

(ci-après « HQD »)

Partie intéressée

- et -

(ci-après « UMQ »)

Partie intéressée

**ARGUMENTAIRE DE
L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC**

I. LA PERTINENCE DU MÉMOIRE DE L'UMQ EN REGARD DE LA MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME DE RÉGLEMENTATION INCITATIVE («MRI»)

1. Dans sa lettre du 14 mars 2016, HQD énonce de manière générique une non pertinence du fait que l'UMQ plaiderait des éléments qui s'éloignent des buts visés par la Régie et énoncés au paragraphe 23 de sa décision D2015-103.
2. Or, ces buts peuvent se comprendre comme suit :
 - a) Comprendre les caractéristiques d'un MRI;
 - b) Évaluer les types de MRI;
 - c) Établir des indicateurs de performance;
 - d) Établir un mécanisme favorisant la prise en compte du partage des réductions de coûts pour la société.
3. Les objectifs de l'art. 48.1 dans la définition des composantes d'un MRI doivent recevoir une interprétation qui permet d'atteindre l'objectif préconisé par le législateur. Le législateur veut baliser les activités de HQD et obtenir une reddition de compte en fonction de balises prédéfinies qui vont alléger le mécanisme de régulation du tribunal.
4. Lorsque la Régie procède à un exercice de régulation comme la mise en place d'un MRI, cet exercice requiert, selon l'UMQ, une analyse complète en amont afin de faciliter le traitement des données balisées en aval.
5. Pour l'UMQ, une telle analyse en amont s'avère essentielle afin de permettre à la Régie de bien comprendre la dynamique et le modèle d'affaires de l'entité réglementée.

6. Cet argument est d'autant plus percutant en l'espèce considérant le fait qu'il s'agit d'un MRI de première génération.
7. Ce que l'UMQ propose dans son mémoire, c'est de tenter de définir le type de MRI à établir en passant par une exposition du modèle d'affaires de HQD ainsi qu'une analyse de ses objectifs existants et l'étude de son milieu d'insertion en 2016, tel que Élenchus et Concentric le proposaient également dans leur rapport.
8. L'approche proposée par l'UMQ consiste à faire un 360 degrés sur la pratique de HQD, ce qui permettra à la Régie de mieux comprendre l'entité réglementée.
9. Un tel portrait du distributeur permettra l'élaboration et la mise en place d'indicateurs de performance qui soient adaptés non seulement à l'entité réglementée et à sa réalité d'affaires, mais également à son milieu d'insertion actuel ce qui inclut la prise en compte d'enjeux d'importance pour les parties prenantes avec lesquelles HQD interagit à tous les jours.
 - Comment développer des indicateurs de performance sans au préalable, maîtriser le modèle d'affaires du distributeur de même que son milieu d'insertion?
10. Bien que l'UMQ comprend HQD de ne pas vouloir révéler les tenants et aboutissants de son modèle d'affaires, qu'elle ne tient peut-être pas à changer (la loi de l'inertie étant très forte), elle demeure convaincue qu'une ventilation des activités du distributeur permettra à la Régie d'établir le meilleur modèle annuel d'évaluation des modalités de balisage.
11. À la lumière de ce qui précède, l'UMQ propose d'appliquer les objectifs de 48.1 à une lecture « compréhensive » des activités de HQD. Elle ne tient pas à ajouter des objectifs. Elle tient à appliquer les objectifs en appliquant une approche libérale et étendue à l'art. 48.1 qui doit se lire comme faisant partie d'un tout et non une approche méfiante et conservatrice.
12. HQD doit mettre en place un mécanisme de reddition de compte responsable, moderne et complet. C'est ce que l'UMQ propose.

II. RÉPONSES AUX DEMANDES DE LA RÉGIE

13. Dans sa décision D2015-103, la Régie a clairement défini les éléments sur lesquels elle souhaitait voir les intervenants se positionner. À ce sujet, le mémoire de l'UMQ adresse directement ces enjeux comme suit :
 - A. *Caractéristiques du MRI (recommandations # 1, 2 et 4)*
14. L'UMQ a, tant dans sa preuve écrite qu'à l'occasion du témoignage de M. Prévost, manifesté son inquiétude à l'égard du risque de perte de connaissances des coûts liés

au processus du Distributeur (et du transporteur) associé à la mise en place d'un MRI sur plusieurs années.

15. La nature même de ce type de mécanisme (une première année en coûts de service et application de la formule pour les années subséquentes) implique inévitablement un tel risque. La Régie a d'ailleurs jugé en 2013, pour Gaz Métro, qu'il était temps pour cette entreprise de quitter temporairement un MRI pour revenir en régime d'examen du coût de service.
16. Ceci étant dit, la mise en place d'un MRI ne devrait pas inhiber l'obligation première du distributeur qui est de rendre des comptes. Pour cette raison, l'UMQ maintient ses recommandations #1 et 2 :
 - **L'UMQ recommande à la Régie de clarifier sa juridiction en matière de sortie éventuelle d'un MRI et de fixer un terme au premier MRI qu'elle imposera aux deux entités réglementées en annonçant à l'avance un retour temporaire en mode d'examen en coût de service, le temps d'évaluer correctement l'effet de ce premier MRI sur la performance des deux entités visées (REC #1).**
 - **L'UMQ recommande que la Régie impose, parmi les caractéristiques du MRI qui sera défini pour chacune des deux entités réglementées, un plan complet de balisage adapté au MRI, qui permettra de contrebalancer la perte d'informations due au passage en MRI (REC #2).**
17. Lors de l'audience, M. Prévost a mis de l'avant la nécessité de réaliser non seulement un plan de balisage (REC #2), mais également une étude de productivité multifactorielle.
18. Pour l'UMQ, l'importance de ces deux études ne fait aucun doute.
19. D'un côté, le plan de balisage en cours de MRI permet d'identifier les processus d'affaires qui nécessitent une amélioration et d'identifier les entreprises comparables les plus performantes sur ce plan.
20. De l'autre côté, l'étude de productivité multifactorielle permet de mesurer le potentiel d'amélioration de la productivité des facteurs « travail » (main-d'œuvre) et capital (immobilisations) dans le but d'établir une cible à atteindre à un rythme réaliste pour l'entité réglementée.
21. Dans sa preuve, HQD propose de ne pas procéder à une étude de productivité multifactorielle et suggère plutôt d'adopter une approche dite de « informed judgment ».
22. Pour l'UMQ, une analyse approfondie et détaillée de la productivité du distributeur apparaît plus appropriée dans le cadre de la mise en place d'un premier MRI et pour cette raison, maintient sa recommandation à cet égard :
 - **L'UMQ recommande donc à la Régie de l'énergie de faire produire deux études de productivité multi-factorielle en prévision de l'identification des niveaux de gains d'efficacité recherchés (REC #4).**

B. Le nombre de MRI (recommandation # 5)

23. Tout comme HQD le propose, l'UMQ est également d'avis qu'un MRI distinct pour chaque entité est préférable, considérant les nombreuses différences qui les caractérisent.

24. Pour cette raison, l'UMQ maintient sa recommandation :

- **Au terme de cette analyse, qui rejoint les conclusions des deux rapports d'experts retenus, l'UMQ recommande donc à la Régie que le Transporteur et le Distributeur d'électricité se voient imposer des MRI distincts (REC #5).**

C. La formule proposée par HQD et le facteur «I»

25. Lors du témoignage de M. Prévost, l'UMQ a émis certaines réserves quant à l'inclusion d'un indice interne d'augmentation de la main-d'œuvre dans le facteur «I».

26. L'inclusion d'un tel indice dans le facteur «I» est problématique pour l'UMQ, car il permet au distributeur de remédier trop facilement à ses besoins d'augmentation de revenus simplement en augmentant ses coûts de main-d'œuvre.

27. Pour l'UMQ, un tel facteur composite n'est pas approprié puisqu'il procure une trop grande latitude au distributeur sans qu'aucun incitatif à la performance ne lui soit applicable.

D. Le type de MRI (recommandation # 6)

28. En matière de politique publique, ce qui importe en définitive pour la clientèle, c'est le prix demandé pour un service rendu, d'où la recommandation d'adopter un plafond sur les tarifs (« Price cap ») plutôt que sur les revenus (« Revenu cap »).

29. D'ailleurs, la méthode du Price cap est déjà applicable au Québec en vertu de la *Loi sur les systèmes municipaux et les systèmes privés d'électricité*, RLRQ, c. S-41¹ par laquelle les distributeurs municipaux (par ex. Hydro-Sherbrooke, ou Hydro-Westmount) qui, en achetant l'électricité à HQD, la distribuent ensuite sur une partie ou la totalité de leur territoire avec l'obligation de respecter le tarif déterminé par la Régie pour HQD pour la même catégorie de clients.

30. Ainsi, les distributeurs sont soumis à un plafond sur le tarif qu'ils imposent aux clients.

31. L'UMQ propose la même approche pour HQD, en ajoutant la possibilité de partager le coût des excédents entre l'actionnaire (l'État) et la clientèle par le biais d'un MTÉR.

32. L'UMQ maintient donc sa recommandation # 9 :

- **Le Distributeur devrait se voir attribué un plafond sur les tarifs qu'il impose.**

¹ « Art. 8 La taxe spéciale imposée en vertu de l'article 5 et les prix fixés en vertu de la *Loi sur la fiscalité municipale* ([chapitre F-2.1](#)) sont perçus d'après les règles et de la manière prescrites pour les taxes générales.

Ils ne doivent en aucun cas entraîner, pour chaque catégorie d'utilisateurs du système d'électricité d'une municipalité, un coût supérieur à celui qui résulte du tarif fixé par la Régie pour l'électricité fournie par Hydro-Québec pour une catégorie équivalente de ses usagers d'électricité ».

E. Indicateurs de performance et de qualité de service (recommandations # 7 et 8)

33. Dans son mémoire, l'UMQ identifie certaines caractéristiques que devraient posséder les indicateurs de performance qui seront retenus et réfère la Régie à ce sujet, à la REC #7 qui se trouve à la p. 27 du mémoire de l'UMQ.
34. Au sujet des indicateurs de performance actuellement utilisés par HQD, l'UMQ est d'avis qu'ils ne permettent pas de dresser un portrait adéquat de la réalité en termes de qualité de service, car ils visent à mesurer la satisfaction uniquement par grandes catégories et ne permet pas de segmenter la clientèle en sous-catégories.
35. Ce faisant, la satisfaction des différentes parties prenantes ayant des intérêts spécifiques, comme c'est le cas pour les municipalités, n'est pas adéquatement considérée par le distributeur.
36. Pour l'UMQ, la mise en place d'un MRI constitue une occasion de redéfinir les indicateurs de performance afin qu'ils reflètent davantage la réalité du milieu dans lequel le distributeur évolue.
37. Pour cette raison, l'UMQ maintient sa recommandation :
- **De faire réaliser, en phase 2 du présent dossier, une étude de recherche commerciale dont l'objectif serait de suggérer des pistes pour des indicateurs de performance et de qualité de service mieux adaptés au régime incitatif (REC #8).**

F. Prise en compte du partage des réductions de coûts (recommandation #9)

38. L'UMQ considère important de maintenir un partage des excédants qui soit non seulement profitable pour la clientèle, mais également pour l'actionnaire.
39. Ce type de partage contient en lui-même un incitatif à la performance pour le distributeur tout en lui assurant un rendement suffisant pour maintenir le niveau de service à la clientèle ainsi que les investissements visant l'entretien du réseau.
40. L'UMQ maintient donc sa recommandation à cet égard :
- **L'UMQ recommande donc à la Régie de maintenir les dispositions de l'actuel MTÉR des deux entités réglementées dans le cadre du nouveau MRI (REC #9).**

III. PRISE EN COMPTE DE L'EMPREINTE URBAINE DE HQD

41. Pour l'UMQ le changement de régime imposé par la loi représente une occasion inespérée pour la Régie d'inciter le distributeur à ajuster son comportement social en fonction de l'évolution des attentes que la société entretient face au distributeur.
42. Dans son mémoire, l'UMQ présente une analyse dite à 360 degrés qui permet de mieux refléter les enjeux sociaux auxquels fait face HQD, notamment à l'égard de l'offre de

référence, des demandes de modification de tracés, de la question de l'entretien ainsi que du remplacement ou encore du déplacement des poteaux de bois.

43. Pour l'UMQ, limiter l'analyse à des questions d'ordre strictement financier ou de qualité de service est insuffisant, car cette approche ne cadre plus avec la réalité sociale d'aujourd'hui.
44. L'évolution des orientations en matière d'aménagement urbain et de développement durable est telle qu'elle ne permet plus, en 2016, que l'on fasse fi de toute considération quant au milieu d'insertion du distributeur de même que son empreinte urbaine dans l'évaluation de son rendement.
45. À ce titre, il faut nécessairement considérer et assujettir HQD aux objectifs visés par les ***Orientations gouvernementales*** du Québec en matière d'environnement et d'urbanité, lesquelles représentent la volonté du Gouvernement du Québec et de ses différents ministères face à l'occupation du territoire québécois par l'ensemble des intervenants, dont le Gouvernement lui-même, ses ministres et ses mandataires².
46. Ces *Orientations gouvernementales* constituent la pierre angulaire du régime d'occupation du territoire québécois, autant eu égard à l'aménagement urbain qu'au développement durable.
47. Ainsi, leurs objectifs sont impératifs, dictés par la province et se retrouvent détaillés dans la planification régionale qu'est le schéma d'aménagement et de développement des MRC.
48. Un tel schéma est d'ailleurs approuvé par le Ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (« MAMOT ») qui rassemblent les commentaires de l'ensemble des ministères dans le cadre de son processus d'approbation.
49. Ce schéma entre en vigueur une fois l'approbation du MAMOT reçue.
50. Bien que HQD ne soit pas tenue légalement au respect de la réglementation municipale, elle n'en est pas moins assujettie aux schémas d'aménagement³.
51. Pour l'UMQ, la question de l'empreinte urbaine ne pourrait être plus pertinente au présent dossier considérant le fait que le fondement même des activités de HQD consiste à implanter et étendre son réseau de distribution d'électricité sur le territoire des municipalités, là où une demande existe.
52. La prise en compte de la notion de développement durable est clairement reconnue par le Gouvernement du Québec d'abord dans les *Orientations gouvernementales* de 1994 puis en 2006 par la *Loi sur le développement durable*, RLRQ, c. D-8.1.1, laquelle définit cette notion comme suit :

² Voir à ce sujet un extrait des *Orientations du gouvernement en matière d'aménagement- pour un aménagement concerté du territoire*, Gouvernement du Québec, 1994, p. 35 et suiv.

³ Article 2 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, RLRQ c. A-19.1.

« 2. Dans le cadre des mesures proposées, le «développement durable» s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement ».

[Nous soulignons]

53. De plus, l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* (« LRÉ ») oblige la Régie, dans l'exercice de ses compétences, à concilier, notamment, l'intérêt public et le traitement équitable du transporteur et du distributeur d'électricité. Ce même article incite également la Régie à favoriser la satisfaction des besoins énergétiques de la clientèle dans une perspective de développement durable :

« Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif. »

54. Dans sa décision D2015-169, la Régie fait également sien les propos de l'AHQ-ARQ :

« En terminant, nous soumettons respectueusement que les trois objectifs énoncés par le législateur à l'article 48.1 LRÉ sont de toute façon assez «larges» et ils permettent d'envisager des caractéristiques de MRI avec une approche relativement ouverte comme le soulignait déjà la Régie de l'énergie lors de la rencontre préparatoire »⁴.

55. De l'avis de l'UMQ, la protection des milieux de vie constitue un enjeu qui s'inscrit pleinement dans la notion de développement durable, de même que dans celle d'intérêt public auxquelles réfère l'article 5 LRÉ.

56. La prise en compte de considérations autres que celles dites objectives, telles que des facteurs d'ordre social, économique ou politique est loin d'être dénuée de toute pertinence, la Cour suprême du Canada ayant déjà reconnu cette possibilité pour les municipalités dans le cadre de l'exercice de leur compétence en matière réglementaire⁵.

57. Tel que mentionné plus haut, la Régie a statué dans sa décision D2015-169 à l'effet que les objectifs énoncés à l'article 48.1 LRÉ doivent recevoir une interprétation large et libérale, laquelle comprend la prise en compte d'autres dispositions de la loi tel que l'article 5.

58. Pour l'UMQ, il est plus que temps que HQD se comporte en «citoyen corporatif modèle» et se plie aux mêmes exigences que l'ensemble des citoyens et entreprises.

59. Pour cette raison, l'UMQ réitère auprès de la Régie l'opportunité et la pertinence de définir une autre série d'indicateurs de performance qui seraient liés au respect des autres préoccupations de la société afin de démontrer que les entités réglementées

⁴ Par. 52.

⁵ *Catalyst Paper Corporation c. Corporation of the District of North Cowichan*, [2012] 1 R.C.S. 5, par. 30.

travaillent désormais en collaboration avec les parties prenantes concernées dans le but de mitiger leur présence en milieu urbain.

60. Le tout respectueusement soumis.

Montréal, le 30 septembre 2016

(s) Catherine Rousseau

Catherine Rousseau
LeChasseur Avocats Ltée.
Procureurs de la partie intéressée
Union des Municipalités du Québec