplement exercer son jugement.³²

Il faut noter toutefois que cet expert reconnaît la pertinence de faire une étude qui soit spécifique au Distributeur « *I would like to see an analysis, if I were the Régie, of the company's productivity over time, changes in that productivity over time, in order to help to form my basis for what I think is the proper X factor, on a going forward basis. So, I think it would be reasonable to expect to see that type of information.*»³³

UC soumet qu'une étude de cette nature et qui de plus permettrait d'identifier les sources d'efficience possibles chez le Distributeur est essentielle à l'établissement d'un MRI pour le Distributeur.

De plus, comme l'ont souligné d'autres intervenants, une telle étude ne devrait pas être laissée à l'unique contrôle du Distributeur mais idéalement être chapeautée et supervisée par la Régie et possiblement les intervenants. La Régie devrait également s'assurer de la collaboration complète du Distributeur afin d'éviter que l'asymétrie d'information n'ait une influence négative sur le processus de collection et d'interprétation des données. Une autre préoccupation qui devrait être prise en compte est l'asymétrie des moyens financiers dont disposent le Distributeur par rapport aux intervenants.

UC maintient donc les conclusions et demandes contenues dans son mémoire³⁴ et demande à la Régie de procéder à une étude de productivité en bonne et due forme ciblant particulièrement la productivité du Distributeur au cours des dernières années et demande que cette étude se penche sur les sources d'efficience possibles que le Distributeur devrait particulièrement cibler.

Index d'inflation des salaires

Le Distributeur a proposé que le facteur d'inflation soit en partie (42%) composé de son propre index d'inflation des salaires. À l'instar de plusieurs autres intervenants UC s'oppose à cette demande qui est inacceptable et tout à fait inhabituelle selon le Dr Lowry. Comme le suggère le Dr Lowry, UC soumet que si un index visant les salaires doit être incorporé au facteur I, cet index devrait plutôt être celui des salaires au Québec.

UC demande à la Régie de rejeter cette proposition du Distributeur.

³² Notes sténographiques du 19 septembre 2016, pages 128 à 130; et notes sténographiques du 20 septembre 2016, pages 207 et 208;

³³ Notes sténographiques du 20 septembre 2016, page 208;

³⁴ Pièce C-UC-0016, pages 8 et 9;

7. Gestion de la puissance/approvisionnements/transport

Les besoins en puissance ont un impact tant sur les dépenses d'approvisionnement que sur les frais de transport du distributeur. M. Yardley a reconnu dans son témoignage que le Distributeur a un certain contrôle sur les outils pouvant réduire la pointe et donc les besoins en puissance :

«We were talking to peak load shaving and demand- side management tools. And the reason we said "limited" is that the company can develop to peak- load shaving and demand-side management tools. And the reason we said limited is that the company can develop these tools, it works with the Régie to approve the budgets in the specific tools and tariffs that it offers, so those were appropriate tools for a distributor to use. And over time, they can have a greater impact if the determination is reached by the company and the Régie that shaving peak-load is an important cost-saving element for customers,»³⁵

Dans son mémoire UC appuie la proposition de l'expert Dr Lowry (PEG) d'établir des incitatifs pour la gestion de la demande en puissance.³⁶ Un des moyens suggéré par UC serait de viser le maintien et l'augmentation du parc bi-énergie résidentiel.

En conséquence UC demande à la Régie de mettre en place des incitatifs afin de réduire la demande de pointe et la demande en puissance.

8. Cibles et indicateurs de qualité de service à la clientèle

Tel que souligné dans son mémoire UC s'attend à ce que le Distributeur propose des indicateurs de qualité de service concrets et effectifs incluant des mesures de suivis en phase trois³⁷. Le simple maintien des indicateurs existants n'est pas satisfaisant.

UC souligne être en désaccord avec la position que semble adopter le Distributeur à l'effet que l'adoption d'indicateurs de coûts viendrait contrecarrer ou nuire aux indicateurs de qualité de services :

*«[58] O.K. Alors, on comprend alors que ce serait des indicateurs davantage de service plutôt que des indicateurs de coût?
R. Oui, c'est effectivement des indicateurs de qualité de service. Il nous semblait... D'ailleurs, dans la décision que la Régie avait rendue lorsqu'elle nous demandait de lier le MTER aux indicateurs, elle nous mentionnait... Je l'ai quelque part. Si vous voulez, je pourrais vous la redonner. Mais elle nous mentionnait que ce qu'elle voulait s'assurer par ces indicateurs-là, c'est que... et ça s'applique tout à fait au contexte d'un MRI, elle voulait s'assurer qu'il n'y ait pas d'efficacité de coût qui se fasse au détriment de la qualité du service. Donc, c'est vraiment le volet qualité de service qu'on veut cibler ce stade-ci.*

UC soumet que le maintien et l'amélioration de la qualité du service devrait pouvoir être réalisés sans augmentation significative des coûts. Des indicateurs de qualité de service ne sont donc pas incompatibles avec des indicateurs de coûts.

³⁵ Notes sténographique du 20 septembre 2016 page 54;

³⁶ Pièce C-UC-0016, page 9;

³⁷ Pièce C-UC-0016, pages 9 et 10;

De plus à l'heure actuelle il n'y a pas d'indicateur de qualité de service concernant les mesures de recouvrement et le traitement des ménages « pauvres » UC demande à la Régie de demander au Distributeur de prévoir des indicateurs à cet effet en phase trois du présent dossier.

9. Maintien de l'interfinancement

Dans son mémoire et l'argumentation déposés dans le cadre du dossier R-3933-2015 UC a très bien décrit les fondements et l'historique du Pacte social qui a donné lieu à l'interfinancement en faveur des client résidentiel.³⁸

« Ce pacte a d'ailleurs été consacré à l'article 52.1 de la LRE. Or l'intention du législateur est claire et non ambiguë quant à la teneur de ce pacte :

« , des tarifs bas pour toutes les clientèles mais très particulièrement pour les clients résidentiels.

(...)

un interfinancement des tarifs en faveur de la clientèle résidentielle. En d'autres termes, quand vous regardez les tarifs, la grille tarifaire d'Hydro-Québec depuis toujours, puis que vous allez à la colonne clients résidentiels, c'est clair, ça saute aux yeux – et les tableaux qu'on retrouve dans l'étude de Merrill, Lynch sont éloquentes à cet égard – c'est que les clients résidentiels ne paient pas des tarifs qui sont en corrélation avec les coûts qu'ils devraient assumer. C'est d'autres catégories de consommateurs qui assument ces coûts. C'est ça, l'interfinancement, et c'est pour ça que les clients résidentiels au Québec jouissent, depuis les années soixante, de tarifs bas.»^{39, 40}

Le Distributeur a d'ailleurs reconnu dans sa preuve versée au présent dossier et en audience qu'il devait maintenir l'interfinancement en faveur des clients résidentiels :

«Finalement, en vertu de la Loi, la tarification des activités du Distributeur doit respecter l'uniformité territoriale par catégorie de consommateurs et le maintien de l'interfinancement entre les tarifs en faveur des clients domestiques.»⁴¹

*« les clients domestiques sont les clients résidentiels?
R. Oui, c'est ça. »⁴²*

Toutefois, questionné à savoir si le Distributeur avait une cible pour le maintien de l'interfinancement dans le cadre du MRI, il répond :

«R. On n'en a pas. Toutefois, il nous semblait, il nous semble prématuré d'en émettre quelques cibles que ce soit à cet égard-là. On n'est pas rendu à la phase de l'implantation du MRI, on est rendu à la phase de détermination des caractéristiques. Il est bien certain que lors de la présentation de la Phase 3, à ce moment-là, ces éléments-là vont devoir être précisés.

³⁸ Pièce C-UC-0008, pages 24 à 26 ;

³⁹ Journal des débats de l'Assemblée nationale, Assemblée nationale du Québec, 26 mai 200-. [En ligne] <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/36-1/journal-debats/20000526/9353.html>

⁴⁰ Dossier R-3933-2015, Argumentation de UC pièce C-UC-0021 pages 12 et suivantes, et mémoire de UC pièce C-UC-0008, pages 25 à 27;

⁴¹ Pièce C-HQDT-0028, page 9;

⁴² Notes sténographiques du 20 septembre 2016 pages 197 et 198;

Q. [334] Donc, vous envisagez éventuellement d'avoir une cible pour cet interfinancement. Je vais vous... O.K. Je vais vous laisser aller puis je...

R. Dans un premier temps, je pense, à ce stade-ci, je ne peux pas vous dire si on va se fixer une cible. On l'a toujours laissé évoluer au fil des années, l'interfinancement. On a fait la démonstration que ce n'était pas avec l'intention de réduire l'interfinancement, et on demande à la Régie année après année de maintenir tel que tel. Je ne peux pas vous dire à ce stade-ci ce qu'on va décider de faire lorsque va venir le temps de la Phase 3, de l'implantation. Et, deuxièmement, il y a un facteur qui fait que je ne peux pas vous répondre tout de suite. Présentement, il y a un avis qui a été demandé par le gouvernement à la Régie qui touche ce volet-là. Donc, de surcroît, je peux difficilement me prononcer là-dessus.»⁴³

UC soumet qu'il doit y avoir une cible visant le maintien de l'interfinancement à l'intérieur du MRI et demande à la Régie de demander au Distributeur de prévoir et de présenter une telle cible dans le cadre de l'établissement du mécanisme.

Pour l'expert M. Yardley (Concentric) l'interfinancement doit être maintenu. Celui-ci précise toutefois que son maintien pourrait être problématique si un «prix plafond» était mis en place pour les clients industriels.

« I could read the discussion of cross-subsidization in the Act, and so my interpretation was that however the mechanics work, the cross-subsidization would need to be preserved. I can't tell you how it would work, those were some of the concerns we mentioned with respect to the price cap, not understanding exactly how it would be implemented and the need to really understand those details; that would be one of them.»⁴⁴

UC demande à la Régie d'ordonner au Distributeur de présenter une proposition afin de suivre l'évolution de l'interfinancement, de maintenir une cible acceptable soit 81,0% tel que déterminée par la Régie⁴⁵ et de faire les ajustements nécessaires si en cours de mécanisme si celle-ci s'écartait trop de la cible acceptable.

10. Flexibilité commerciale et «Price Cap»

UC s'oppose, particulièrement en ce qui concerne les tarifs résidentiels, à la proposition de l'expert de l'AQCIE-CIFQ de permettre au Distributeur de modifier les tarifs en cours de mécanismes afin d'atteindre des objectifs désignés.

UC s'oppose également à l'adoption d'un prix plafond visant uniquement les clients industriels ou à grands volumes.

L'expert M. Coyne (Concentric) soulève dans son témoignage plusieurs problématiques relativement au traitement d'un prix plafond pour une catégorie de client⁴⁶. UC partage les inquiétudes et les incertitudes énoncées par M. Coyne relativement à cette demande de l'AQCIE-CIFQ.

⁴³ Notes sténographiques du 20 septembre 2016 pages 198 et 199;

⁴⁴ Notes sténographiques du 20 septembre 2016 page 200;

⁴⁵ Dossier R-3933-2015, preuve de UC pièce C-UC-0008, pages 25 à 27; Décision D-2006-034 pages 68 et 69;

⁴⁶ Notes sténographiques du 19 septembre 2016 pages 82 et suivantes;

UC a bien pris note des commentaires de M. Boulanger, représentant de l'AQCIE, à l'effet que «*ce n'est pas nos intentions de trouver par le mécanisme de rendement incitatif à passer aux autres catégories d'utilisateurs des frais qui normalement ne devraient pas leur être passés*». ⁴⁷

UC ne met pas en doute la bonne foi de M. Boulanger toutefois, UC souligne que l'exemple qu'il a soumis au soutien de sa proposition, soit le fonctionnement du nouveau tarif de développement économique⁴⁸, ne tient pas la route puisque ce tarif, comme le reconnaît d'ailleurs M. Boulanger a été mis en place afin d'utiliser les surplus importants dont disposaient le Distributeur et prévoyait qu'il se devait d'être neutre pour les autres tarifs. ⁴⁹

UC souligne qu'il est douteux qu'un tel tarif puisse demeurer neutre si le Distributeur ne disposait plus de surplus importants. De plus, il n'est pas désirable d'avoir de nouveau surplus puisque les clients doivent en assumer les coûts.

M. Boulanger indique que si des coûts supplémentaires survenaient il y aurait «*un shareholder hit*»⁵⁰ et l'impact négatif serait absorbé par l'actionnaire.⁵¹

UC soumet respectueusement qu'une telle manière de procéder apparaît contraire à la *LRE* et qu'à moins que des modifications soient apportées aux articles 52.1, 52.2, 53 et 54 de la *LRE* une telle option n'est pas directement possible.

En effet ces articles prévoient que les coûts doivent être répartis et assumés par les clients du Distributeur et non par son actionnaire. Selon UC il serait donc impossible sous la loi actuelle de faire assumer des coûts visant la desserte de la clientèle du Distributeur directement à l'actionnaire.

Ce n'est que via le rendement et la bonification négative que certains coûts ou proportion de coûts pourraient être indirectement assumés par l'actionnaire et aucune proposition claire à ce sujet n'a été faite ou élaborée. Il appert donc qu'initialement les coûts que ne pourraient supporter la clientèle dont les tarifs seraient soumis à un prix plafond, devraient obligatoirement être supportés par les autres clients et ce malgré les intentions de l'AQCIE-CIFQ. Une telle situation, en plus d'être inéquitable pour les clients non assujettis à un prix plafond, pourrait mettre en péril l'interfinancement.

UC demande à la Régie de rejeter la demande de l'AQCIE-CIFQ relative à un prix plafond pour les clients industriels et à grands volumes.

11. Traitement des réseaux autonomes

Dans son mémoire⁵² et en réponse à une demande de renseignements de la Régie⁵³ UC a élaboré sur sa proposition concernant les réseaux autonomes.

⁴⁷ Notes sténographiques du 22 septembre 2016 page 118;

⁴⁸ Notes sténographiques du 22 septembre 2016, pages 18 et 19;

⁴⁹ Notes sténographiques du 22 septembre 2016, page 115;

⁵⁰ Notes sténographiques du 22 septembre 2016, page 118;

⁵¹ Notes sténographiques du 22 septembre 2016, page 119;

⁵² Pièce C-UC-0016, aux pages 11 et suivantes :

Dans sa preuve et son témoignage en audience le Distributeur refuse de traiter distinctement le réseau intégré et les réseaux autonomes. Un des motifs invoqué est que cela complexifierait le présent dossier. Le Distributeur semble même s'objecter à l'établissement d'indicateurs spécifiques pour les réseaux autonomes⁵⁴.

Selon sa proposition ceux-ci se retrouveraient donc entièrement noyés dans le MRI sans distinction.

Pourtant, l'expert M. Yardley (Concentric) confirme en audience avoir lu la proposition de UC concernant les réseaux autonomes⁵⁵ et indique qu'il s'agit d'une proposition intéressante :

«So, I thought that was an interesting proposition. The decision... the recommendation of HQD, this proposal was really based not on the fact that the autonomous networks are unique and they present, you know, not just unique challenges, but important challenges with consequences for all rate payers, and some environmental issues, you know, a large number of issues that, you know, a specific study might be appropriate. But our recommendation was that it be integrated more for just ease of getting started. So, provide some incentive...

Q. [356] Okay.

A. ... but not have to address the difficulty of coming up with a unique X factor. I don't know quite how challenging that would be but the X factor for the autonomous networks might require quite a bit of work, quite a bit of effort.»⁵⁶

UC souligne que dans la réponse faite à la DDR 1, question 5.2, UC a élaboré sur les façons possibles de procéder à l'établissement d'un facteur de productivité pour les RA sans qu'il ne soit nécessaire de faire une étude de productivité exhaustive. UC invite la Régie à relire cette réponse et à s'en inspirer pour demander au Distributeur de prévoir un MRI pour les réseaux autonomes.

UC réitère qu'une des particularités importantes des RA est que le Distributeur a dans ces réseaux non seulement le rôle et les responsabilités d'un Distributeur, mais également celle d'un producteur et d'un transporteur puisqu'il est responsable d'y produire, transporter et distribuer l'électricité.

UC soumet qu'il est important que les coûts de production, qui représentent plus de 90% des coûts de prestation⁵⁷ des RA soient traités isolément des coûts du réseau intégré et ne soient pas noyés dans l'ensemble des coûts de service.

UC maintient qu'un MRI spécifique aux les réseaux autonomes, qui impliquerait une croissance limitée des coûts reconnus pour la production d'électricité inciterait le Distributeur à optimiser ses façons de faire dans plusieurs domaines tel que souligné dans la réponse de UC à la Régie⁵⁸.

⁵³ Pièce C-UC-0022, aux pages 7 et suivantes;

⁵⁴ Notes sténographiques du 20 septembre 2016 pages 215 et 216;

⁵⁵ Notes sténographiques du 20 septembre 2016 page 208;

⁵⁶ Notes sténographiques du 20 septembre 2016 pages 209 et 210;

⁵⁷ Pièce C-UC-0022, page 9;

⁵⁸ Pièce C-UC-0022, pages 11 et suivantes;

UC soumet qu'un MRI spécifique aux RA pourrait inciter le Distributeur à s'inspirer des meilleures pratiques qui existent ailleurs pour améliorer sa performance financière, sociale et environnementales en RA.

UC croit que la réalité très particulière que sont les réseaux autonomes au sein de l'entreprise du Distributeur ne peut et ne doit être ignorée par la Régie qui ne peut et ne doit pas accepter de simplement rouler le tout dans un mécanisme global.

Les coûts des RA sont assumés par l'ensemble de la clientèle et de manière importante par la clientèle résidentielle ces coûts représentent **9.4%** des coûts de la prestation totale du Distributeur pour des revenus de **.29%**⁵⁹.

UC soumet que toutes les mesures et incitatifs possibles doivent être mis en place afin de minimiser l'écart important qui existent présentement entre les coûts et les revenus des RA. UC soumet qu'un MRI spécifique au RA est la solution optimale, dans l'éventualité où la Régie refusait la proposition de UC des indicateurs spécifiques doivent être adoptés dans le cadre de la phase trois du présent dossier.

Le tout respectueusement soumis,

Montréal, ce 30 septembre 2016



Me Hélène Sicard, procureur pour
Union des consommateurs

⁵⁹ Pièce C-UC-0016, page 13;