

# D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

---

D-2018-067

R-4011-2017

12 juin 2018

---

**PRÉSENTS :**

Lise Duquette

Diane Jean

Bernard Houle

Régisseurs

---

**Hydro-Québec**

Demanderesse

et

**Intervenants dont les noms apparaissent ci-après**

---

**Décision - Établissement des modalités du Mécanisme de réglementation incitative**

*Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2018-2019*



**Intervenants :**

**Administration régionale Kativik (ARK);**

**Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO);**

**Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ);**

**Association Hôtellerie Québec et Association des restaurateurs du Québec (AHQ-ARQ);**

**Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ);**

**Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI);**

**Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);**

**Option consommateurs (OC);**

**Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEÉ);**

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

**Stratégies énergétiques (SÉ);**

**Union des consommateurs (UC);**

**Union des municipalités du Québec (UMQ);**

**Union des producteurs agricoles (UPA).**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>LISTE DES TABLEAUX .....</b>	<b>6</b>
<b>LISTE DES DÉCISIONS .....</b>	<b>7</b>
<b>LEXIQUE .....</b>	<b>8</b>
<b>ABRÉVIATIONS ET SIGNES CONVENTIONNELS .....</b>	<b>10</b>
<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>11</b>
<b>2. POINT DE DÉPART DU CALCUL DE LA FORMULE D'INDEXATION.....</b>	<b>13</b>
<b>3. FACTEUR D'INFLATION (FACTEUR I) .....</b>	<b>14</b>
3.1 Indice d'inflation de la masse salariale .....	15
3.2 Indice d'inflation des autres coûts que la masse salariale.....	22
3.3 Pondération.....	31
<b>4. FACTEUR DE PRODUCTIVITÉ (FACTEUR X) .....</b>	<b>32</b>
4.1 Facteur S .....	45
<b>5. SEUIL DE MATÉRIALITÉ.....</b>	<b>48</b>
5.1 Seuil de matérialité pour les exclusions (Facteur Y) et les exogènes (Facteur Z) .....	48
<b>6. EXCLUSIONS (FACTEUR Y) .....</b>	<b>57</b>
6.1 Coût de retraite .....	57
6.2 Interventions en efficacité énergétique .....	66
6.3 Dépenses relatives à TEQ.....	70
6.4 Dépense de mauvaises créances.....	71
6.5 Stratégie pour les ménages à faible revenu .....	75
6.6 Maîtrise de la végétation .....	77
6.7 Coûts des combustibles .....	81
6.8 Facteur Y pour neutraliser les variations du coût de la dette et du TRCP.....	86

---

<b>7.</b>	<b>ÉLÉMENTS À TRAITER EN EXOGÈNES (FACTEUR Z)</b> .....	<b>90</b>
7.1	Événements imprévisibles en réseaux autonomes .....	90
7.2	Pannes majeures.....	92
7.3	Conventions comptables et révisions des durées de vie utile des actifs .....	94
7.4	Autres éléments de coûts imprévisibles.....	96
<b>8.</b>	<b>COMPTES D'ÉCARTS ET DE REPORTS AFFÉRENTS AUX EXCLUSIONS ET EXOGÈNES</b> .....	<b>100</b>
8.1	CER afférents aux exclusions (Facteur Y).....	103
8.2	CER afférents aux exogènes (Facteur Z) .....	106
<b>9.</b>	<b>SOLDES DES CER PRÉ-MRI</b> .....	<b>107</b>
<b>10.</b>	<b>AUTRES CONSIDÉRATIONS</b> .....	<b>108</b>
<b>11.</b>	<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>108</b>
	<b>DISPOSITIF</b> .....	<b>112</b>

**LISTE DES TABLEAUX**

Tableau 1	Résultats d'Études de productivité au Canada et aux États-Unis 1997-2015 .....	34
Tableau 2	Tendance de la productivité multifactorielle au Canada et aux États-Unis.....	35
Tableau 3	Historique du coût de retraite du Distributeur .....	58
Tableau 4	Formule du facteur $Y_{cc}$ .....	87
Tableau 5	Sommaire des caractéristiques du MRI de première génération .....	109

## LISTE DES DÉCISIONS

<b>Décision</b>	<b>Dossier</b>	<b>Nom du dossier</b>
<a href="#">D-2003-93</a>	R-3492-2002	Demande relative à la détermination du coût du service du Distributeur et à la modification des tarifs d'électricité
<a href="#">D-2009-016</a>	R-3677-2008	Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2009-2010
<a href="#">D-2011-028</a>	R-3740-2010	Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2011-2012
<a href="#">D-2012-024</a>	R-3776-2011	Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2012-2013
<a href="#">D-2013-037</a>	R-3814-2012	Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2013-2014
<a href="#">D-2014-033</a>	R-3842-2013	Demande d'approbation du taux de rendement des capitaux propres et du mécanisme de traitement des écarts de rendement
<a href="#">D-2014-034</a>	R-3842-2013	Demande d'approbation du taux de rendement des capitaux propres et du mécanisme de traitement des écarts de rendement
<a href="#">D-2015-018</a>	R-3905-2014	Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2015-2016
<a href="#">D-2015-150</a>	R-3905-2014 Phase 2	Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2015-2016  Phase 2 : Demande de mise en place d'un mécanisme de récupération des coûts liés à des événements imprévisibles en réseaux autonomes
<a href="#">D-2017-043</a>	R-3897-2014 Phase 1	Établissement d'un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficacité par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité
<a href="#">D-2017-086</a>	R-4011-2017	Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2018-2019
<a href="#">D-2017-105</a>	R-4011-2017	Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2018-2019
<a href="#">D-2017-121</a>	R-4011-2017	Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2018-2019
<a href="#">D-2018-025</a>	R-4011-2017	Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2018-2019
<a href="#">D-2018-030</a>	R-4011-2017	Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2018-2019
<a href="#">D-2018-057</a>	R-4011-2017	Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2018-2019

## LEXIQUE

Distributeur	Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité
Régie	Régie de l'énergie
ASC	<i>Accounting Standards Codification</i>
ASF	avantages sociaux futurs
AUC	<i>Alberta Utilities Commission</i>
BCUC	<i>British Columbia Utilities Commission</i>
BT	base de tarification
CER	compte d'écarts et de reports
CMPC	coût moyen pondéré du capital
DDR	demande de renseignements
DMC	dépense de mauvaises créances
EERH	Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail
IEÉ	interventions en efficacité énergétique
IIIE	indice implicite des investissements des entreprises
IIPPIB	indices implicites de prix du produit intérieur brut
IPC	indice des prix à la consommation
IPCSE	indice des prix à la construction dans les services d'électricité
IPF	Indice à pondération fixe de la rémunération horaire moyenne
ISQ	Institut de la statistique du Québec
LAD	Lecture à distance
MFR	ménages à faible revenu
MRI	mécanisme de réglementation incitative
MTÉR	mécanisme de traitement des écarts de rendement
PCGR	principes comptables généralement reconnus
PGÉÉ	Plan global en efficacité énergétique
PIB	produit intérieur brut
PMF	productivité multifactorielle



RHM	rémunération hebdomadaire moyenne non désaisonnalisée
SALC	Services à la clientèle
TEQ	Transition Énergétique Québec
TRCP	taux de rendement des capitaux propres

## ABRÉVIATIONS ET SIGNES CONVENTIONNELS

\$ dollar canadien

k kilo (mille)

M méga (million)

kW kilowatt

MW mégawatt

kWh kilowattheure -  $10^3$  ou 1 000 Wh

MWh mégawattheure -  $10^6$  ou 1 000 000 Wh

GWh gigawattheure -  $10^9$  ou 1 000 000 000 Wh

TWh térawattheure -  $10^{12}$  ou 1 000 000 000 000 Wh

## 1. INTRODUCTION

[1] Le 1<sup>er</sup> août 2017, Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie), en vertu des articles 30, 31 (1<sup>o</sup>), 32, 34, 48, 49, 50, 51, 52.1, 52.2, 52.3 et 73 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*<sup>1</sup> (la Loi), une demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2018-2019 (la Demande).

[2] À la suite de la décision D-2017-043<sup>2</sup>, le Distributeur inclut dans la Demande la preuve relative à la phase 3 du dossier R-3897-2014 portant sur l'établissement d'un mécanisme de réglementation incitative (MRI).

[3] Le 9 août 2017, la Régie rend sa décision procédurale D-2017-086<sup>3</sup> par laquelle elle déclare en outre que la preuve versée au dossier R-3897-2014 est réputée faire partie du présent dossier et reconnaît d'office le statut d'intervenant à ceux du dossier R-3897-2014.

[4] Le 20 septembre 2017, la Régie rend sa décision D-2017-105<sup>4</sup> par laquelle elle fixe au 1<sup>er</sup> novembre 2017 la date limite pour le dépôt de la preuve complémentaire du Distributeur relative aux caractéristiques du MRI autres que celles présentées à la pièce B-0013.

[5] Le 31 octobre 2017, le Distributeur informe la Régie de son impossibilité de déposer, avant le 1<sup>er</sup> novembre 2017, sa preuve complémentaire relative aux autres caractéristiques du MRI.

[6] Le 2 novembre 2017, la Régie prend acte du défaut du Distributeur de déposer sa preuve complémentaire relative au MRI conformément à l'échéancier déterminé dans la décision D-2017-105. Elle réaménage conséquemment le calendrier afin d'en atténuer l'impact sur le déroulement du dossier.

---

<sup>1</sup> [RLRQ, c. R-6.01.](#)

<sup>2</sup> Décision [D-2017-043](#).

<sup>3</sup> Décision [D-2017-086](#).

<sup>4</sup> Décision [D-2017-105](#).

[7] Le 17 novembre 2017, la Régie rappelle que les éléments dont l'examen sera reporté à l'automne 2018 sont la méthodologie et l'échéancier de l'étude de productivité multifactorielle ainsi que les modalités d'une clause de sortie. Quant à l'examen des modalités du mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR), considérant que le Distributeur est dans l'impossibilité de verser la preuve à cet égard dans les délais attendus et qu'il n'est pas opportun de dissocier les modalités du MTÉR de l'ensemble des autres caractéristiques du MRI, la Régie refuse que l'examen des modalités du MTÉR soit reporté lors du dossier tarifaire 2019-2020.

[8] La Régie juge alors que pour procéder à une analyse rigoureuse du dossier, respecter les droits de tous d'être entendus et rendre une décision éclairée au printemps 2018, le Distributeur doit déposer ses propositions de modifications des modalités du MTÉR au plus tard le 21 novembre 2017. En l'absence d'un tel dépôt, la Régie considère que les modalités du MTÉR qui seront applicables dans le cadre du MRI seront celles déterminées dans sa décision D-2017-043, reprenant les caractéristiques déterminées par sa décision D-2014-033<sup>5</sup>.

[9] La Régie précise également que la modulation du partage des écarts de rendement en fonction de certains indicateurs de performance sera examinée à l'automne 2018.

[10] Le 21 novembre 2017, la Régie accuse réception de la lettre du Distributeur, par laquelle il l'informe qu'il ne proposera pas de modifications aux modalités actuelles du MTÉR. Elle l'informe à ce moment qu'elle considère que les modalités du MTÉR applicables pour le MRI sont celles déterminées dans le cadre de la décision D-2014-034<sup>6</sup> et reprises par la décision D-2017-043.

[11] Le 5 janvier 2018, le Distributeur dépose sa preuve complémentaire relative à d'autres caractéristiques de son MRI. Il dépose également ses réponses à la demande de renseignements (DDR) n° 5 de la Régie et à certaines DDR des intervenants, ainsi qu'une version révisée de la pièce B-0013.

---

<sup>5</sup> Décision [D-2014-033](#).

<sup>6</sup> Décision [D-2014-034](#).

[12] Les 26 janvier et 5 février 2018, le Distributeur dépose ses réponses aux DDR de la Régie et des intervenants en lien avec sa preuve complémentaire.

[13] L'audience portant sur la demande relative à l'établissement des modalités du MRI se déroule du 7 au 16 février 2018. La Régie entame son délibéré à la fin de l'audience.

[14] Le 16 mai 2018, le Distributeur demande à la Régie d'émettre rapidement une décision de nature interlocutoire, avec motifs à suivre.

[15] Le même jour, la Régie rend sa décision D-2018-057<sup>7</sup> par laquelle elle divulgue les conclusions principales relatives aux paramètres importants du MRI.

## 2. POINT DE DÉPART DU CALCUL DE LA FORMULE D'INDEXATION

[16] Dans sa décision D-2017-043<sup>8</sup>, la Régie retient le MRI de type plafonnement des revenus, selon la forme générique suivante :

$$RR_{t+1} = [(RR_t - Y_t - Z_t) * (1 + I_t - (X + S) + G_{t+1})] + Y_{t+1} + Z_{t+1} + ER_{t-1}$$

RR = revenus requis (\$)

Y = exclusions (\$)

Z = éléments exogènes (\$)

I = inflation (%)

X = productivité (%)

s = dividende client (%)

G = (croissance des abonnements \* 0,75) (%)

ER = écarts de rendement (\$)

<sup>7</sup> La décision [D-2018-057](#) a été corrigée par la décision [D-2018-057R](#).

<sup>8</sup> [Page 118](#), par. 508.

[17] Tel qu'indiqué à la décision D-2018-025, la demande tarifaire 2018-2019 constitue la première année du MRI. La Régie précise alors que les revenus requis établis au dossier selon la méthode du coût de service lors de cette première année serviront de point de départ à l'établissement des revenus requis du Distributeur pour les trois années subséquentes, par l'application de la méthode du plafonnement des revenus à l'aide de la Formule d'indexation.

[18] **La Régie précise que le Distributeur devra utiliser comme point de départ du calcul de la Formule d'indexation les revenus requis autorisés en 2018, soit la variable  $RR_t$ , en vertu des décisions D-2018-025 et D-2018-030.**

[19] Les autres caractéristiques de la Formule d'indexation, ainsi que les différents facteurs d'exclusions et exogènes reconnus, sont examinés ci-après.

### **3. FACTEUR D'INFLATION (FACTEUR I)**

[20] Dans sa décision D-2017-043, la Régie se prononce sur trois enjeux quant au Facteur I, à savoir l'utilisation, pour les salaires, d'un indice interne ou externe à Hydro-Québec, le territoire où s'applique l'indice des prix à la consommation (IPC), Québec ou Canada, et enfin, le caractère prévisionnel ou historique de l'IPC. Elle distingue également, pour le Facteur I, un sous-indice pour les charges liées à la masse salariale et un autre sous-indice pour les autres dépenses.

[21] En regard du premier enjeu, la Régie indique qu'elle privilégie l'utilisation de données externes qui reflètent l'environnement économique dans lequel le Distributeur évolue. Quant à la question du territoire, elle juge que le Facteur I doit refléter le plus fidèlement possible l'évolution des prix des intrants et des salaires du marché dans lequel le Distributeur exerce l'essentiel de ses activités, c'est-à-dire le Québec. Enfin, la Régie retient l'utilisation d'un taux historique aux fins du calcul du Facteur I.

[22] En fonction de ces critères, la Régie propose, en ce qui a trait à l'indexation de la masse salariale, l'utilisation de l'indice de croissance des salaires calculé à partir des données provenant de l'Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail (EERH) pour le Québec, publiées par Statistique Canada. Plus précisément, elle propose

d'utiliser l'indice de la rémunération hebdomadaire moyenne non désaisonnalisées (RHM), calculé à partir du tableau n° 281-0026 de Statistique Canada.

[23] La Régie propose d'utiliser, comme période de référence, la moyenne mobile des trois dernières années se terminant le 31 mars de l'année qui précède celle pour laquelle une demande tarifaire est présentée.

[24] Pour le sous-indice lié aux autres coûts, elle propose la variation annuelle de l'IPC-Québec, tel que mesuré par Statistique Canada, pour la période de 12 mois se terminant le 31 mars de l'année qui précède celle pour laquelle une demande tarifaire est présentée.

[25] La Régie réserve néanmoins sa décision quant à l'utilisation de ces deux indices pour un examen lors de la phase 3.

[26] Toujours dans sa décision D-2017-043, la Régie retient la proposition du Distributeur à l'effet que le facteur de pondération entre le taux d'inflation et le taux de croissance des salaires soit déterminé selon une méthode similaire à celle utilisée traditionnellement dans les demandes tarifaires aux fins du calcul de l'enveloppe des charges d'exploitation, soit en fonction de la quote-part de la masse salariale, excluant la portion capitalisable, sur les charges totales couvertes par la formule paramétrique.

[27] Dans les prochaines sous-sections, la Régie examine successivement les éléments qui ont fait l'objet de discussions, soit les sous-indices liés à la masse salariale et aux autres coûts, la période de référence et la pondération des sous-indices.

### **3.1 INDICE D'INFLATION DE LA MASSE SALARIALE**

[28] Après examen des indices disponibles et des recommandations énoncées par la Régie dans sa décision D-2017-043, le Distributeur conclut que le meilleur indice de croissance des salaires au Québec doit être dérivé de l'EERH, mais avec certaines nuances quant au choix des variables à considérer pour établir le facteur d'indexation.

[29] En effet, le Distributeur ne préconise pas l'utilisation de l'indice RHM. Selon lui, cet indice est utile pour expliquer certains phénomènes sociaux, mais il ne doit pas être utilisé pour mesurer les hausses salariales, car il produit deux types de biais :

*« Le problème de neutralité provient de l'effet sur la rémunération du changement de structure du marché du travail. Indépendamment des hausses salariales consenties à la moyenne des travailleurs québécois, la tertiarisation de l'économie, la hausse du travail à temps partiel et l'augmentation de la participation des jeunes et des personnes âgées sur le marché du travail ont toutes trois un impact à la baisse sur la rémunération moyenne. [...]*

*L'autre biais est de nature conjoncturelle. Les heures travaillées ont tendance à varier fortement selon que l'économie est en reprise ou en ralentissement, ce qui a un impact direct sur la rémunération hebdomadaire moyenne. En période de ralentissement, on observe une augmentation des emplois à temps partiel, une diminution du temps supplémentaire, des pertes d'emplois plus fortes dans le secteur industriel et des coupures de quart de travail, autant d'événements ayant un impact sur la rémunération hebdomadaire moyenne »<sup>9</sup>.*

[30] Le Distributeur soutient que pour pallier ces biais, Statistique Canada suggère d'utiliser l'Indice à pondération fixe de la rémunération horaire moyenne (IPF). Le Distributeur mentionne de plus :

*« Statistique Canada construit cet indice en mesurant l'évolution d'un panier d'emplois stables dans le temps, soit sensiblement la même méthodologie que celle servant à la construction de l'indice des prix à la consommation (IPC). L'IPF est également tiré de l'information de l'enquête de Statistique Canada sur l'EERH, au tableau 281-0039, et représente donc une source fiable, rapidement disponible et facile à calculer. Il est également disponible par province »<sup>10</sup>.*

[31] Pour ces raisons, le Distributeur propose d'utiliser l'IPF au Québec (toutes les industries) pour établir l'indicateur de l'évolution des coûts salariaux plutôt que l'indice RHM.

---

<sup>9</sup> Pièce [B-0177](#), p. 8 et 9.

<sup>10</sup> Pièce [B-0177](#), p. 9.



[32] L'AHQ-ARQ est d'accord avec le choix d'indice d'indexation des salaires fait par la Régie, soit la croissance moyenne historique calculée à partir de l'EERH pour le Québec de Statistique Canada. Pour cet indice, l'intervenant est aussi d'accord avec l'utilisation de la moyenne mobile des trois dernières années se terminant le 31 mars de l'année tarifaire précédant celle pour laquelle de nouveaux tarifs doivent être fixés.

[33] Pacific Economics Group Research, LLC (PEG), expert mandaté par l'AQCIE-CIFQ, estime que les deux propositions, celles du Distributeur et de la Régie, sont raisonnables. Celle du Distributeur se rapproche du type d'indice utilisé aux États-Unis. Par contre, il rappelle que l'indice RHM demeure un indicateur utilisé dans les autres juridictions canadiennes. Si la Régie retient ce dernier indicateur pour l'indexation de la masse salariale, PEG recommande que les heures supplémentaires soient exclues, puisque « *the more you can standardize the cost trends in the various cost categories, the better* »<sup>11</sup>.

[34] L'AQCIE-CIFQ considère que les indices d'inflation retenus par le Distributeur, dont celui choisi pour la masse salariale, ont historiquement produit un taux systématiquement plus élevé que les indicateurs proposés par la Régie dans sa décision D-2017-043. L'intervenant soutient que la méthode de plafonnement des revenus a pour objectif, en limitant les hausses des revenus selon certains indices, d'inciter le Distributeur à accroître sa productivité tout en offrant un service de distribution de qualité. Selon lui, si la Régie devait choisir des indices qui relèveraient ce plafond au-delà des besoins réels du Distributeur, cela irait à l'encontre des objectifs fondamentaux poursuivis par le MRI<sup>12</sup>.

[35] La FCEI appuie la proposition de la Régie de retenir un indicateur correspondant à la moyenne mobile des trois dernières années basée sur l'EERH. Elle exclurait toutefois le temps supplémentaire. Selon l'intervenante, cet indice reflète les exigences mentionnées par la Régie dans sa décision D-2017-043.

[36] De plus, elle note que l'utilisation de la moyenne mobile des trois dernières années a pour effet de stabiliser cet indice, ce qui est en cohérence avec la croissance historique des coûts salariaux unitaires du Distributeur, à l'exclusion du coût de retraite. À cet égard, la FCEI indique que cet indicateur présente un taux de croissance annuelle moyenne de

---

<sup>11</sup> Pièce [A-0094](#), p. 95 et 96.

<sup>12</sup> Pièce [C-AQCIE-CIFQ-0061](#), p. 10.

2,33 % sur la période de 2004 à 2016. Le taux équivalent chez le Distributeur est de 2,48 %<sup>13</sup>.

[37] OC et SÉ sont d'accord avec le choix de la Régie, soit la croissance moyenne historique de la rémunération hebdomadaire calculée à partir de l'EERH pour le Québec.

[38] De son côté, l'UMQ se montre ouverte à substituer l'indice RHM par l'IPF, tel que proposé par le Distributeur<sup>14</sup>.

### *Opinion de la Régie*

[39] À la suite de l'examen de la preuve soumise dans la présente phase du dossier, la Régie constate que trois options sont possibles pour l'indexation des charges salariales du Distributeur, soit l'indice RHM, l'indice RHM excluant les heures supplémentaires et l'IPF.

[40] Selon la Régie, ces trois options satisfont aux critères qu'elle a établis dans sa décision D-2017-043. Parmi ces options, elle doit choisir celle qui permet de refléter le mieux la situation du Distributeur.

[41] Dans le document publié par Statistique Canada et auquel fait référence le Distributeur dans sa preuve, à la section 7 intitulée « Utilisation des données de l'EERH sur la rémunération pour l'indexation des contrats », il est, entre autres, mentionné :

*« Les statistiques de l'EERH sur la rémunération sont parfois utilisées dans les secteurs public et privé pour l'indexation de divers types de coûts de main-d'œuvre, habituellement au moyen d'une formule d'établissement des prix définie par contrat. »*

*Statistique Canada n'encourage ni ne décourage l'utilisation des données de l'EERH pour l'indexation de contrats, mais peut donner des conseils de nature purement statistique sur les limites liées à l'utilisation de ces données.*

---

<sup>13</sup> Pièce [C-FCEI-0016](#), p. 6. Note : salaire de base pondéré par la répartition des équivalents à temps complet (ETC) de 2016.

<sup>14</sup> Pièce [C-UMQ-0020](#), p. 2.

*L'EERH publie un large éventail d'estimations de la rémunération, dont beaucoup ne sont pas recommandées pour l'établissement des prix. [...] Les utilisateurs doivent toujours tenir compte des indicateurs de qualité disponibles et du nombre de salariés visés par la série de données sur la rémunération qui les intéresse.*

*Il importe de noter que la variation de la rémunération moyenne s'explique par divers facteurs, dont la croissance des salaires, les variations de la composition de l'emploi par secteur, par profession et par niveau d'expérience de travail, ainsi que le nombre moyen d'heures travaillées par semaine, sans oublier la variabilité d'échantillonnage. Pour observer la rémunération au fil du temps une fois l'effet des variations des heures travaillées et de l'emploi neutralisé, Statistique Canada produit un indice à pondération fixe (IPF). Cet indice se rapproche du concept d'indice des coûts d'emploi ou de main-d'œuvre utilisé dans d'autres pays, mais n'élimine pas l'effet des autres facteurs qui peuvent influencer sur la rémunération. L'IPF est calculé uniquement à des niveaux d'agrégation élevés et ne tient compte ni de la rémunération des heures supplémentaires ni de celle des travailleurs rémunérés à la commission ou à la pièce. [...] »<sup>15</sup>.*

[nous soulignons]

[42] Comme il peut être constaté, ce document souligne que l'IPF ne tient pas compte, entre autres, de la rémunération des heures supplémentaires afin de neutraliser l'effet de la variation des heures travaillées. Selon le Distributeur, il s'agit d'un « biais » auquel l'IPF palliait.

[43] PEG recommande également l'exclusion des heures supplémentaires pour l'indice d'inflation de la masse salariale puisque cela permet de mieux standardiser l'indice utilisé. Enfin, la FCEI en recommande aussi l'exclusion.

[44] Entre le RHM sans heures supplémentaires et l'IPF, PEG est neutre : ces deux options lui apparaissent raisonnables.

---

<sup>15</sup> Pièce [B-0177](#), p. 8, note de bas de page 10.

[45] Le Distributeur propose l'IPF puisque, selon sa compréhension, Statistique Canada suggère d'utiliser cet indice, plutôt que le RHM, afin de pallier à des biais de neutralité et d'ordre conjoncturel.

[46] Or, la Régie n'a pas la même compréhension des propos de Statistique Canada, lorsque cette dernière indique qu'elle n'encourage ni ne décourage l'utilisation des données de l'EERH à des fins d'indexation. La Régie note surtout que Statistique Canada souligne que les utilisateurs doivent toujours tenir compte des indicateurs de qualité disponibles et du nombre de salariés visés par la série de données sur la rémunération qui les intéresse.

[47] Selon le Distributeur, l'IPF serait plus stable et représentatif de sa force de travail. Cependant, il omet de fournir les données ou les analyses liées à sa masse salariale qui confirmeraient l'adéquation entre l'IPF et son contexte de travail, comme le note Statistique Canada.

[48] Il n'y a pas non plus de données sur les composantes de la masse salariale et l'indice RHM, avec ou sans les heures supplémentaires. Toutefois, la FCEI fait une démonstration de l'adéquation, sur une base historique, de l'indice RHM sans les heures supplémentaires et de la croissance historique des coûts salariaux unitaires du Distributeur, exclusion faite du coût de retraite.

[49] En l'absence d'une démonstration quant à l'adéquation de la masse salariale du Distributeur avec l'une des options possibles, la Régie est d'avis qu'il faut retenir un indice d'inflation qui permet de couvrir un large éventail de situations pour bien représenter l'évolution de ces coûts. Dans la présente situation, la Régie juge que l'indice RHM, pour toutes les industries, est le plus approprié. Elle note toutefois les propos du Distributeur, de PEG et de la FCEI sur l'impact des heures supplémentaires et juge qu'elles doivent être exclues de cet indice d'inflation.

[50] C'est pourquoi, sur la base de la preuve au dossier, la Régie est d'avis que l'utilisation de l'indice RHM, pour toutes les industries, en excluant les heures supplémentaires, est l'indice qui reflète le mieux la situation du Distributeur.

**[51] Conséquemment, la Régie retient, comme indice d'inflation de la masse salariale du Distributeur, l'indice de rémunération hebdomadaire moyenne non désaisonnalisée, pour toutes les industries, excluant les heures supplémentaires, pour**

**le Québec, tel que publié par Statistique Canada au tableau n° 14-10-0203-01 (anciennement : CANSIM n° 281-0026).**

[52] Comme mentionné précédemment, dans sa décision D-2017-043, la Régie propose d'utiliser, comme période de référence, la moyenne mobile des trois dernières années se terminant le 31 mars de l'année qui précède celle pour laquelle une demande tarifaire est présentée.

[53] La Régie note que l'ensemble des participants conviennent que l'utilisation de la moyenne mobile des trois dernières années, pour l'indice de la masse salariale, est adéquate et opportune. Elle atténue les effets dus à la volatilité et offre une plus grande stabilité tarifaire d'une année à l'autre.

[54] Cependant, le Distributeur note que les données de l'EERH pour une année tarifaire complète (avril à mars) ne sont disponibles qu'à la fin du mois de mai. Il suggère plutôt d'utiliser les indices basés sur l'année civile, soit de janvier à décembre. Il estime que cette méthode est plus simple puisqu'elle permet le recours à des indices publiés, alors que l'utilisation d'indices basés sur l'année tarifaire nécessite le calcul de moyennes annuelles à partir d'indices mensuels.

[55] PEG recommande que le revenu requis du Distributeur soit indexé le 1<sup>er</sup> avril de chaque année tarifaire en fonction du taux d'inflation annuel historique calculé pour la période se terminant le 31 décembre de l'année précédente. De cette façon, les données liées aux indices devraient être disponibles au début du mois de mars<sup>16</sup>.

[56] La Régie partage le point de vue du Distributeur quant à la période de référence à retenir. **En raison de la disponibilité des données ainsi que pour des motifs de simplicité, la Régie retient l'utilisation de la moyenne mobile des trois dernières années civiles, calculée pour la période se terminant le 31 décembre de l'année qui précède celle pour laquelle une demande tarifaire est présentée.**

[57] En ce qui a trait à la méthode de calcul de la moyenne mobile des trois dernières années, le Distributeur s'écarte de la moyenne simple traditionnellement utilisée dans les dossiers tarifaires et allègue, lors d'une réponse à une DDR, que la méthode officielle est

---

<sup>16</sup> Pièce [C-AOCIE-CIFQ-0032](#), p. 51.

d'utiliser la croissance géométrique moyenne entre les indices des années 1 et 4. Il ne dépose toutefois aucune preuve à l'appui de son affirmation<sup>17</sup>. **Conséquemment, la Régie retient, comme méthode de calcul, l'utilisation de la moyenne simple des variations des trois dernières années.**

### 3.2 INDICE D'INFLATION DES AUTRES COÛTS QUE LA MASSE SALARIALE

[58] Pour estimer la croissance des coûts inclus à la Formule d'indexation, autres que la masse salariale, le Distributeur considère que l'utilisation de l'IPC-Québec, tel que proposé par la Régie dans sa décision D-2017-043, comporte des lacunes importantes<sup>18</sup>. Cet indice ne serait pas représentatif de l'évolution de l'ensemble des coûts des biens et services qu'il consomme et qui sont inclus dans la Formule d'indexation :

*« Bien que le Distributeur consomme un certain nombre de biens et services composant le panier de consommation des ménages, une majorité des composantes de ce panier ne font pas partie des biens consommés par le Distributeur. A contrario, certains biens acquis par le Distributeur ne se retrouvent pas dans le panier des ménages, comme par exemple, les achats de matériel qui sont capitalisés aux investissements. De plus, les biens qui composent le panier de l'IPC Québec sont calculés aux prix de détail alors que la majorité des achats d'Hydro-Québec se font aux prix de gros »<sup>19</sup>.*

[59] De plus, le Distributeur soumet que la consommation de combustibles (mazout et essence), qui représente environ 5 % des dépenses des ménages québécois, a un impact important sur les fluctuations de l'IPC :

*« À titre d'exemple, en 2015, l'inflation au Québec a été de 1,1 %, mais la hausse de l'IPC sans l'essence a été de 2,1 %. En 2016, le même phénomène s'est reproduit de sorte que la baisse du prix de l'essence a réduit l'inflation au Québec de près de la moitié sur deux ans »<sup>20</sup>.*

---

<sup>17</sup> Pièce [B-0193](#), p. 44.

<sup>18</sup> Pièce [B-0177](#), p. 9 et 10.

<sup>19</sup> Pièce [B-0177](#), p. 10 et 11.

<sup>20</sup> Pièce [B-0177](#), p. 10 et 11.

[60] Afin de pallier ce qu'il estime être des biais relatifs à l'IPC-Québec, ainsi que pour mieux refléter l'ajout des taxes, des frais corporatifs, de l'amortissement des actifs en service et du rendement sur la base de tarification dans les charges soumises à la Formule d'indexation, le Distributeur propose le recours à deux indices, l'un pour les coûts liés aux actifs, l'autre pour les coûts des autres biens et services.

[61] Pour estimer l'évolution des coûts des autres biens et services, le Distributeur propose d'utiliser les variations annuelles de l'IPC-Services du Québec :

*« En effet, les services représentant plus de la moitié du panier de biens et services de l'IPC (soit, 55 % en 2015), cet indice couvre un éventail de services suffisamment large pour bien représenter l'évolution des coûts de services au Québec. [...] »<sup>21</sup>.*

[62] Le Distributeur précise que les coûts liés aux autres biens et services totalisent 625,3 M\$ en 2018, soit 26,6 % de ses coûts totaux couverts par la Formule d'indexation. Cette part se compose à 90 % de services et à 10 % de matériel et de biens divers. Puisque ces derniers ne représentent qu'une faible part des achats d'autres biens et services, le Distributeur est d'avis que les achats de matériel et d'autres biens divers devraient être assujettis à l'indice des prix des services, plutôt qu'à l'IPC-Québec global qui représenterait davantage les biens de consommation courante<sup>22</sup>.

[63] Par ailleurs, le Distributeur estime que les coûts liés aux actifs représentent près des deux tiers des autres coûts relatifs aux acquisitions de biens et services. De ce fait, il juge nécessaire l'utilisation d'un indice spécifique et représentatif de cette catégorie de coûts.

[64] À ce titre, il propose l'utilisation de l'indice implicite des investissements des entreprises (IIIE), soit la composante de l'investissement en capital fixe, disponible dans les comptes économiques trimestriels du produit intérieur brut (PIB) du Québec, publiés par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ).

---

<sup>21</sup> Pièce [B-0177](#), p. 12.

<sup>22</sup> Pièce [B-0193](#), p. 32 et 33.

[65] Le Distributeur précise que cet indice global représente le coût de l'ensemble des types d'investissement de toutes les entreprises du Québec. Selon lui, cet indice est donc suffisamment large pour représenter l'évolution des coûts dans une position de marché concurrentiel et répond ainsi aux critères de la Régie en termes de fiabilité de la source, de disponibilité de l'information historique, d'accessibilité et de portée québécoise<sup>23</sup>.

[66] Par ailleurs, le Distributeur préconise d'étendre l'utilisation de la moyenne mobile sur trois ans à l'ensemble des trois indices composant le Facteur I. Il soumet que les deux nouveaux indices qu'il suggère dans la présente phase, pour les dépenses autres que salariales, montrent également une certaine volatilité dans le temps et que, de façon générale, ces indices de prix fluctuent autant que ceux de la rémunération. Il rappelle que ces indices représentent plus de 80 % du Facteur I, en raison de la pondération des composantes.

[67] Le Distributeur ajoute que cette approche a pour avantage de lisser l'effet d'événements fortuits affectant les prix et pouvant avoir un impact significatif et ponctuel sur le taux d'inflation et le PIB comme, par exemple, les changements à la taxe de vente. Il soutient que sa proposition répond au souhait de la Régie d'atténuer les effets dus à la volatilité et s'inscrit conséquemment dans une perspective de plus grande stabilité tarifaire d'une année à l'autre.

[68] L'AHQ-ARQ soutient l'utilisation, pour les autres charges, de la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble de l'IPC-Québec, pour la période de 12 mois qui se termine le 31 mars de l'année tarifaire précédant celle pour laquelle de nouveaux tarifs doivent être fixés<sup>24</sup>.

[69] L'AHQ-ARQ note d'ailleurs que cette approche est tout à fait cohérente avec celle retenue pour établir le coût de fourniture de l'électricité patrimoniale.

[70] L'AQCIE-CIFQ souligne que la proposition du Distributeur, lors de la phase 3, s'éloigne considérablement de ce que la Régie a décidé en phase 1, de même que de ce que le Distributeur avait lui-même proposé à l'origine. En effet, le Distributeur juge qu'il est pertinent d'introduire un nouvel indice dans la Formule d'indexation pour une

---

<sup>23</sup> Pièce [B-0177](#), p. 11.

<sup>24</sup> Pièce [C-AHQ-ARQ-0013](#), p. 11.



nouvelle catégorie de dépenses, soit les coûts liés aux actifs. Or, ces éléments représentent 56,8 % de l'ensemble des dépenses incluses à la Formule d'indexation.

[71] Selon l'AQCIE-CIFQ, les nouveaux indices d'inflation choisis par le Distributeur produisent un taux global d'inflation plus élevé que celui produit par les indices suggérés par la Régie dans sa décision D-2017-043. Il réitère que les indices d'inflation proposés par le Distributeur dépassent largement les propres prévisions de ce dernier relatives à l'évolution de son coût de service sur l'horizon du terme du MRI. Conséquemment, l'intervenant croit que les indices proposés par le Distributeur ne produisent pas l'incitatif d'efficience recherché par la Loi.

[72] Pour sa part, PEG compare six indices qui pourraient être utilisés pour les coûts compris dans la Formule d'indexation. Il y note, entre autres, que l'IPC est l'indice d'inflation le plus familier des consommateurs et qu'il est la norme dans les MRI britanniques et australiens, bien qu'il comporte certains désavantages liés à la volatilité des biens qui le composent.

[73] Il souligne que les indices implicites de prix du produit intérieur brut (IIPPIB) permettent de suivre l'inflation pour les prix des biens en capital et des exportations nettes ainsi que les produits de consommation. Cependant, il mentionne que les délais pour la production des données à l'échelle du Québec sont plus longs.

[74] Il conclut que l'IPC-Québec est un indice approprié, aux fins de la Formule d'indexation, si celle-ci s'applique aux coûts du combustible.

[75] Questionné sur la proposition du Distributeur d'avoir recours à deux sous-indices pour les autres dépenses, dont un indice spécifique pour les coûts liés aux actifs, PEG soulève la problématique d'identifier un indice adéquat pour le coût des actifs du Distributeur :

*« Under the cost of service approach to accounting which the Régie uses in rate cases, utility plant is valued in historical dollars. The implicit price of capital inputs in this ratemaking system is a complex function of the rate of return on capital and of prices utilities have confronted when acquiring capital in many past years. The trend in this capital price reflects the trends in the prices of constructing and acquiring assets which are one year, two years, three years, and even forty years old. The average trend in these prices can be fairly different from*

*the trend in a moving average of recent growth in a capital asset price index. Additionally, it is difficult to identify a deflator that is pertinent for HQD »<sup>25</sup>.*

[76] PEG a également comparé l'IIIE avec différents indices publiés par Statistique Canada, notamment avec l'indice des prix à la construction dans les services d'électricité (IPCSE)<sup>26</sup>, publié jusqu'en 2014, ainsi qu'avec les indices implicites de prix du PIB résidentiel et les déflateurs des stocks de capital fixe non résidentiel du Québec, de l'Ontario et du Canada :

*« Our table shows that the trend in the utilities capital stock deflator for Canada, Ontario, and Québec have been very similar to the corresponding trends for all non-residential capital in the longer run. However, for both Ontario and Québec growth in the capital stock deflator for the utilities sector has been modestly more rapid than for all non-residential capital in the last ten years. It is also notable that the trends in the utilities capital stock deflators in Québec, Ontario, and Canada have been similar. The trend in the implicit price index for Québec business gross fixed capital formation has not been that similar to the trend in the capital stock deflator for Québec utilities.*

*It is also constructive to compare the national asset price indexes to the power distribution EUCPI for years in which both were available. Over the 1990-2014 period, the utilities capital stock deflators had trends similar to the EUCPI for distribution. The implicit price index for Québec business gross fixed capital formation did not »<sup>27</sup>.*

[77] Ainsi, PEG conclut qu'il n'est pas en mesure de confirmer que l'IIIE serait un sous-indice définitivement approprié :

*« And so, in comparing these all, I guess I came away not being entirely convinced that the business gross fixed capital formation asset price index was obviously appropriate and really, the two macro-economic indexes didn't do that bad a job of tracking the [EUCPI] over the period in question. As I said, the utility capital stock deflator for Ontario would be another candidate. So, I guess I just come away feeling that this proposal is not ready for prime time »<sup>28</sup>.*

---

<sup>25</sup> Pièce [C-AQCIE-CIFQ-0037](#), p. 3 et suivantes.

<sup>26</sup> EUCPI en anglais.

<sup>27</sup> Pièce [C-AQCIE-CIFQ-0037](#), p. 4 et suivantes.

<sup>28</sup> Pièce [A-0094](#), p. 58 et 59.

[78] Enfin, en ce qui a trait à l'utilisation de l'IPC-Services pour le Québec, l'expert mentionne ceci :

*« PEG is also concerned with the proposal to use the price index for consumer services to address material and service price inflation. This proposal seems self-serving since services are more labor-intensive products than materials so that their prices tend to rise more rapidly. [...] »*

*As well, it is not clear how similar the trend in prices of consumer services such as restaurants is to the trends in prices of services utilities purchase »<sup>29</sup>.*

[79] Enfin, PEG recommande que l'inflation soit calculée sur la base historique pour la période se terminant le 31 décembre de l'année précédant le dépôt de la demande tarifaire.

[80] Quant à la FCEI, elle note en premier lieu que l'évaluation historique de la productivité du Distributeur est basée sur l'IPC. Elle compare par la suite l'IPC avec l'IPC-Services et note qu'entre 2007 et 2016, l'IPC-Services a augmenté de 0,5 % plus rapidement en moyenne par année. Elle croit que si la Régie devait choisir cet indice, cela devrait influencer l'évaluation du Facteur X.

[81] L'intervenante remarque que si les coûts des combustibles devaient être inclus dans la Formule d'indexation, sa recommandation serait d'utiliser l'IPC-Québec, comme la Régie le propose dans sa décision D-2017-043.

[82] Toutefois, dans la mesure où les coûts des combustibles seraient considérés comme une exclusion, la FCEI estime que l'indice, excluant le coût de l'énergie et l'alimentation, serait préférable à l'indice d'ensemble global.

[83] Dans ses commentaires sur la proposition du Distributeur, la FCEI souligne que l'IIIE comporte une part significative d'actifs liés à la construction résidentielle, soit plus de 40 %. Elle croit que cela pourrait amoindrir la validité de l'indice pour les fins des actifs du Distributeur.

---

<sup>29</sup> Pièce [C-AOCIE-CIFQ-0037](#), p. 5.

[84] Quant à la période de référence, en regard des autres charges, la FCEI considère qu'une période de 12 mois se terminant le 31 mars ne permettrait pas la mise à jour du revenu requis en vue de l'établissement de tarifs au 1<sup>er</sup> avril. Elle soumet qu'une période de 12 mois se terminant le dernier jour de février produirait un résultat très similaire, tout en offrant le temps requis au Distributeur pour obtenir la statistique et l'intégrer aux prévisions.

[85] L'AHQ-ARQ, OC, SÉ et l'UMQ recommandent l'adoption d'un seul indice pour les autres coûts, soit l'IPC-Québec, tel que proposé par la Régie dans sa décision D-2017-043.

### *Opinion de la Régie*

[86] Dans le dossier R-3897-2014, le Distributeur propose d'utiliser, pour les coûts autres que ceux de la masse salariale, la cible de l'IPC-Canada de la Banque du Canada, soit 2 % par année. Dans sa décision D-2017-043, la Régie propose plutôt d'utiliser l'IPC-Québec, car elle estime que cet indicateur reflète mieux la réalité du marché que le Distributeur dessert.

[87] La Régie y indique également que l'IPC-Québec comporte plusieurs avantages, soit la disponibilité, la simplicité et la transparence. Ces avantages sont également reconnus par la plupart des intervenants.

[88] La Régie remarque que cet indicateur est celui traditionnellement utilisé dans les dossiers tarifaires du Distributeur pour examiner son efficacité, de même que dans plusieurs autres juridictions canadiennes pour déterminer le facteur d'inflation. Enfin, l'IPC-Québec permet également de capter en partie la croissance des coûts des combustibles.

[89] À ce propos, la Régie note que l'expert PEG souligne le caractère raisonnable de cet indice si la Formule d'indexation s'applique aux coûts des combustibles.

[90] Toutefois, en raison de l'inclusion dans la Formule d'indexation des coûts relatifs aux taxes, aux frais corporatifs, à l'amortissement des actifs en service et au rendement sur la base de tarification, le Distributeur propose un Facteur I à deux sous-indices pour les coûts autres que ceux de sa masse salariale, soit un indice pour les coûts liés aux actifs et un autre pour les coûts des autres biens et services.

[91] Il estime que la segmentation des éléments de coûts puis leur assujettissement à deux indices distincts est plus représentative de l'évolution de l'ensemble des coûts relatifs aux biens acquis et services consommés et inclus dans la Formule d'indexation.

[92] La Régie constate qu'aucun des indices étudiés dans la présente phase du dossier n'est parfaitement corrélé avec l'évolution des coûts autres que la masse salariale du Distributeur. Il s'agit, tout comme pour la masse salariale, de choisir le ou les indices qui permettent la meilleure adéquation entre les éléments de coûts inclus à la Formule d'indexation et ceux de l'indice d'inflation retenu.

[93] À la suite de l'examen de ces indices, la Régie n'est pas convaincue que les deux sous-indices que le Distributeur propose à cet égard soient plus représentatifs de ces composantes de coûts que l'IPC-Québec.

[94] À cet égard, PEG fait mention des difficultés inhérentes à appliquer un indicateur d'inflation particulier à des actifs. D'autre part, la composante de l'investissement en capital fixe de l'IIIE comporte une large part, soit près de 40 %, de coûts liés à la construction résidentielle. S'il est vrai que les composantes associées à cet indice peuvent être des actifs, ces derniers ne sont pas plus représentatifs de la réalité ou des activités du Distributeur. De plus, tel que le fait remarquer l'expert, sur la base d'une comparaison historique, l'indice proposé par le Distributeur ne correspond pas vraiment aux activités d'un distributeur d'électricité.

[95] Cette difficulté de retrouver des composantes représentatives des activités du Distributeur se constate également dans l'indice IPC-Services pour le Québec. En effet, les données de l'IPC de Statistique Canada ne fournissent pas de ratio de dépenses dans le panier de consommation par catégories de services. Par ailleurs, le Distributeur et ses experts ne sont pas en mesure de confirmer que ce type d'indice a déjà été utilisé dans les MRI des autres juridictions.

[96] De plus, à l'instar de PEG, la Régie estime que l'élaboration d'un Facteur I à trois sous-indices est un processus plus complexe et sujet à plus de controverses, et donc en contradiction avec le désir de la Régie d'établir un processus simple pour le calcul du Facteur I<sup>30</sup>.

[97] C'est pourquoi la Régie est d'avis qu'il vaut mieux retenir un seul indice pour les coûts autres que ceux de la masse salariale du Distributeur. Elle est également d'avis que l'indice moyen d'ensemble de l'IPC-Québec est le meilleur indice pour l'indexation de cette catégorie de coûts, puisqu'il reflète généralement l'évolution des prix pour l'ensemble de l'économie. De plus, il s'agit d'une mesure qui est simple, transparente et robuste.

**[98] En conséquence, aux fins de l'indexation des coûts autres que la masse salariale, la Régie retient l'indice moyen d'ensemble de l'IPC-Québec tel que publié par Statistique Canada au tableau n° 18-10-0004-01 (anciennement : CANSIM 326-0020).**

[99] Dans sa décision D-2017-043, la Régie propose d'utiliser une moyenne mobile des trois dernières années pour l'EERH afin de mitiger la volatilité de cet indice. Elle juge alors cette méthode appropriée, compte tenu que le taux de croissance des salaires du Distributeur est déterminé à l'avance, tel que stipulé dans les conventions collectives signées avec les employés d'Hydro-Québec.

[100] Pour les dépenses autres que celles liées à la masse salariale, la Régie propose, dans cette même décision, l'utilisation de la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble, pour le Québec, pour la période de 12 mois se terminant le 31 mars de l'année qui précède celle pour laquelle une demande tarifaire est présentée. Elle juge alors adéquat d'utiliser un taux annuel historique, calculé pour la période de 12 mois la plus récente possible. Cette proposition est motivée par le désir de tenir compte des trois objectifs de l'article 48.1 de la Loi et de privilégier l'utilisation de données qui reflètent les tendances et l'évolution des prix des intrants au Québec.

---

<sup>30</sup> Pièce [C-AOCIE-CIFO-0037](#), p. 3.

[101] La Régie est d'avis que ces motifs sont toujours valides. En effet, elle privilégie l'adaptation annuelle du Distributeur aux effets de l'inflation sur les coûts autres que la masse salariale afin de favoriser une adaptation rapide aux prix et aux tendances.

[102] Pour les mêmes motifs que pour l'indice de la masse salariale, la Régie accepte la demande du Distributeur d'utiliser des indices basés sur l'année civile. Cette pratique est plus simple et devrait avoir un impact marginal sur l'établissement de l'indice.

**[103] Pour ces motifs, la Régie juge adéquat, pour l'indexation des coûts autres que la masse salariale, d'utiliser un taux annuel historique, calculé pour la période de 12 mois se terminant le 31 décembre de l'année qui précède celle pour laquelle une demande tarifaire est présentée.**

### 3.3 PONDÉRATION

[104] Dans sa décision D-2017-043, en ce qui a trait à la pondération, la Régie retient la proposition du Distributeur à l'effet que le facteur de pondération entre l'inflation et le taux de croissance des salaires soit déterminé selon une méthode similaire à celle utilisée actuellement dans les demandes tarifaires aux fins du calcul de l'enveloppe des charges d'exploitation, soit en fonction de la quote-part de la masse salariale, excluant la portion capitalisable, sur les charges totales couvertes par la formule paramétrique.

[105] Dans le présent dossier, compte tenu des trois différents indices proposés, le Distributeur suggère que le taux d'indexation combiné soit appliqué au prorata de chacune des trois catégories de coûts incluses dans la Formule d'indexation, soit la rémunération excluant la portion capitalisable, les coûts liés aux actifs et les coûts des autres biens et services.

[106] De plus, puisque les rubriques pour ces trois catégories de coûts ne seront plus présentées de façon spécifique dans les revenus requis des années 2, 3 et 4 du MRI, le Distributeur propose de fixer, pour la durée du MRI, la pondération relative de chacune des trois catégories de coûts. Ces poids relatifs seront établis formellement en fonction des coûts reconnus pour l'an 1 du MRI, excluant les éléments traités en Facteur Y et en Facteur Z, une fois que ces derniers auront été déterminés.

[107] PEG estime qu'une pondération d'environ 19 % de l'indice d'inflation lié à la masse salariale est appropriée :

*« This is roughly the share of labor in charges d'exploitation times the share of charges d'exploitation in the applicable total revenu requis. The weight assigned to labor would be reduced if pension and benefit expenses are Y factored »<sup>31</sup>.*

[108] En maintenant le recours à deux indices d'inflation, un pour la masse salariale et un pour les autres coûts, la Régie réitère son choix méthodologique quant à la détermination de la pondération des deux indices composant le Facteur I en fonction de la quote-part de la masse salariale, excluant la portion capitalisable, sur les charges totales couvertes par la Formule d'indexation.

**[109] La Régie retient une pondération fixe, pour la durée du MRI, des deux catégories de dépenses, en fonction de leurs montants respectifs autorisés par ses décisions D-2018-025 et D-2018-030 ainsi que par la présente décision qui reclasse certains éléments de coûts dans la Formule d'indexation ou en exclusion.**

#### **4. FACTEUR DE PRODUCTIVITÉ (FACTEUR X)**

[110] Dans sa décision D-2017-043, la Régie retient la méthode basée sur le jugement préconisée par le Distributeur pour déterminer la valeur du Facteur X à inclure dans la Formule d'indexation. Ce jugement serait basé sur l'étude des valeurs du Facteur X utilisées dans d'autres juridictions, de même que sur l'analyse des gains d'efficience réalisés par le Distributeur à ce jour et du potentiel de réalisation de gains d'efficience supplémentaires dans les années à venir.

---

<sup>31</sup> Pièce [C-AOCIE-CIFQ-0032](#), p. 55.



[111] Afin de tenir compte des modifications intervenues dans l'industrie depuis les dernières années, la Régie juge qu'il est pertinent de recourir à la réalisation d'une étude de productivité multifactorielle (PMF) contemporaine pour raffiner la valeur du Facteur X déterminée selon son jugement. **Elle demande au Distributeur de présenter, lors du dossier tarifaire 2019, la méthodologie et l'échéancier rattachés à la réalisation d'une étude PMF, dont les résultats devront être déposés au cours de la troisième année d'application du MRI.**

[112] La Régie rappelle également que la valeur du Facteur X ne peut être déterminée indépendamment de la valeur du Facteur I et que les deux facteurs composent un tout indissociable, dont la valeur totale sert ultimement à déterminer la croissance des revenus requis. Ce Facteur X doit également prendre en considération les économies d'échelles que le Distributeur réalise dans ses opérations.

[113] L'expert du Distributeur, Concentric Energy Advisors (CEA), précise que ses recommandations portant sur la fixation de la valeur du Facteur X s'appuient sur le rapport qu'il a produit à la suite de la décision D-2017-043<sup>32</sup>. Ce rapport inclut une mise à jour de son enquête sur les études portant sur la productivité ainsi qu'une démonstration des tendances de la productivité multifactorielle au Canada et aux États-Unis<sup>33</sup>.

[114] Indiquant que la réalisation d'études de productivité n'est pas systématique dans le cadre de dossiers portant sur la détermination du Facteur X, CEA présente les résultats de certaines études de productivité réalisées par divers experts et déposées dans des dossiers réglementaires en Alberta, en Ontario ainsi qu'au Massachusetts.

[115] Selon l'expert, l'approche basée sur le jugement, retenue par la Régie pour l'examen du Facteur X, ne permet pas :

- de recréer le dossier de preuve soumis dans les autres dossiers réglementaires;

---

<sup>32</sup> Dossier R-3897-2014, pièce [A-0161](#).

<sup>33</sup> Pièce [B-0178](#), p. 4.

- de rediscuter des résultats d'autres décisions réglementaires;
- de contester les qualifications d'experts dans les dossiers réglementaires;
- de débattre sur les nombreuses hypothèses qui sous-tendent les études de productivité.

[116] CEA est d'avis que ces expertises récentes, soumises dans le cadre de dossiers réglementaires auprès d'autres régulateurs, constituent une base raisonnable permettant à la Régie de fixer la valeur du Facteur X dans le cadre du MRI. Le tableau 1 présente les résultats de ces études pour la période de 1997 à 2015.

**TABLEAU 1**  
**RÉSULTATS D'ÉTUDES DE PRODUCTIVITÉ AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS**  
**1997-2015**

Études	Intervalle	Centre
Brattle (Alberta)	-0,37% à -1,37%	-0,87%
Christensen (Alberta)	-1,11%	-1,11%
PEG (Alberta)	0,36% à 1,03%	0,70%
PSE (Ontario)	-0,90	-0,90%
Christensen (Massachusetts)	-0,41% à -0,46%	-0,44%
<b>Médiane</b>		<b>-0,87%</b>
<b>Moyenne</b>		<b>-0,52%</b>

Source : Pièce [B-0178](#), p. 22.

[117] Ce balisage permet à CEA d'affirmer que la plupart des études réalisées au cours de la période de référence retenue démontrent que la croissance de la productivité est négative. De fait, comme l'indique le tableau 1, l'expert souligne que, parmi les études qu'il a retenues, quatre des cinq experts en viennent à une telle conclusion.

[118] Par ailleurs, CEA soutient que ce constat est conforme à celui observé au niveau de l'économie. En effet, comme l'illustre le tableau 2, l'expert relève que Statistique Canada

estime la croissance de la productivité multifactorielle du secteur des entreprises de services publics à -1,1 % pour la période de 2000 à 2015 et à -2,1 % pour une période plus récente de 2011 à 2015. L'expert ajoute :

*« As seen in the table below, utility sector multifactor productivity growth has been considerably slower when compared to business sector multifactor productivity growth, confirming the trends revealed in the industry analyses submitted in Alberta, Ontario, and Massachusetts »<sup>34</sup>.*

**TABLEAU 2**  
**TENDANCE DE LA PRODUCTIVITÉ MULTIFACTORIELLE AU CANADA**  
**ET AUX ÉTATS-UNIS**

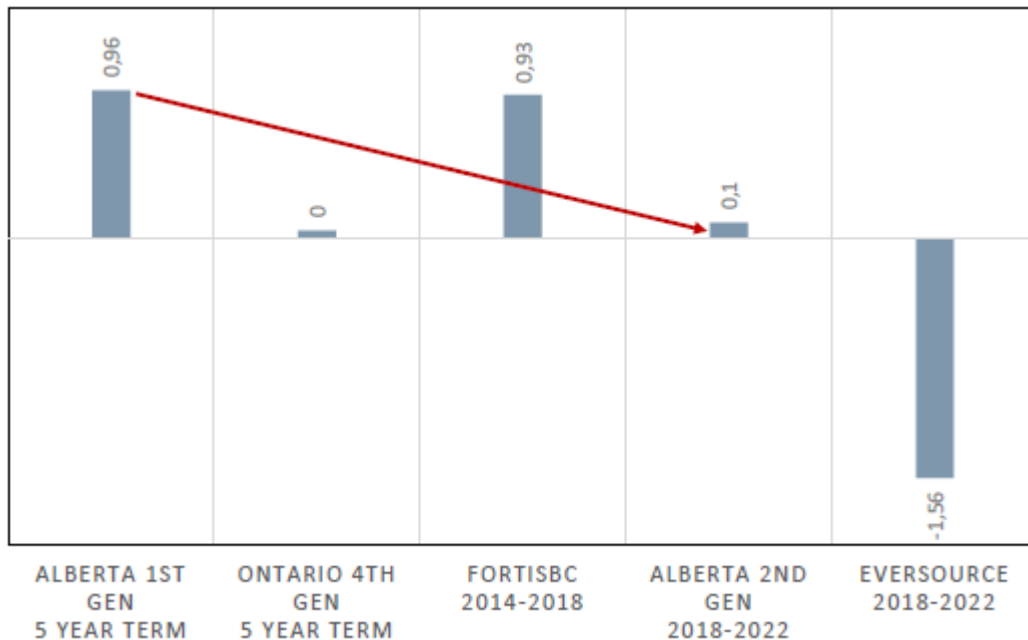
	<i>Statistique Canada</i>		<i>Bureau of Labor Statistics</i>
	Productivité multifactorielle Services publics	Productivité multifactorielle Services des entreprises	Productivité multifactorielle des entreprises privées non agricoles
2000-2015	- 1,1%	0,0%	1,0%
2011-2015	-2,1%	0,4%	0,5%

Source : Pièce [B-0178](#), p. 23.

[119] CEA souligne que la tendance des facteurs de productivité approuvés dans les dossiers réglementaires canadiens reflète la tendance à la baisse de la productivité du secteur, comme il peut être constaté à la figure 1 qui suit :

<sup>34</sup> Pièce [B-0178](#), p. 22.

**FIGURE 1**  
**FACTEUR DE PRODUCTIVITÉ :**  
**DÉCISIONS RÉCENTES AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS**



Source : Pièce [B-0208](#), p. 8.

[120] Selon cette figure de l'expert, aucun régulateur canadien n'a accordé un facteur de productivité négatif jusqu'à maintenant.

[121] Dans ce contexte de décroissance de la productivité, CEA recommande à la Régie d'accorder une plus grande importance aux expertises récentes déposées en Alberta, au Massachusetts et en Ontario qu'aux informations soumises lors de la phase 1 par PEG à l'effet que la valeur moyenne de productivité utilisée dans la réglementation des compagnies d'électricité nord-américaines de 1994 à 2011 est de 1,51 %.

[122] Au surplus, CEA souligne qu'un facteur de productivité peut être négatif.

[123] Selon cet expert, le Facteur X du Distributeur devrait se situer entre -1,31 % et 0,3 %, la limite inférieure de -1,31 % étant le Facteur X selon la décision du Massachusetts et la limite supérieure de 0,3 % étant le Facteur X de la décision de l'Alberta. Dans ces deux décisions, le Facteur X inclut le dividende client (*Stretch Factor* ou Facteur S).

[124] Enfin, CEA souligne que la proposition d'Hydro One prévoit des investissements en capital hors mécanismes qui font en sorte de situer le Facteur X réel dans une fourchette entre -2,26 % et -1,04 %<sup>35</sup>.

[125] CEA souligne avoir ajusté sa recommandation portant sur le Facteur X pour tenir compte des paramètres de la Formule d'indexation déjà fixés par la Régie. Il soumet avoir considéré que le facteur de croissance, tel que fixé par la Régie pour intégrer les économies d'échelle, impose au Distributeur un défi d'efficacité comparativement à des mécanismes retenus dans d'autres juridictions. Par ailleurs, il est d'avis que la décision de la Régie de recourir à des indices externes au Distributeur pour fixer le Facteur I doit être reflétée dans le choix du Facteur X.

[126] À partir de ces observations, CEA recommande que le Facteur X du Distributeur soit établi à -0,75 %, c'est-à-dire au-dessus de la moyenne des études de productivité récentes, mais sous la médiane, et inférieur à l'estimation faite par Statistique Canada de l'évolution de la productivité pour les services publics de -1,1 % pour la période de 2000 à 2015<sup>36</sup>.

[127] Le Distributeur adopte la recommandation de CEA de fixer le Facteur X à -0,75 % et le Facteur S à 0,25 %, pour un Facteur X combiné de -0,5 % dans le cadre d'un premier MRI du Distributeur.

[128] Selon le Distributeur, quatre motifs militent en faveur de ce Facteur X négatif. En premier lieu, il évoque l'efficacité qu'il a déjà réalisée depuis 2008. Les deux prochains motifs réfèrent à un facteur de productivité implicite demandé par la Régie, soit, d'une part, par la fixation d'un Facteur G qui prend déjà en considération les économies d'échelle et, d'autre part, par l'utilisation d'un indice externe pour le taux de croissance des dépenses liées à la masse salariale. Enfin, il s'appuie sur les récentes tendances en ce qui a trait aux études de productivité multifactorielle au Canada et aux États-Unis recensées par CEA.

---

<sup>35</sup> Pièce [B-0178](#), p. 24.

<sup>36</sup> Pièce [B-0178](#), p. 22.

[129] Enfin, le Distributeur constate que « *le taux de productivité moyen de 1,51 % auquel la Régie fait référence dans sa décision D-2017-043 ne reflète pas le contexte économique des dernières années dans lequel les entreprises d'électricité évoluent. À cet égard, le Distributeur note que le taux moyen de productivité selon les études récentes de productivité est plutôt de -0,52 %* »<sup>37</sup>.

[130] Le Distributeur rappelle qu'il devra réaliser une étude de productivité multifactorielle d'ici la fin de la troisième année d'application du MRI. Cette étude aura pour but de déterminer la valeur du Facteur X en fonction du secteur dans lequel le Distributeur évolue. Dans le cas où le résultat de l'étude PMF différerait significativement du Facteur X retenu pour le MRI, la Régie examinera la possibilité de procéder à la révision du Facteur X pour la dernière année du MRI ou autrement de l'utiliser pour le MRI de deuxième génération du Distributeur.

[131] Pour sa part, PEG formule sa recommandation pour le Facteur X en s'appuyant sur sa preuve, laquelle inclut, notamment, un balisage de décisions des autorités réglementaires dans d'autres juridictions.

[132] PEG appuie également sa recommandation sur une étude récente qu'il a produite pour le compte de la *Lawrence Berkeley National Laboratory*, dans laquelle l'expert estime à 0,39 % le niveau de productivité moyenne tendancielle pour un large éventail de distributeurs américains<sup>38</sup>. L'expert PEG est d'avis qu'aucune caractéristique propre au Distributeur n'empêche l'utilisation de cette estimation du niveau de productivité.

[133] PEG présente par la suite les conditions soutenant cette recommandation ainsi que les raisons qui pourraient justifier un Facteur X plus ou moins élevé que le niveau qu'il recommande. Ainsi, d'une part, il note que, bien que certaines compagnies de services publics aient proposé une valeur négative pour le Facteur X, d'autres ont proposé une valeur positive ou nulle :

*« While some utilities have recently proposed negative X factors on the basis of productivity studies prepared by their witnesses, others have not. For example, Fortis recently proposed an X factor of 0.50 % in BC, and Hydro One Networks,*

---

<sup>37</sup> Pièce [B-0177](#), p. 21.

<sup>38</sup> Pièce [A-0094](#), p. 12.

*Ontario Power Generation, and the gas Amalco have all proposed base productivity growth factors of 0 % »<sup>39</sup>.*

[134] PEG note également que la *Alberta Utilities Commission* (AUC) a récemment approuvé un Facteur X (incluant un Facteur S) de 0,30 % pour les distributeurs de gaz naturel et d'électricité. De plus, la Commission de l'énergie de l'Ontario a approuvé un Facteur X de 0 % pour les distributeurs d'électricité et, plus récemment, pour les producteurs d'énergie.

[135] D'autre part, PEG estime que plusieurs éléments militent en faveur d'un Facteur X plus élevé.

[136] À cet égard, il note que la *British Columbia Utilities Commission* (BCUC) a approuvé un Facteur X de 0,93 % dans le cadre d'une formule de plafonnement par les revenus pour Fortis BC. D'autre part, l'expert indique avoir obtenu un Facteur X de 0,67 % en utilisant la méthode de Kahn sur la base de l'évolution du revenu requis et du nombre de clients du Distributeur au cours de la période de 2005 à 2015. Il remarque que plusieurs intervenants mentionnent que le Distributeur a atteint ou surpassé dans les dernières années la cible de 1 % d'efficience sur les charges d'exploitation contenue à la formule paramétrique.

[137] L'expert note enfin que plusieurs caractéristiques du mécanisme incitatif retenues par la Régie constituent autant d'éléments qui devraient avoir un effet favorable pour le Distributeur<sup>40</sup>.

[138] Au soutien de sa recommandation, PEG présente un tableau<sup>41</sup> fournissant le détail des Facteurs I et X reconnus par les autorités pour plusieurs compagnies de services publics. À partir de ce tableau, PEG note qu'en moyenne, les autorités réglementaires ont approuvé un Facteur X de 0,60 % pour les distributeurs d'électricité :

---

<sup>39</sup> Pièce [C-AQCIE-CIFQ-0032](#), p. 54.

<sup>40</sup> Pièce [A-0094](#), p. 14.

<sup>41</sup> Pièce [C-AQCIE-CIFQ-0032](#), p. 32.

*« The average power distributor PMF growth trend that North American regulators have acknowledged is 0.60 %. Only one North American regulator (Massachusetts) has ever acknowledged a negative productivity growth target »<sup>42</sup>.*

[139] À partir de l'ensemble de ces éléments, PEG estime qu'un Facteur X de 0,30 % est raisonnable pour le Distributeur dans le cadre d'un mécanisme incitatif de première génération.

[140] L'AQCIE-CIFQ est d'avis que *« les analyses indépendantes effectuées par le docteur Lowry, qui a une très grande expérience en la matière, justifient pleinement le Facteur X fort raisonnable de +0,30 % qu'il recommande, lequel reflète une modeste réduction de la productivité des entreprises d'utilité publique »<sup>43</sup>.*

[141] L'intervenant considère également que l'analyse des gains d'efficience réalisés par le Distributeur au cours des dernières années constitue un intrant important à considérer aux fins de la détermination de son potentiel de productivité pour les années futures. Dans cette optique, il déplore le manque de rigueur des analyses effectuées par CEA pour justifier la valeur négative qu'il propose pour le Facteur X du Distributeur, particulièrement dans le contexte des gains d'efficience réalisés récemment par le Distributeur.

[142] L'AHQ-ARQ<sup>44</sup> et OC<sup>45</sup> abondent dans le même sens et, à l'instar de PEG, recommandent à la Régie de retenir un Facteur X de 0,30 % pour la première génération du MRI du Distributeur. OC note de plus qu'une seule juridiction en Amérique du Nord a approuvé une valeur négative pour le Facteur X.

[143] Selon la FCEI, l'historique de l'évolution des coûts de distribution et Services à la clientèle (SALC) montre une productivité annuelle moyenne de 1,06 % sur la période de 2001 à 2015. De plus, elle évalue que le projet Lecture à distance (LAD) amènera une réduction des revenus requis et que les actions de gestion courantes relatives aux activités de base engendreront une efficience. Bien que les Facteurs Y et Z ne soient pas encore identifiés, la FCEI estime que l'exclusion des dépenses capitalisables du Plan global en

---

<sup>42</sup> Pièce [C-AQCIE-CIFQ-0032](#), p. 52.

<sup>43</sup> Pièce [C-AQCIE-CIFQ-0061](#), p. 16.

<sup>44</sup> Pièce [C-AHQ-ARQ-0013](#), p. 14.

<sup>45</sup> Pièces [C-OC-0013](#), p. 30, et [C-OC-0023](#), p. 3.



efficacité énergétique (PGÉE) devrait réduire le coût de distribution et SALC. Ainsi, en supposant que la Formule d'indexation couvre une enveloppe de 2 700 M\$, la FCEI estime que l'efficacité anticipée par le Distributeur correspond à 2,4 % pour trois ans ou 0,8 % annuellement.

[144] En audience, la FCEI réitère l'ensemble de sa preuve écrite, mais révisé le montant de l'efficacité anticipée sur les trois années du MRI de 65 M\$ à 53 M\$. Compte tenu de cette modification, cela porte l'efficacité anticipée à 0,7 % pour chacune des années de la Formule d'indexation. Ce Facteur X est cohérent avec la productivité historique observée sur la période de 2001 à 2015<sup>46</sup>.

[145] Le RNCREQ recommande de rejeter l'approche proposée par CEA pour déterminer le Facteur X, en faveur de celle de PEG, qui lui semble davantage compatible avec la décision de la Régie de retenir la méthode basée sur le jugement pour déterminer la valeur du Facteur X. En argumentation, l'intervenant recommande à la Régie « *d'analyser elle-même les décisions réglementaires et les études citées, en pondérer la pertinence et les appliquer au contexte du présent dossier, à la lumière des arguments avancés par les participants au dossier, dont l'expert Lowry, le tout en vue de déterminer le Facteur X le plus susceptible de mener à des tarifs justes et équitables* »<sup>47</sup>.

[146] SÉ maintient sa proposition initiale d'un Facteur «  $X_{\text{industrie}} + s$  » de 1,5 %, auquel on soustrait 75 % de la croissance du nombre d'abonnements à titre de Facteur G, ce qui permet d'établir un Facteur X de 0,9 %. La formule paramétrique du futur mécanisme incitatif du Distributeur serait donc de I-0,9 % pour les postes budgétaires couverts par la Formule d'indexation.

[147] Enfin, l'UMQ considère que le Facteur X devrait être positif et appuie, en ce sens, la recommandation de PEG qui constitue, selon elle, un minimum. Par ailleurs, l'intervenante ne se prononce pas sur le pourcentage précis qu'il convient de donner au Facteur X et réserve ses commentaires pour l'étude de productivité multifactorielle qui sera réalisée lors des premières années du MRI<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Pièce [C-FCEI-0016](#), p. 15.

<sup>47</sup> Pièce [C-RNCREQ-0035](#), p. 4.

<sup>48</sup> Pièce [C-UMQ-0020](#), p. 2.

### *Opinion de la Régie*

[148] À partir de la preuve qui lui est soumise et à l'instar des experts retenus, la Régie note que le niveau de la productivité de l'industrie affiche une tendance à la baisse au cours des dernières années. Dans plusieurs juridictions, ce constat s'est traduit par l'approbation d'un Facteur X plus faible.

[149] Dans ce contexte, la Régie partage en partie le constat du Distributeur à l'effet que la valeur moyenne du facteur de productivité de 1,51 % utilisée dans la réglementation des compagnies d'électricité nord-américaines de 1994 à 2011, mentionnée à la décision D-2017-043, ne reflète plus le contexte économique des dernières années dans lequel les entreprises d'électricité évoluent. Elle estime qu'il y a lieu de tenir compte de ce constat lors de la détermination de la valeur du Facteur X.

[150] Au-delà de ce dernier constat, la Régie juge que cette tendance à la baisse pour le facteur de productivité ne doit pas nécessairement se traduire par la fixation d'un Facteur X négatif, tel que recommandé par CEA.

[151] D'une part, la Régie juge que l'analyse présentée par CEA pour déterminer le Facteur X du Distributeur, soit l'utilisation d'une simple moyenne arithmétique à partir de certains rapports d'experts choisis, sans tenir compte des décisions des régulateurs, et sans intégrer les hypothèses ou le contexte de ces études de productivité, est incomplète. Le choix de l'expert de se limiter à certaines données ne constitue pas une position utile et éclairante pour la Régie.

[152] Particulièrement, la Régie est d'avis que pour offrir une recommandation crédible, CEA devait considérer les décisions des régulateurs sur ces dossiers, puisque ces derniers ont fait l'examen de la preuve et ont statué en s'appuyant sur celle-ci. Elle note qu'à l'exception du Massachusetts, aucun régulateur n'a approuvé une valeur négative au Facteur X, en dépit de rapports d'experts qui proposaient une telle valeur lors de l'examen de ces dossiers.

[153] La Régie retient plutôt les éléments du rapport de PEG qui, notamment, relèvent avec pertinence que les autorités réglementaires ont reconnu, en moyenne, un Facteur X de 0,60 % pour les distributeurs d'électricité<sup>49</sup>.

[154] En ce qui a trait à la possibilité qu'un facteur de productivité soit négatif, la Régie note et fait siens les propos de l'AUC, dans sa décision de décembre 2016 :

*« 166. As a further consideration, the Commission notes the concern that has been expressed by Calgary and the UCA with a negative value of the X factor. Experts for the distribution utilities pointed out that incentives are not affected by the choice of a particular value of the X factor, whether it is negative, zero or positive, except to the extent that the value selected may affect availability of incremental capital funding through particular capital tracker mechanisms. Rather, these incentives derive from the decoupling between revenues and costs that is explicit in a PBR plan. The Commission agrees. However, the Commission also is aware that indexing prices or revenues by I-X is based on the idea that part of the expected efficiency gains from PBR are passed on to consumers during the PBR plan term through the X factor, regardless of the actual performance of the distribution utilities. The appeal of this approach to consumers is obviously decreased when there are efficiency losses, and the value of X is negative.*

[...]

*169. The Commission has determined an X factor, using its judgement and expertise in weighing the evidence and in taking into account the multitude of considerations set out above, in particular evidence demonstrating that the TFP growth value cannot with certainty be identified as a single number, but rather, in view of the variability resulting from the assumptions employed, must be considered as falling within a reasonable range of values, between -0.79 and +0.75. The Commission finds that a reasonable X factor for the next generation PBR plans for electric and gas distribution utilities in Alberta, inclusive of a stretch factor, will be 0.3 per cent »<sup>50</sup>. [notes de bas de page omises]*

[nous soulignons]

---

<sup>49</sup> Pièce [C-AOCIE-CIFO-0032](#), p. 37.

<sup>50</sup> Pièce [B-0025](#), p. 43 à 45.

[155] Ainsi, le rôle de la Régie est de déterminer la valeur du Facteur X qui permet d'instaurer un mécanisme incitatif reflétant les gains d'efficacité du Distributeur pour en faire bénéficier les consommateurs en amont, soit dès l'établissement des revenus requis, sans devoir recourir à un traitement des écarts de rendement *a posteriori*.

[156] La Régie note les efforts d'efficacité importants réalisés par le Distributeur depuis 2008, soit un impact annuel moyen d'environ 3,3 % sur ses charges d'exploitation.

[157] Malgré la tendance à la baisse de la productivité pour les distributeurs en Amérique du Nord, la Régie est d'avis que le Distributeur demeure en mesure de réaliser des gains d'efficacité. À cet égard, elle partage notamment l'opinion de la FCEI à l'effet que certains projets réalisés, comme le projet LAD, pourront se traduire par des gains d'efficacité supplémentaires.

[158] Pour ces raisons, la Régie ne peut souscrire à la proposition du Distributeur de fixer une valeur négative au Facteur X, la preuve soumise ne lui permettant pas de soutenir une telle orientation.

[159] Aux fins de fixer la valeur du Facteur X, la Régie retient plutôt la preuve présentée par PEG, qu'elle juge crédible. L'expert PEG tient compte de l'ensemble du contexte dans lequel le Distributeur évolue ainsi que des tendances du secteur énergétique, tout en tenant compte des décisions réglementaires en la matière.

[160] La Régie juge que la recommandation de cet expert est raisonnable et qu'elle découle d'une analyse objective de l'évolution des facteurs de productivité en Amérique du Nord, tout en tenant compte du contexte récent du Distributeur au chapitre de sa productivité. Elle s'inscrit dans la tendance à la baisse, mais considère la capacité, pour le Distributeur, de réaliser des mesures d'efficacité.

**[161] Dans ce contexte, la Régie fixe à 0,30 % la valeur du Facteur X du Distributeur.**

**[162] Cette valeur du Facteur X sera maintenue constante pendant la durée de la première génération du MRI, notamment jusqu'au dépôt des résultats de l'étude PMF du Distributeur, qui aura lieu au plus tard au cours de la troisième année d'application du MRI. Le cas échéant, la Régie jugera si la valeur du Facteur X doit être ajustée en fonction des résultats de l'étude PMF.**

## 4.1 FACTEUR S

[163] CEA recommande de fixer la valeur du Facteur S à 0,25 %, pour un Facteur X combiné de -0,5 % dans le cadre d'un premier MRI du Distributeur. Cette recommandation est adoptée par le Distributeur.

[164] Le Distributeur s'interroge sur le recours à un tel facteur, dans la mesure où, comme la Régie le suggère, il est destiné à tenir compte d'un possible biais favorable ou défavorable spécifique, découlant de la résultante de l'ensemble des éléments couverts par la Formule d'indexation.

[165] CEA soutient que le Facteur S vise à faire profiter le client d'un bénéfice au-delà d'un niveau tendanciel de l'industrie. Il ne sert pas à corriger un biais observé chez l'un ou l'autre des éléments de coûts soumis à la Formule d'indexation. Il indique :

*« Practically speaking, a stretch factor is a judgmental matter designed to guarantee consumers savings greater than the industry trend level. It is not designed to remedy any bias in other plan elements. Taking these recent examples, the previous Alberta and recent Massachusetts stretch factors of 0.2 % and 0.25 %, respectively, establish reasonable benchmarks »<sup>51</sup>.*

[166] En intégrant un Facteur S de 0,25 %, CEA propose un Facteur (X+S) de -0,50 %<sup>52</sup> qu'il estime approprié comme point de départ pour un premier MRI et en lien avec les preuves d'experts soumises dans d'autres juridictions<sup>53</sup>.

[167] PEG est également d'avis que le Facteur S doit servir à refléter la trajectoire de la productivité propre du Distributeur au-delà de la croissance de la productivité tendancielle. Il souligne :

*« The stretch factor term of a revenue cap index formula should reflect an expectation of how the productivity growth of the subject utility will differ from the base productivity growth target. This depends in part on how the performance incentives generated by the plan compare to those in force for utilities in the*

---

<sup>51</sup> Pièce [B-0178](#), p. 20.

<sup>52</sup> Soit  $-0,75 \% + 0,25 \% = 0,5 \%$ .

<sup>53</sup> Pièce [B-0178](#), p. 25.

*productivity studies used to set the base productivity trend. It also depends on the company's operating efficiency at the start of the PBR plan. Productivity growth should be more rapid to the extent that inefficiency is greater »<sup>54</sup>.*

[168] PEG s'appuie donc sur l'évolution du niveau des charges d'exploitation et des cibles d'efficacité fixées par la Régie ainsi que sur les expériences récentes dans d'autres juridictions. L'expert juge qu'il est raisonnable de fixer le Facteur S à 0,20 %.

[169] S'appuyant notamment sur un potentiel d'efficacité qu'il estime inexploité et le biais favorable que pourrait introduire l'inclusion à la Formule d'indexation de la dépense d'amortissement et du rendement de la base de tarification, l'AHQ-ARQ recommande à la Régie de retenir un Facteur S de 1,2 % pour la première génération du MRI du Distributeur. Ce facteur s'ajoute au Facteur X de 0,3 % qu'il recommande, pour un Facteur X total de 1,5 %.

[170] L'AQCIE-CIFQ estime, pour sa part, que les recommandations de CEA pour les Facteurs X et S « *sont nettement excessives vers le bas quant au niveau de productivité que, selon la balance des probabilités, HQD devrait être en mesure de réaliser au cours des prochaines années* »<sup>55</sup>.

[171] Cet intervenant retient la recommandation de PEG pour le Facteur S. Il soutient qu'elle est prudente et transparente<sup>56</sup>.

[172] La FCEI n'a pas évalué le Facteur S. Elle est toutefois d'avis qu'il devrait être corrélé positivement avec le niveau d'incitatif que procure le mécanisme. Selon elle, la règle de partage ainsi que les autres caractéristiques du MRI procurent un incitatif modéré au Distributeur. Par conséquent, la FCEI estime que le Facteur S devrait lui aussi être modéré<sup>57</sup>. Elle indique, dans son argumentation, que le 0.2 % proposé par les deux experts la satisfait<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Pièce [C-AQCIE-CIFQ-0032](#), p. 29 et 30.

<sup>55</sup> Pièce [C-AQCIE-CIFQ-0061](#), p. 19.

<sup>56</sup> Pièce [C-AQCIE-CIFQ-0061](#), p. 19.

<sup>57</sup> Pièce [C-FCEI-0037](#), p. 8.

<sup>58</sup> Pièce [C-FCEI-0037](#), p. 8.

[173] OC s'en remet également aux recommandations de PEG.

### *Opinion de la Régie*

[174] La Régie note que le Facteur S est principalement utilisé lorsque le régulateur croit que l'entreprise réglementée est en mesure de générer une productivité supérieure à celle de son secteur d'activité.

[175] La Régie note que la question de savoir si l'ajout des actifs à la Formule d'indexation avait pour effet d'ajouter un biais et si, le cas échéant, ce biais devait être redressé au moyen d'un Facteur S a fait l'objet de longues discussions dans le cadre de l'audience. À cet égard, la Régie est d'avis que la preuve n'est pas concluante.

[176] Par ailleurs, les participants ont également mentionné que ce facteur est plus fréquemment utilisé dans le cadre des MRI de première génération, alors que les efforts d'efficacité débutent. Pour sa part, CEA indique qu'il n'y a pas eu d'étude à cet égard, mais qu'il s'agit plutôt d'une présomption. À cet égard, la Régie rappelle que, dans le cadre des précédents dossiers tarifaires du Distributeur, elle a établi un facteur d'efficacité et a fait le suivi de ses efforts d'efficacité depuis 2008. Elle note que ces efforts ont produit des gains d'efficacité dont les consommateurs ont également bénéficié. D'ailleurs, l'ensemble des participants ont reconnu que les résultats des efforts d'efficacité du Distributeur sur ses charges d'exploitation ont dépassé les cibles annuelles fixées par la Régie pendant de nombreuses années.

[177] Selon PEG, la détermination du Facteur S doit se faire en fonction de l'efficacité de l'entreprise au début de son MRI. Plus l'entreprise est inefficace, plus la croissance de sa productivité peut et doit être grande. Or, le Distributeur a fait valoir qu'il est une entreprise efficace. Bien que la Régie croit que le Distributeur dispose encore d'une marge pour des mesures d'efficacité, elle ne croit pas nécessaire d'introduire un Facteur S en sus du Facteur X.

[178] **Pour ces motifs, la Régie détermine la valeur du Facteur S à 0 %.**

## 5. SEUIL DE MATÉRIALITÉ

[179] Dans sa décision D-2017-043, la Régie reconnaît la nécessité de traiter de certains coûts à l'extérieur de la Formule d'indexation à titre d'exclusion (Facteur Y) ou d'exogène (Facteur Z).

[180] La Régie retient les critères suivants dans l'établissement d'éléments de coûts à être traités en Facteur Y :

- la récurrence des coûts;
- l'imprévisibilité des montants liés aux éléments de coûts;
- l'insuffisance du contrôle du Distributeur sur les éléments de coûts;
- un seuil de matérialité proposé à 15 M\$, tant pour la création que le maintien d'un élément de coût en Facteur Y.

[181] En ce qui a trait au seuil de matérialité, la Régie réserve alors sa décision quant à l'établissement de ce seuil lors de la phase 3.

[182] De plus, la Régie considère que le seuil de matérialité doit se vérifier de façon continue, de manière à pouvoir transférer cet élément de coût dans la Formule d'indexation, si le montant n'atteint plus ce seuil.

[183] Pour ce qui est du Facteur Z, la Régie retient les mêmes critères que ceux applicables dans le cas du Facteur Y, à l'exception du critère de récurrence qui doit faire place à celui de l'imprévisibilité de l'émergence de cet élément de coût pendant la durée du MRI. La Régie propose également un seuil de matérialité à 15 M\$.

### **5.1 SEUIL DE MATÉRIALITÉ POUR LES EXCLUSIONS (FACTEUR Y) ET LES EXOGÈNES (FACTEUR Z)**

[184] En premier lieu, le Distributeur souligne que le seuil de matérialité agit uniquement comme seuil de qualification d'un élément de coût à titre d'exclusion ou d'exogène. Il vise à vérifier l'importance d'un coût et non pas sa variabilité ou sa volatilité et s'applique



donc à la valeur totale de l'élément de coût visé, et non à sa variance, tant historique que prévue.

[185] Le Distributeur est d'avis que le seuil de matérialité doit être considéré de façon différenciée, selon qu'il s'agit d'un Facteur Y ou Z.

[186] Le Distributeur comprend que la Régie souhaite éviter de traiter des éléments de coûts en Facteur Y avec des montants annuels négligeables, notamment dans l'optique où elle considère que la création d'une multitude de Facteurs Y n'est pas de nature à favoriser l'atteinte de l'objectif d'allégement réglementaire prévu à l'article 48.1 de la Loi. Cependant, il croit que ce seuil de matérialité pour le Facteur Y doit être de 5 M\$ plutôt que 15 M\$, comme proposé par la Régie.

[187] Le Distributeur rappelle que dans ses dossiers tarifaires précédents, la Régie, en raison de sa préoccupation quant à la multiplication des éléments éligibles à titre d'éléments spécifiques dans le cadre de la formule paramétrique, a jugé utile d'ajouter aux critères d'établissement des éléments spécifiques un seuil minimum de 5 M\$<sup>59</sup>. Ce montant a été ultérieurement retenu par la Régie comme seuil de détermination du caractère significatif de montants à récupérer lors du débat portant sur le traitement réglementaire des coûts des projets supérieurs à 10 M\$ et non autorisés<sup>60</sup>.

[188] Selon le Distributeur, le seuil de matérialité de 5 M\$ correspond à celui auquel la Régie a recours, en raison de son caractère significatif, pour limiter le nombre d'éléments éligibles à des traitements réglementaires particuliers. Dans le cas de tels éléments, qui s'apparentent par nature à des exclusions, ce n'est pas tant la notion de risque d'affaires qui intervient que celle du biais introduit par l'impossibilité de les considérer adéquatement dans l'établissement des revenus requis.

[189] De l'avis du Distributeur, il importe d'établir le seuil de matérialité des éléments traités en Facteurs Y à un niveau qui permet le juste calibrage de la Formule d'indexation, de façon à ce que son MRI intègre au mieux les multiples pressions exercées sur ses coûts, tout en tenant compte de l'objectif d'allégement réglementaire. Ainsi, le MRI sera à même de jouer son rôle en matière d'efficacité recherchée et de détermination de tarifs justes et raisonnables.

---

<sup>59</sup> Décision [D-2011-028](#), p. 80, par. 318.

<sup>60</sup> Décision [D-2012-024](#), p. 43, par. 129.

[190] Le Distributeur soutient que le seuil de 5 M\$, qui est utilisé depuis des années pour identifier les éléments spécifiques, est adéquat pour les Facteurs Y. Il mentionne que le nombre relativement restreint de propositions pour des Facteurs Y démontre cette adéquation.

[191] Le Distributeur insiste sur le fait que le traitement d'une rubrique de coût à titre d'exclusion ne constitue en rien un frein à l'efficacité au chapitre des activités visées par l'exclusion en question.

[192] Par ailleurs, le Distributeur préconise que la vérification en continu du seuil de matérialité s'effectue en tenant compte d'une nécessaire stabilisation des coûts et de l'évolution anticipée, avant de procéder à un transfert sous l'application de la Formule d'indexation.

[193] À cet égard, le Distributeur propose de considérer une période historique de deux ans pour s'assurer de la stabilisation des coûts et enclencher, le cas échéant, le réexamen d'un Facteur Y, dont les coûts totaux auraient glissé sous le seuil de matérialité retenu. Il suggère également de compléter cette analyse par une appréciation de la trajectoire anticipée des coûts traités en Facteur Y soumis à un tel réexamen.

[194] Pour ce qui est du Facteur Z, le Distributeur note que la logique d'établissement d'un seuil de matérialité à 15 M\$ s'est inscrite dans une perspective d'évaluation de ce qui fait partie, ou non, de son risque d'affaires. Il rappelle que le précédent auquel la Régie réfère quant à un tel seuil a trait au cas spécifique de la mise en place d'un mécanisme permettant de récupérer les coûts d'événements imprévisibles<sup>61</sup>.

[195] En conséquence, le Distributeur estime que la référence au compte d'écarts pour événements imprévisibles en réseaux autonomes est appropriée<sup>62</sup> et prend donc acte de la décision de la Régie d'imposer un seuil de matérialité de 15 M\$<sup>63</sup>.

[196] Pour sa part, l'AQICIE-CIFQ s'étonne de la proposition du Distributeur de ramener à 5 M\$ le seuil de matérialité pour les éléments de coûts à traiter en Facteur Y. Il

---

<sup>61</sup> Décision [D-2015-150](#), p. 18, par. 69.

<sup>62</sup> Dossier R-3905-2014 Phase 2.

<sup>63</sup> Décision [D-2017-043](#).

mentionne que, même si la Régie a réservé sa décision à ce chapitre lors de la phase 3, il est parfaitement d'accord avec la conclusion de la Régie en phase 1, à l'effet que toute variation d'éléments de coûts, dont la valeur est inférieure à 15 M\$, fait partie du risque d'affaires normal de l'entreprise.

[197] L'intervenant rappelle que son expert PEG est en désaccord avec la proposition du Distributeur. Il recommande de maintenir le seuil de matérialité de 15 M\$ retenu par la Régie en phase 1, qu'il juge raisonnable pour une entreprise de la taille du Distributeur. PEG suggère également que le seuil soit indexé annuellement en fonction de la Formule d'indexation<sup>64</sup>.

[198] De plus, l'AQCIE-CIFQ appuie la proposition de son expert de créer un « *cost tracker dead zone* ». Selon cette proposition, toutes les variations de coûts se qualifiant pour les Facteurs Y, jusqu'à concurrence de 15 M\$, seraient assumées par l'actionnaire et tout excédent au-delà de ce seuil serait récupéré dans les tarifs de la clientèle<sup>65</sup>.

[199] En ce qui a trait au Facteur Z, l'AQCIE-CIFQ est d'accord avec les recommandations de son expert PEG de maintenir le seuil de matérialité à 15 M\$ pour les Facteurs Z et retenir un « *cost tracker dead zone* » selon lequel toutes les variations de coûts, jusqu'à concurrence de 15 M\$, seraient assumées par l'actionnaire et tout excédent serait récupéré dans les tarifs de la clientèle.

[200] L'AHQ-ARQ est d'avis que le MRI devrait viser l'inclusion à la Formule d'indexation du maximum de coûts du Distributeur. Il reprend son argumentation soumise lors de la phase 1 à l'effet que, dans la détermination des coûts à être traités à l'extérieur de la Formule d'indexation, ceux-ci doivent être limités en fonction d'un seuil de matérialité. Ce seuil, par rubrique de coût, doit être suffisamment élevé de telle sorte que si cette rubrique n'était pas traitée hors de la Formule d'indexation, cela pourrait être néfaste pour l'entreprise. L'AHQ-ARQ est d'avis qu'un seuil de 5 M\$ ne rencontrerait pas ce critère.

[201] L'AHQ-ARQ recommande donc à la Régie de retenir un seuil de matérialité de 15 M\$, tant pour le Facteur Y que pour le Facteur Z. Quant au Facteur Z, il est d'avis que le seuil doit être fixé à 15 M\$ pour chaque événement ou panne pris individuellement.

---

<sup>64</sup> Pièce [C-AOCIE-CIFQ-0032](#), p. 63.

<sup>65</sup> Pièce [C-AOCIE-CIFQ-0057](#), p. 14, acétate 28.

[202] Selon la FCEI, la raison d'être d'un Facteur Y est de protéger l'entreprise (ou les clients) de l'effet de variations importantes de coûts. Conséquemment, elle est d'avis que le seuil de matérialité devrait s'appliquer à la variation observée ou potentielle d'un coût plutôt qu'à son niveau.

[203] La FCEI note qu'un écart de coûts de 5 M\$ conduit à un écart de taux de rendement sur l'avoir propre de 0,13 %, alors qu'un écart de 15 M\$ correspond à un écart de rendement de 0,4 %. Elle considère que ces variations ne sont pas significatives, en comparaison de l'ensemble des variations de coûts qui sont susceptibles de survenir.

[204] La FCEI est d'avis que la proposition du Distributeur d'établir un seuil de matérialité à 5 M\$ n'est pas appropriée, compte tenu des variations de coûts observées pour des éléments inclus dans la Formule d'indexation. L'intervenante estime que le seuil de matérialité de 15 M\$ est préférable.

[205] OC favorise, tant pour le Facteur Y que pour le Facteur Z, un seuil de matérialité suffisamment élevé pour atteindre les objectifs visés par l'article 48.1 de la Loi, tel qu'énoncé par la Régie dans sa décision D-2017-043. Selon l'intervenante, un tel seuil peut être établi en fonction du risque auquel les distributeurs d'électricité font face et qui est relatif à leurs revenus requis et leur rendement sur les capitaux propres.

[206] Étant donné la taille du Distributeur et les objectifs visés par la Loi, OC est d'avis que le seuil de 15 M\$ proposé par la Régie est raisonnable. De plus, à l'instar de PEG, elle suggère de moduler le seuil en fonction de la Formule d'indexation.

[207] SÉ est d'accord avec le principe d'un seuil de matérialité pour les Facteurs Y à 15 M\$.

[208] SÉ considère qu'il est important de confirmer que c'est le montant total d'un poste budgétaire qui doit être considéré aux fins de la détermination de sa matérialité, et non sa variation interannuelle ou sa variation réelle/prévisionnelle.

[209] Par ailleurs, SÉ considère que, par souci de cohérence, un poste budgétaire déjà reconnu comme un Facteur Y, pendant une année donnée du mécanisme, devrait être maintenu comme exclusion jusqu'au terme du MRI, peu importe ses variations de coûts. L'intervenante est d'avis que c'est seulement lors du renouvellement du mécanisme que la réévaluation du statut d'exclusion devrait être discutée.

[210] SÉ croit que la Régie conservera toujours la discrétion, par souci de logique avec les autres exclusions déjà reconnues ou en raison de la nature du poste budgétaire, de choisir d'exclure un nouvel élément du mécanisme.

[211] L'UMQ est d'accord avec la proposition du Distributeur, car elle considère qu'un seuil de matérialité de 5 M\$ pour les éléments traités en Facteur Y permet de le responsabiliser, tout en respectant l'objectif d'allégement réglementaire, par cohérence avec les décisions antérieures.

[212] Finalement, l'UMQ appuie la proposition, qu'elle juge raisonnable, d'un seuil de matérialité à 15 M\$ pour les éléments traités en Facteur Z.

### *Opinion de la Régie*

[213] Dans sa décision D-2017-043, la Régie propose un seuil de matérialité à 15 M\$ afin d'éviter de reconnaître des Facteurs Y avec des montants non significatifs, favorisant ainsi l'objectif d'allégement réglementaire. De plus, elle considère que toute variation d'éléments de coûts inférieure à 15 M\$ fait partie du risque d'affaires du Distributeur.

[214] La Régie constate que cette section de sa décision D-2017-043 à propos du seuil de matérialité soulève une certaine confusion quant à l'objet de son application.

[215] À cet effet, la Régie souhaite préciser que le seuil de matérialité s'applique sur le montant total de l'élément de coût.

[216] Elle considère aussi que cet élément de coût doit dépasser ce seuil régulièrement. Par cette mention, la Régie souhaite éviter que le dépassement ponctuel et extraordinaire du seuil ait comme conséquence de le traiter en exclusion.

[217] À l'inverse, lorsque le traitement en exclusion est accordé pour un élément de coût, mais qu'après l'examen d'un dossier tarifaire, la Régie constate que celui-ci ne franchit plus régulièrement le seuil de matérialité, elle pourrait décider que cet élément de coût doit désormais faire partie des éléments à l'intérieur de la Formule d'indexation.

[218] Chacun des éléments de coûts dont le montant est inférieur au seuil de matérialité fait partie du risque d'affaires du Distributeur.

[219] Enfin, l'imprévisibilité d'un élément de coût, qui s'apprécie en tenant compte de la variabilité ou la volatilité de cet élément d'une année à l'autre, n'est pas visée par l'atteinte du seuil. Elle doit plutôt être examinée de façon distincte du seuil, au cas par cas, lors de la demande d'exclusion.

[220] La Régie note qu'à l'exception de l'UMQ, qui appuie la proposition du Distributeur, tous les autres intervenants sont en accord, pour différents motifs, avec la fixation d'un seuil à 15 M\$ pour déterminer l'éligibilité d'un élément de coût en Facteur Y.

[221] Selon la Régie, la proposition du Distributeur de fixer le seuil de matérialité à 5 M\$ pour le Facteur Y s'éloigne des objectifs qu'elle poursuit.

[222] Premièrement, la Régie est d'avis que le fait de fixer un seuil à 5 M\$ risque d'amener un nombre plus élevé d'exclusions, ce qui va à l'encontre des objectifs de l'article 48.1 de la Loi. D'une part, l'exclusion d'une rubrique de coûts signifie un examen réglementaire plus approfondi, contrairement à l'objectif d'allègement réglementaire. D'autre part, l'inclusion d'une rubrique de coûts à la Formule d'indexation renforce l'incitatif d'une entreprise à contenir ses coûts, ce qui peut être profitable à la fois aux consommateurs et au Distributeur.

[223] Deuxièmement, la Régie ne retient pas l'argument du Distributeur à l'effet que pour les exclusions, ce n'est pas tant la notion de risque d'affaires qui intervient que celle du biais introduit par l'impossibilité de les considérer adéquatement dans l'établissement des revenus requis.

[224] Selon la Régie, le risque d'affaires du Distributeur se traduit par le développement d'un écart entre le revenu requis projeté utilisé pour l'établissement des tarifs et les résultats réels.

[225] Dans sa décision D-2015-150<sup>66</sup>, la Régie a jugé qu'en deçà de 40 points de base, ou 15 M\$, le Distributeur était rémunéré pour ce risque à même le rendement qu'il reçoit.

---

<sup>66</sup> [Page 15.](#)

[226] La nature du risque d'affaires importe peu. La Régie est d'avis que le seuil de matérialité devrait être identique, tant pour les exclusions que pour les exogènes.

**[227] En conséquence, la Régie fixe le seuil de matérialité à 15 M\$ pour traiter un élément de coût en Facteur Y.**

[228] L'expert PEG et OC proposent que le seuil de 15 M\$ soit indexé sur la base de la Formule d'indexation. La pertinence de cette proposition n'a pas été démontrée. Le seuil de matérialité est établi, entre autres, en regard du risque du Distributeur et, ce faisant, ne suit pas la Formule d'indexation. De plus, la Régie ne l'établit pas en termes de points de base mais plutôt en dollars. Le niveau du seuil doit être suffisamment stable pour être en mesure d'y référer sur le terme d'un MRI. En conséquence, la Régie ne juge pas opportun de faire varier le seuil avec les revenus requis.

[229] La Régie ne retient pas non plus la proposition de PEG, partagée par l'AQIC-CIFQ, d'un « *cost tracker dead zone* » selon lequel toutes les variations de coûts se qualifiant pour le Facteur Y, jusqu'à concurrence de 15 M\$, seraient assumées par l'actionnaire et que tout excédent au-delà de ce seuil serait récupéré dans les tarifs de la clientèle.

[230] Le seuil de 15 M\$ permet de s'assurer de ne pas traiter en exclusion des éléments de coûts qui ne démontrent pas un seuil significatif. Une fois cette démonstration faite et que l'élément de coût y est inscrit, il n'y a pas lieu de faire un « *cost tracker dead zone* ». Le « *cost tracker dead zone* » exige de diviser les coûts d'un élément en deux catégories, soit ceux qui s'intègrent à la Formule d'indexation et ceux qui sont traités en exclusion. Il s'agit donc de créer un second seuil. La différence entre les deux n'étant pas facile à distinguer, une telle pratique s'avère complexe. La Régie considère que cette proposition va à l'encontre du critère d'allégement réglementaire de l'article 48.1 de la Loi.

[231] Pour sa part, le Distributeur préconise que la vérification en continu du seuil de matérialité des Facteurs Y s'effectue en tenant compte d'une nécessaire stabilisation des coûts et de l'évolution anticipée, avant de procéder à un transfert sous l'application de la Formule d'indexation.

[232] À cet égard, le Distributeur propose de considérer une période de deux ans historique pour s'assurer de la stabilisation des coûts et enclencher, le cas échéant, le

réexamen d'un Facteur Y dont les coûts totaux auraient glissé sous le seuil de matérialité retenu.

[233] La Régie est d'avis qu'en principe, un élément de coût traité en Facteur Y devrait être réexaminé lorsque le seuil de matérialité n'est plus régulièrement atteint, afin de déterminer si ce coût doit être intégré à la Formule d'indexation.

[234] Cependant, étant donné qu'il s'agit du premier MRI du Distributeur, la Régie juge qu'il est préférable d'assurer une certaine stabilité en ce qui a trait aux éléments de coûts traités en Facteur Y. Elle souhaite ainsi éviter qu'un élément de coût puisse être reclassé à plusieurs reprises au cours du MRI et, conséquemment, complexifier le processus réglementaire.

[235] En conséquence, la Régie détermine que, si un élément de coût se qualifie et est reconnu à titre d'exclusion, ce coût devrait être considéré comme un Facteur Y jusqu'au terme du MRI. Elle réexaminera les Facteurs Y reconnus dans la présente décision lors du prochain renouvellement du MRI prévu en 2022.

[236] Pour ce qui est des exogènes, la Régie constate que tant le Distributeur que les intervenants considèrent qu'un seuil de 15 M\$ est raisonnable.

[237] La Régie ne retient pas la proposition de PEG quant à la mise en place d'un « *cost tracker dead zone* » pour les éléments de coûts traités en exogènes, pour les motifs exprimés précédemment pour les exclusions.

[238] Cela dit, elle prend note des préoccupations réitérées par PEG quant à la possibilité pour le Distributeur de demander un exogène pour des investissements liés à des projets majeurs non prévus. Toutefois, comme la Régie l'exprimait dans sa décision D-2017-043<sup>67</sup>, le seuil de matérialité permet d'éviter d'avoir des éléments de coûts avec des montants annuels négligeables. En exigeant que l'impact annuel sur les revenus requis du Distributeur en raison d'un investissement lié à un projet majeur non prévu franchisse le seuil de matérialité de 15 M \$, la Régie estime qu'il n'y a pas lieu de craindre les problèmes évoqués par PEG.

---

<sup>67</sup> [Page 76](#), par. 313.



[239] **En conséquence, la Régie fixe le seuil de matérialité à 15 M\$ aux fins de reconnaître un élément de coût à traiter en Facteur Z.**

## 6. EXCLUSIONS (FACTEUR Y)

[240] Dans sa décision D-2017-043, la Régie détermine que les achats d'électricité, les charges liées au service de transport et les dépenses capitalisables des interventions en efficacité énergétique (IEÉ) sont traités en Facteur Y.

[241] Dans la présente demande, le Distributeur soumet ses propositions quant aux autres éléments de coûts qui devraient, selon lui, être traités en Facteur Y.

### 6.1 COÛT DE RETRAITE

[242] Dans sa décision D-2017-043<sup>68</sup>, la Régie juge que les coûts de retraite doivent être couverts par la Formule d'indexation. Elle réserve toutefois sa décision à cet égard dans le présent dossier.

[243] Dans cette décision, la Régie invoque les motifs suivants :

*« [367] La Régie estime que, dans le présent contexte de marchés financiers stables, un poids plus important doit être accordé au contrôle du Distributeur de sa masse salariale plutôt qu'à la volatilité des marchés financiers.*

*[368] Il y aura vraisemblablement une variabilité des coûts de retraite mais, comme par le passé, celle-ci pourra être gérée à l'intérieur de la masse salariale.*

*[369] La Régie estime qu'à terme, le Distributeur a le contrôle de ses coûts de retraite, et que les variations de rendement de ses comptes de retraite font partie de son risque d'affaire.*

---

<sup>68</sup> [Page 89](#), par. 367 à 371.

[370] Par ailleurs, comme la Formule d'indexation s'applique sur la masse salariale du Distributeur, la Régie juge pertinent qu'elle s'applique aussi au reste de la masse salariale, y compris les coûts de retraite ».

[244] Le Distributeur est d'avis qu'il convient d'apporter certaines nuances aux éléments invoqués par la Régie<sup>69</sup>.

[245] Le Distributeur indique que la volatilité des coûts de retraite d'année en année s'est maintenue et a même pris de l'ampleur au fil du temps. Il considère que c'est cette volatilité qui est le principal élément à considérer pour déterminer si le coût de retraite doit être établi comme une exclusion ou être intégré à la Formule d'indexation, et non pas la variabilité en lien avec les écarts autorisés/réels pour une année donnée.

[246] Le tableau suivant présente, pour la période de 2011 à 2018, l'historique du coût de retraite du Distributeur ainsi que les écarts d'une année à l'autre.

**TABLEAU 3**  
**HISTORIQUE DU COÛT DE RETRAITE DU DISTRIBUTEUR**

(en M\$)	Référentiel comptable <sup>1</sup>	Coût des services rendus			Autres composantes des ASF			Coût de retraite		
		Quote-part HQD	Écarts Année/Année antérieure	% d'écarts	Quote-part HQD	Écarts Année/Année antérieure	% d'écarts	Quote-part HQD	Écarts Année/Année antérieure	% d'écarts
2011	PCGR	84,5	16,4	24%	(47,5)	14,3	23%	37,0	18,6	101%
2012	PCGR	98,4	13,9	16%	(65,2)	(17,7)	(37%)	33,2	(3,8)	(10%)
2013	PCGR	111,7	13,3	14%	(33,6)	31,6	48%	78,1	44,9	135%
2014	PCGR	97,2	(14,5)	(13%)	(24,8)	8,8	26%	72,4	(5,7)	(7%)
2015	PCGR	117,2	20,0	21%	(34,8)	(10,0)	(40%)	82,4	10,0	14%
2016	US GAAP	112,4	(4,8)	(4%)	(85,9)	(51,1)	(147%)	26,5	(55,9)	(68%)
2017 <sup>2</sup>	US GAAP	116,6	4,2	4%	(118,7)	(32,8)	(38%)	(2,1)	(28,6)	(108%)
2018 <sup>3</sup>	US GAAP	130,3	13,7	12%	(121,6)	(2,9)	(2%)	8,7	10,8	514%

Sources : Pièces [B-0080](#), p. 28, [B-0115](#), p. 5, et [B-0021](#), p. 9.

ASF : Avantages sociaux futurs.

Note 1 : Pour les années 2012 à 2015, les données réglementaires ont été établies selon les normes internationales d'information financière (IFRS) et ont été redressées selon les principes comptables généralement reconnus (PCGR) du Canada, à des fins de comparaison. À compter du 10 juillet 2015, les données sont établies selon les PCGR des États-Unis (US GAAP). Les PCGR du Canada s'apparentaient aux PCGR des États-Unis pour la comptabilisation du coût de retraite (pièce [B-0198](#), p. 17).

Note 2 : Année de base 2017.

Note 3 : Année témoin 2018.

<sup>69</sup> Pièce [B-0175](#), p. 13 à 17.

[247] Le Distributeur mentionne que l'historique du coût de retraite montre une augmentation importante du coût des services rendus sur la période à compter de 2009<sup>70</sup>, malgré une baisse de l'effectif sur la même période.

[248] Il rappelle que la majorité des fluctuations du coût de retraite, tant en ce qui a trait au coût des services rendus qu'aux autres composantes des avantages sociaux futurs (ASF), sont dues aux fluctuations de valeurs de marché attribuables au niveau du taux d'actualisation ainsi qu'au rendement de l'actif. Selon le Distributeur, puisque ces fluctuations sont clairement hors du contrôle d'Hydro-Québec, une telle volatilité ne saurait être captée par la Formule d'indexation.

[249] Il explique que l'impact des fluctuations du taux d'actualisation se fait sentir à la fois sur le coût des services rendus et sur les autres composantes des ASF. Il indique que des analyses de sensibilité démontrent qu'une fluctuation de 1 % du taux d'actualisation du passif peut entraîner un mouvement de près de 300 M\$ du coût de retraite d'Hydro-Québec<sup>71</sup>. Ces variations du taux d'actualisation, dictées par les taux d'intérêt, sont entièrement hors du contrôle d'Hydro-Québec.

[250] Le Distributeur ajoute que les variations du rendement de l'actif affectent les autres composantes des ASF du coût de retraite. Ainsi, des analyses de sensibilité démontrent qu'une variation de 10 % du rendement de l'actif de la caisse de retraite autour du rendement espéré entraîne une fluctuation de près de 200 M\$ du coût de retraite d'Hydro-Québec<sup>72</sup>. Selon ces analyses, seulement une petite partie des fluctuations du rendement de l'actif de la caisse de retraite, soit les décisions d'investissement, est attribuable aux actions d'Hydro-Québec. Il indique que statistiquement, uniquement 1,5 % des variations annuelles du rendement de la caisse sont attribuables à des décisions spécifiques d'Hydro-Québec. Ainsi, la presque totalité, soit 98,5 %, des variations de rendements annuels n'était pas liée à des décisions de gestion spécifiques à Hydro-Québec, mais plutôt aux fluctuations des marchés financiers affectant l'ensemble des caisses de retraite<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> Pièce [B-0115](#), p. 5, tableau R-1.1-A.

<sup>71</sup> La Régie estime la quote-part du Distributeur à 90 M\$ (ou 30 %).

<sup>72</sup> La Régie estime la quote-part du Distributeur à 60 M\$ (ou 30 %).

<sup>73</sup> Pièce [B-0198](#), p. 18.

[251] De plus, le Distributeur mentionne que :

*« Le coût de retraite est également influencé par les augmentations salariales. À titre d'exemple, une augmentation salariale additionnelle de 1 % octroyée à tous les employés actifs d'Hydro-Québec se traduit par un impact estimé de 15 M\$<sup>[74]</sup> sur le coût de retraite de l'année suivante, dont environ 5 M\$ sur le coût des services rendus (augmentation d'environ 1 % de celui-ci), 3 M\$ d'intérêts sur le passif relatif aux obligations au titre des prestations projetées et 7 M\$ sur l'amortissement de la perte actuarielle. Le Distributeur constate donc que les éléments sous le contrôle d'Hydro-Québec n'influencent que très peu les coûts de retraite annuels »<sup>75</sup>.*

[252] Enfin, le Distributeur conclut que :

*« À partir des constats exposés ci-dessus, le Distributeur est d'avis que l'évolution du coût de retraite ne peut s'inscrire dans une formule d'indexation qui ne refléterait pas les fluctuations des valeurs de marché, tant pour le taux d'actualisation que pour le rendement de l'actif. L'évolution du coût de retraite intégré dans les revenus requis du Distributeur ne peut être conditionnée par l'application d'une formule de type I-X, les facteurs d'inflation et de productivité ne reflétant pas la réalité des marchés qui influencent les régimes de retraite »<sup>76</sup>.*

[253] Le Distributeur souligne également que le coût de retraite annuel est supérieur au seuil d'admissibilité pour les exclusions, dont il propose la fixation à 5 M\$ et qu'il constitue une dépense récurrente. Il en conclut que le coût de retraite se qualifie à titre d'exclusion (Facteur Y)<sup>77</sup>.

[254] Par ailleurs, le Distributeur propose que le coût des autres régimes soit inclus dans la Formule d'indexation. Il indique que, contrairement au coût de retraite, le coût des autres régimes est assez stable dans le temps. Puisque les autres régimes sont très peu capitalisés, cela induit moins de volatilité<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> La Régie estime la quote-part du Distributeur à 4,5 M\$ (ou 30 %).

<sup>75</sup> Pièce [B-0175](#), p. 17.

<sup>76</sup> Pièce [B-0175](#), p. 17.

<sup>77</sup> Pièce [B-0175](#), p. 17.

<sup>78</sup> Pièce [B-0080](#), p. 34.

### ***Position des intervenants***

[255] Dans son rapport, l'expert PEG est d'avis que :

*« Y factoring retirement costs is a judgement call as there are arguments on both sides. Y factoring these costs can encourage HQD to shift employee compensation from salaries and wages to retirement benefits. Review of these costs can be challenging. On the other hand, these costs are substantial and variable due to business conditions beyond HQD's control. The labor price subindex of the inflation measure tracks trends in salaries and wages but not retirement costs. Retirement costs have been Y factored in several MRIs. The decision on whether to Y factor retirement costs should depend on the extent to which the MRI protects HQD from other kinds of risk »<sup>79</sup>.*

[256] Questionné à ce sujet en audience, PEG précise que *« If you were to make a significant concession on any of the issues that I was disagreeing with, then I would definitely put myself in the camp of not Y factoring retirement costs »<sup>80</sup>.*

[257] Selon l'AQCIE-CIFQ, l'élément du coût de retraite devait être inclus dans la Formule d'indexation, privilégiant une Formule d'indexation plus englobante<sup>81</sup>. Il fait valoir le lien de cet élément avec les décisions d'Hydro-Québec sur la rémunération globale de ses employés.

[258] La FCEI est d'avis que les variables exogènes qui engendrent un risque de variation sont le taux d'actualisation du coût des services rendus, le taux d'actualisation des intérêts sur les obligations et le taux de rendement prévu des actifs. Elle croit qu'il serait possible de créer un Facteur Y qui neutraliserait l'effet des variations de ces taux (Facteur Y<sub>CR</sub>), tout en intégrant les coûts de retraite dans l'enveloppe de la Formule d'indexation. Elle recommande de mettre en place une telle exclusion<sup>82</sup>.

[259] L'intervenante fait valoir une similitude entre le traitement requis pour le coût de retraite et les coûts liés à la base de tarification. Un mécanisme similaire au taux de

---

<sup>79</sup> Pièce [C-AQCIE-CIFQ-0032](#), p. 60.

<sup>80</sup> Pièce [A-0094](#), p. 183.

<sup>81</sup> Pièce [A-0094](#), p. 182.

<sup>82</sup> Pièce [C-FCEI-0016](#), p. 17 et 18.

rendement des capitaux propres (TRCP) (voir la section 6.8 de la présente décision) pourrait être mis en place pour le coût de retraite qui isolerait les variations exogènes tout en incitant le Distributeur à optimiser sa masse salariale. En audience, la FCEI a proposé une piste de solution. Cependant, elle admet que cette solution doit être testée et examinée éventuellement<sup>83</sup>.

[260] Subsidiairement, la FCEI estime, comme le Distributeur, que le coût de retraite devrait faire l'objet d'une exclusion<sup>84</sup>.

[261] OC mentionne qu'elle cherche un compromis entre, d'une part, les arguments valables du Distributeur sur la volatilité du coût de retraite et l'absence de contrôle sur le taux d'actualisation et les taux d'intérêt et, d'autre part, l'aspect difficilement différenciable des salaires et du coût de retraite dans la stratégie de la gestion de la masse salariale du Distributeur et l'opportunité d'inciter ce dernier à gérer ces charges de manière efficiente. L'intervenante recommande donc la création d'un compte d'écarts et de reports (CER) qui neutraliserait les impacts du taux d'actualisation et du taux de rendement sur le coût de retraite<sup>85</sup>.

[262] SÉ est d'accord avec le Distributeur à l'effet que le coût de retraite soit exclu de la Formule d'indexation en raison de sa très grande volatilité<sup>86</sup>. L'intervenante recommande de l'accepter comme exclusion (Facteur Y) et de le maintenir ainsi, même si durant une année future du MRI, le coût annuel venait à baisser en deçà de 15 M\$<sup>87</sup>.

[263] L'UMQ est d'avis que le Distributeur doit assumer une part de responsabilité dans la gestion des dépenses relatives aux régimes de retraite, puisqu'il lui revient d'accorder ou non à ses employés des conditions particulières au titre de la rémunération globale. Pour l'intervenante, les coûts de retraite ne peuvent être considérés comme un simple « *pass on* » à la clientèle.

[264] L'UMQ propose un mécanisme hybride qui viserait à faire assumer au Distributeur les écarts de coûts relatifs aux régimes de retraite jusqu'à concurrence de 15 M\$. Plus

---

<sup>83</sup> Pièce [C-FCEI-0037](#), p. 10 et 11.

<sup>84</sup> Pièce [C-FCEI-0016](#), p. 18.

<sup>85</sup> Pièce [C-OC-0023](#), p. 5.

<sup>86</sup> Pièce [C-SÉ-0026](#), p. 19.

<sup>87</sup> Pièce [A-0095](#), p. 192.

précisément, le mécanisme hybride proposé implique d'évaluer, pour chaque année, l'écart des coûts relatifs aux régimes de retraite, dont les 15 premiers millions seraient assumés par le Distributeur par l'inclusion des coûts de l'année précédente à la Formule d'indexation. Toute dépense à ce titre, au-delà de ce montant, serait traitée comme une exclusion et donc, entièrement assumée par la clientèle. Dans l'hypothèse d'un écart négatif, l'intervenante précise que ce mécanisme ne devait pas être enclenché, car il ne vise qu'à protéger le Distributeur contre des écarts positifs importants<sup>88</sup>.

[265] L'AHQ-ARQ demeure favorable à l'exclusion du coût de retraite, mais il s'en remet au jugement de la Régie<sup>89</sup>.

### *Opinion de la Régie*

[266] La Régie rappelle que, dans sa décision D-2017-043, elle juge pertinent que les coûts qui composent la masse salariale soient assujettis à la Formule d'indexation.

[267] La Régie reconnaît que le coût de retraite présente une volatilité découlant principalement des variations du taux d'actualisation et du rendement de l'actif.

[268] La Régie observe dans l'étude de balisage effectuée par CEA<sup>90</sup> et celle de PEG<sup>91</sup>, que certaines entreprises traitent le coût de retraite en Facteur Y et que d'autres l'incluent dans la Formule d'indexation.

[269] L'examen historique des composantes du coût de retraite du Distributeur permet également à la Régie de constater que cet élément de coût atteint régulièrement le seuil de matérialité de 15 M\$ qu'elle a retenu pour les exclusions.

[270] Par ailleurs, la Régie examine les différentes options présentées par les intervenants. Elle considère que l'option de créer une exclusion pour capter les variations du taux d'actualisation du coût des services rendus, du taux d'actualisation des intérêts sur

---

<sup>88</sup> Pièce [C-UMQ-0020](#), p. 3 et 4.

<sup>89</sup> Pièce [C-AHQ-ARQ-0025](#), p. 2.

<sup>90</sup> Pièce [B-0176](#), p. 21.

<sup>91</sup> Pièce [C-AOCIE-CIFQ-0032](#), p. 59.

les obligations et du taux de rendement prévu des actifs (Facteur  $Y_{CR}$ ), proposée par la FCEI est intéressante. OC présente une proposition similaire.

[271] Questionné à ce sujet, le Distributeur souligne que toute formule de type  $Y_{CR}$  serait difficilement applicable, la nature des éléments susceptibles d'influencer le coût de retraite rendrait ardue la mise en place d'un tel mécanisme<sup>92</sup>.

[272] Le Distributeur explique que, contrairement au Facteur  $Y_{CR}$ , le Facteur  $Y_{CC}$  proposé pour neutraliser l'effet de la variation des taux d'intérêt et du TRCP sur le coût moyen pondéré du capital (CMPC) est assez simple d'application, puisqu'il ne s'agit que de l'écart d'une seule variable (voir la section 6.8 de la présente décision). À l'opposé, l'application d'un Facteur  $Y_{CR}$  implique de prendre en considération un ensemble d'hypothèses actuarielles qui viennent influencer le coût de retraite d'une année à l'autre, notamment les hypothèses démographiques, les taux d'actualisation et les taux de rendement prévus des actifs.

[273] CEA est également d'avis que l'application du Facteur  $Y_{CR}$  serait complexe<sup>93</sup>. Quant à PEG, il n'a pas relevé l'usage de cette application par d'autres entreprises, bien que l'idée lui semble intéressante<sup>94</sup>.

[274] À la demande de la Régie, le Distributeur a fait des vérifications auprès de ses actuaires d'Hydro-Québec quant à la faisabilité de mettre en place un Facteur  $Y_{CR}$ . Ces derniers confirment qu'ils ne peuvent fournir les données nécessaires à la mise en place d'un tel Facteur  $Y_{CR}$ <sup>95</sup>. Dans ce contexte, la Régie ne retient pas la proposition de la FCEI pour l'instant, considérant que des analyses plus poussées seraient requises.

[275] Par ailleurs, la Régie ne retient pas non plus le mécanisme hybride proposé par l'UMQ. La Régie souhaite, de façon générale, un mécanisme exempt d'exceptions pour le traitement de l'ensemble des exclusions. Ainsi, elle privilégie le recours au traitement de chaque élément de coût, pris en compte dans son intégralité, lorsqu'il est supérieur au seuil autorisé de 15 M\$, plutôt que le versement du premier 15 M\$ dans la Formule d'indexation et le résiduel traité en Facteur  $Y$ .

---

<sup>92</sup> Pièce [B-0218](#), p. 26.

<sup>93</sup> Pièce [A-0090](#), p. 86 et 87.

<sup>94</sup> Pièce [A-0094](#), p. 186.

<sup>95</sup> Pièce [A-0100](#), p. 118.



[276] Cela dit, la Régie retient que la volatilité du coût de retraite provient principalement des fluctuations des taux d'actualisation influencés par les taux d'intérêt du marché. Ceci a pour effet de limiter sa capacité de prévoir adéquatement le coût de retraite, tant sur le coût des services rendus que sur les autres composantes du coût de retraite. Elle note que, sur une base historique, 98,5 % des variations de rendements annuels des actifs ne sont pas liés à des décisions de gestion spécifiques à Hydro-Québec, mais plutôt aux fluctuations des marchés financiers.

[277] La Régie note que le montant de 8,7 M\$, reconnu en 2018 à titre de coût de retraite, résulte du solde de 130,3 M\$ pour le coût des services rendus et du solde de -121,6 M\$ pour les autres composantes des ASF.

[278] Elle note également que le coût de retraite annuel des années historiques de 2011 à 2016 présentées au tableau 3, atteint le seuil de matérialité de 15 M\$ et présente une grande volatilité des composantes du coût de retraite.

**[279] Ainsi, basé sur les données historiques supérieures à 15 M\$ de 2011 à 2016, la Régie autorise le traitement du coût de retraite du Distributeur en Facteur Y jusqu'à la fin du MRI de la première génération.**

[280] Cependant, la Régie demeure préoccupée par la possibilité que le Distributeur ne gère plus sa rémunération de manière globale et privilégie les améliorations aux régimes de retraite traités en exclusion plutôt que d'accorder des augmentations salariales soumises selon la Formule d'indexation.

**[281] Dans ce contexte, la Régie demande au Distributeur de maintenir le dépôt des données relatives au coût de retraite, incluant les hypothèses actuarielles, présentées à la pièce B-0021<sup>96</sup> dans chaque dossier tarifaire.**

**[282] La Régie demande également au Distributeur de l'informer des changements des principales dispositions qui influencent la valeur du régime de retraite, telles qu'énumérées aux pages 24 et 25 de l'annexe C de la pièce B-0028 du dossier R-3980-2016<sup>97</sup>.**

---

<sup>96</sup> Pièce [B-0021](#), p. 5.

<sup>97</sup> Dossier R-3980-2016, pièce [B-0028](#), annexe C, p. 24 et 25.

[283] **Afin d’obtenir l’information pertinente au processus de recalibrage (*rebasing*) du MRI, lequel est prévu au cours du dossier tarifaire de l’année témoin 2022, la Régie ordonne au Distributeur de devancer le dépôt de l’étude de balisage de la rémunération globale des employés d’Hydro-Québec<sup>98</sup> (salaire de base, rémunération incitative, régime de retraite et assurance collective). Elle fixe le dépôt de l’étude de balisage au plus tard le 30 avril 2021.**

[284] **De plus, la Régie ordonne au Distributeur de prévoir une séance de travail subséquente au dépôt de l’étude de balisage.**

[285] Enfin, la Régie retient de la preuve que, contrairement au coût de retraite, le coût des autres régimes est peu volatil. **Elle accepte la proposition du Distributeur de traiter le coût des autres régimes dans la Formule d’indexation.**

## **6.2 INTERVENTIONS EN EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE**

[286] Dans sa décision D-2017-043, la Régie note que les coûts portant sur les programmes d’efficacité énergétique, pour lesquels le Distributeur demandait un traitement en Facteur Y, comprenaient des dépenses capitalisables et des charges.

[287] La Régie conclut que les dépenses capitalisables satisfont aux critères de qualification du traitement en exclusion. Elle demande cependant au Distributeur de démontrer que les charges qui se rattachent aux IEÉ satisfont également à ces critères lors de la présente phase.

[288] Le Distributeur souligne que les charges liées aux IEÉ sont composées notamment des coûts des activités et programmes de recherche, de commercialisation, de publicité, de promotion et d’administration générale.

[289] Le Distributeur soutient que chaque IEÉ doit être traitée et considérée dans sa globalité. Il est d’avis que les dépenses capitalisables et les charges devraient bénéficier d’un traitement réglementaire similaire parce qu’elles sont indissociables. Au soutien de

---

<sup>98</sup> Décision [D-2017-022](#), p. 98, par. 359.

sa position<sup>99</sup>, il mentionne que peu importe le type de coûts qui y sont liés, l'objectif unique de toutes les IEÉ est de susciter des économies d'énergie. Il affirme que les charges liées aux IEÉ ne cadrent pas dans la trajectoire de la Formule d'indexation, mais qu'elles sont plutôt directement conditionnées par les objectifs visant l'atteinte d'économies d'énergie.

[290] Le Distributeur considère que le contrôle qu'il exerce sur ces charges est à la fois limité et dépendant des budgets pour les IEÉ. À cet effet, il souligne que l'impact du futur plan directeur de Transition Énergétique Québec (TEQ) sur la détermination de ses objectifs et de ses budgets en IEÉ constitue un élément d'incertitude pour les prochaines années.

[291] Le Distributeur soutient donc que l'application de la Formule d'indexation aux charges liées aux IEÉ serait ainsi susceptible d'avoir un impact négatif sur celles-ci et pourrait ne pas contribuer à les maximiser.

[292] Il estime également qu'un traitement différent des charges et des dépenses capitalisables entraînerait une complexification inutile et sans fondement. Selon lui, le traitement comptable d'un coût ne devrait pas influencer la possibilité de traiter un coût en exclusion.

[293] Le Distributeur conclut donc que les charges autant que les dépenses capitalisables présentent les caractéristiques requises pour se qualifier à titre de Facteur Y.

[294] Quant à l'expert PEG, il mentionne avoir de nombreuses préoccupations à recommander le traitement d'éléments de coût en Facteur Y dans un MRI, en soulignant l'affaiblissement des incitatifs de productivité sur les coûts visés par les exclusions et la réduction du risque d'affaires pour la portion de ces coûts. Cependant, en ce qui a trait aux coûts associés aux IEÉ, il accepte la position du Distributeur et souligne que les IEÉ génèrent un potentiel d'économies pour la clientèle. Il soutient donc l'admissibilité de tous les coûts liés aux IEÉ, tant les dépenses capitalisables que les charges, en Facteur Y.

---

<sup>99</sup> Pièce [A-0098](#), p. 90 et 91.

[295] L'AQCIE-CIFQ mentionne que le Distributeur propose de traiter les IEÉ en Facteur Y au motif essentiel que l'application d'un facteur de productivité puisse être contraire au principe même de ce type d'interventions. L'intervenant souligne que, manifestement, cet élément ne fait pas l'objet de controverse et réfère à la présentation en audience<sup>100</sup> où l'expert PEG indique que tous les programmes de « *Conservation and demand management* » devraient être éligibles au Facteur Y.

[296] L'AHQ-ARQ s'oppose à la demande du Distributeur. Invoquant l'objectif d'allègement réglementaire, il recommande à la Régie de rejeter la demande du Distributeur de considérer comme Facteurs Y les IEÉ, les dépenses relatives à TEQ, les dépenses de mauvaises créances, la stratégie ménages à faible revenu (MFR), la maîtrise de la végétation et les coûts des combustibles. L'intervenant soutient que l'évolution de ces postes combinés est suffisamment prévisible et raisonnablement sous le contrôle du Distributeur pour justifier leur inclusion dans la Formule d'indexation<sup>101</sup>.

[297] Dans sa preuve, la FCEI rappelle que la Régie a autorisé le traitement des coûts capitalisables des IEÉ à titre d'exclusion. L'intervenante est favorable à ce traitement et partage l'analyse de la Régie quant au fait que le Distributeur exerce peu de contrôle sur ces dépenses. De plus, la FCEI est d'avis qu'il serait contradictoire de contraindre la participation à un programme autorisé par la Régie.

[298] Cependant, la FCEI s'oppose au traitement des charges non capitalisables à titre d'exclusion. Elle estime que ces dépenses sont entièrement sous le contrôle du Distributeur et que l'ampleur du budget 2018, soit 20 M\$, ne permet pas d'anticiper des variations rencontrant le seuil de matérialité fixé par la Régie pour se qualifier comme Facteur Y.

[299] OC est favorable à la création d'un Facteur Y pour les IEÉ lesquelles, à son avis, devraient inclure les dépenses de TEQ.

[300] SÉ partage la position du Distributeur. Selon elle, l'application de la Formule d'indexation aux charges IEÉ aurait comme effet de le désinciter à faire des efforts en efficacité énergétique. Elle constate que le budget d'efficacité énergétique du Distributeur évolue à la baisse depuis plusieurs années et considère que cette décroissance des IEÉ

---

<sup>100</sup> Pièce [C-AQCIE-CIFQ-0057](#), p. 14, acétate 28.

<sup>101</sup> Pièce [C-AHQ-ARQ-0023](#), p. 3 et 4.

pourrait s'aggraver si le Distributeur devait satisfaire à la Formule d'indexation pour l'ensemble de ses charges.

[301] Par ailleurs, SÉ croit que le terme « d'efficacité énergétique » doit être remplacé par les mots que l'on retrouve dans la politique énergétique 2017-2030 du gouvernement du Québec, à savoir la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques. Elle conclut que c'est cet ensemble intégré qui devrait globalement faire l'objet de l'exclusion.

[302] Dans la présentation de sa preuve amendée<sup>102</sup>, l'UMQ considère que les IEE devraient être traitées comme un Facteur Y.

### *Opinion de la Régie*

[303] La Régie constate que la plupart des intervenants, exception faite de l'AHQ-ARQ et de la FCEI, soutiennent la demande du Distributeur de considérer les charges de même que les dépenses capitalisables en IEE comme un Facteur Y.

[304] Elle note, comme le souligne l'AQCIE-CIFQ, que cette position ne semble pas faire l'objet de beaucoup de controverse.

[305] Le Distributeur a eu recours, au soutien de sa position, à un principe de destination de coût, lequel n'a pas été reconnu par la Régie dans sa décision D-2017-043 à titre d'un des critères de qualification pour un traitement en Facteur Y. La Régie ne retient pas cette position.

[306] La Régie rappelle qu'elle favorise l'inclusion de tout élément de coût sur lequel le Distributeur exerce un contrôle suffisant dans la Formule d'indexation.

[307] D'ailleurs, elle note que la recommandation de l'AHQ-ARQ est fondée sur sa position générale, favorable à l'inclusion générale des coûts dans la Formule d'indexation, et en fonction de laquelle cet intervenant propose de rejeter, à l'exception du coût de retraite, toutes les exclusions demandées par le Distributeur.

---

<sup>102</sup> Pièce [C-UMQ-0018](#), p. 9.

[308] La Régie retient la position de la FCEI et juge que, dans le cours habituel de ses activités, le Distributeur exerce un contrôle suffisant sur les charges liées aux IEÉ pour que ces charges soient incluses dans la Formule d'indexation.

[309] La Régie n'est pas convaincue par l'argument du Distributeur de considérer que les dépenses capitalisables et les charges liées aux IEÉ doivent être traitées dans leur globalité. Ces éléments de coûts diffèrent plus que dans leur traitement comptable. Si le Distributeur ne peut faire d'efficience sur les aides financières accordées en vertu des programmes d'IEÉ, il peut certainement gérer de manière plus efficiente les charges qui y sont liées et qui sont suffisamment sous son contrôle.

[310] Cependant, la Régie reconnaît que, dans le contexte de l'instauration de TEQ et de son plan directeur, lequel jouera un rôle majeur dans la détermination des objectifs et des budgets en efficacité énergétique du Distributeur, une période de transition s'amorce à l'égard des charges liées aux IEÉ. Ces changements d'interlocuteurs et de processus de détermination créeront une certaine incertitude conjoncturelle et rendront difficile la prévision de ces charges au cours du premier terme du MRI. La Régie reverra sa position lors du prochain MRI.

**[311] En conséquence, la Régie reconnaît, pour la durée du premier terme du MRI, les charges liées aux IEÉ à titre d'exclusion et en autorise le traitement en Facteur Y.**

**[312] En ce qui a trait au changement de nom proposé par SÉ, la Régie le juge prématuré. Il sera possible de revoir, le cas échéant, le nom que doit recevoir cette exclusion.**

### **6.3 DÉPENSES RELATIVES À TEQ**

[313] Le Distributeur rappelle que sa contribution versée à TEQ est fixée par décret et que la Régie a déjà reconnu, dans sa décision D-2013-037, que ces coûts sont hors de son contrôle et que les montants sont significatifs. Il réitère ainsi la nécessité de traiter ces dépenses en Facteur Y.

[314] Assimilant ces coûts à ceux relatifs aux IEÉ et en conformité avec la position qu'ils ont adoptée à leur égard, l'AQCIE-CIFQ, OC, SÉ et l'UMQ ont tous recommandé d'accepter le traitement de dépenses de TEQ à titre d'exclusion.

[315] Pour les mêmes motifs que sa recommandation formulée pour les coûts liés aux IEÉ, l'AHQ-ARQ demande à la Régie d'inclure à la Formule d'indexation les dépenses relatives à TEQ.

[316] Quant à la FCEI, elle est favorable au traitement des dépenses relatives à TEQ comme Facteur Y. Elle estime qu'il est raisonnable de considérer que le Distributeur n'exerce pas de contrôle sur ces coûts. Considérant la difficulté à en prévoir l'ampleur, il est justifié de traiter ces coûts à titre d'exclusion, à tout le moins pour le premier terme du mécanisme incitatif.

### ***Opinion de la Régie***

[317] Comme mentionné à la section sur les charges liées aux IEÉ, la Régie reconnaît qu'il y a actuellement une période d'incertitude quant aux charges attribuées au Distributeur liées à l'implantation du plan directeur de TEQ.

[318] Pour cette raison, et considérant sa décision relative aux charges liées aux IEÉ, la Régie considère que cet élément de coût se qualifie à titre d'exclusion.

**[319] Ainsi, la Régie est d'avis de traiter les dépenses relatives à TEQ en Facteur Y, pendant le premier terme du MRI.**

## **6.4 DÉPENSE DE MAUVAISES CRÉANCES**

[320] Le Distributeur demande à la Régie de reconnaître la dépense de mauvaises créances (DMC) à titre de Facteur Y. Il est d'avis que cette dépense satisfait à tous les critères établissant une exclusion. Il souligne la nature récurrente de la DMC et que son solde, lequel est d'environ 70 M\$ pour 2018, dépasse largement le seuil de matérialité fixé par la Régie.

[321] Il affirme que son évolution peut être volatile et non conforme à la trajectoire définie par la Formule d'indexation. Selon lui, celle-ci est plutôt conditionnée par des facteurs hors de son contrôle, qui ont un impact sur le niveau des comptes à recevoir, soit les variations de la température, la demande de la clientèle et le contexte économique.

[322] Le Distributeur convient qu'il exerce un contrôle sur sa stratégie de recouvrement, mais est d'avis que ce contrôle est partiel, puisqu'il fait face à l'obligation d'alimenter en électricité de la clientèle et en raison du moratoire hivernal prévu par la Loi<sup>103</sup>. De plus, il considère qu'il n'a pas le contrôle direct sur la capacité de payer des clients.

[323] L'AQCIE-CIFQ retient la position de son expert, PEG, qui recommande à la Régie de ne pas reconnaître comme exclusion les DMC :

*« PEG opposes Y factoring [...] bad debt costs. [...] Bad debt costs rise and fall with the economy but are fairly small. In Québec, the risk of bad debts is limited by the low cost of the patrimonial power block. These costs are not commonly subject to Y factor treatment even in jurisdictions where power supply costs are much more volatile »<sup>104</sup>.*

[324] L'AHQ-ARQ est d'avis que le Distributeur n'a pas démontré, chiffres à l'appui, que cet élément de coût satisfait aux critères d'une exclusion.

[325] La FCEI ne s'oppose pas à la proposition du Distributeur de considérer la DMC comme un Facteur Y. Elle observe que la DMC peut, à l'occasion, connaître des variations importantes, comme ce fut le cas entre 2015 (86,4 M\$) et 2016 (66,5 M\$).

[326] De plus, elle note que le Distributeur exerce un contrôle limité sur cette dépense, puisqu'elle se concentre principalement dans le secteur résidentiel où il ne peut demander de dépôts de garantie. La FCEI est également préoccupée par l'impact que l'inclusion de coût dans la Formule d'indexation pourrait avoir sur l'application de la politique de dépôt par le Distributeur à ses membres.

---

<sup>103</sup> Articles 76 et 76.2.

<sup>104</sup> Pièce [C-AOCIE-CIFQ-0032](#), p. 60.



[327] OC est d'accord avec PEG et recommande de ne pas accorder le traitement en Facteur Y pour la DMC. En analysant les données présentées par le Distributeur, l'intervenante observe une réduction de la volatilité et une certaine stabilisation des DMC depuis 2012. De plus, OC fait valoir que le Distributeur ne présente pas de nouvelle stratégie, mais vise la poursuite des diverses mesures de recouvrement mises en place depuis 2015.

[328] OC considère également que la volatilité de ces dépenses fait partie du risque normal d'affaires du Distributeur et souligne que le rapport de PEG établit qu'il est rare de créer un Facteur Y pour ce type de dépenses.

[329] SÉ croit que la DMC devrait être incluse à la Formule d'indexation. Elle soutient que ces coûts sont prévisibles et ne varient pas de façon très marquée d'une année à l'autre. Elle précise, par ailleurs, que la DMC n'est pas liée aux dépenses de la stratégie MFR et que ce constat est reflété chez les autres régulateurs canadiens, lesquels n'ont pas accordé de Facteur Y pour la DMC, même dans le cas de ceux ayant accordé le traitement des dépenses de stratégie MFR en exclusion.

[330] Dans la présentation de sa preuve amendée<sup>105</sup>, l'UMQ est d'accord avec le Distributeur que la DMC devrait être reconnue comme un Facteur Y.

### *Opinion de la Régie*

[331] Dans sa décision D-2017-043<sup>106</sup>, la Régie détermine qu'un des critères lors de l'évaluation des éléments de coûts à inclure à la Formule d'indexation est celui du contrôle suffisant exercé par le Distributeur.

[332] La Régie y précise notamment, à la lumière du témoignage de l'expert CEA, que le contrôle du Distributeur n'a pas à être complet et global sur l'ensemble des composantes. Il suffit qu'il exerce un contrôle suffisant sur les composantes principales de cet élément de coût.

---

<sup>105</sup> Pièce [C-UMQ-0018](#), p. 9.

<sup>106</sup> [Page 60](#), par. 239.

[333] Le Distributeur argumente que son obligation d'alimenter en électricité de la clientèle et le moratoire hivernal prévus par la Loi réduisent son contrôle sur la DMC et permettent de la qualifier comme exclusion.

[334] La Régie ne peut retenir cet argument.

[335] Malgré l'encadrement législatif auquel fait référence le Distributeur, lorsque la Régie examine l'ensemble des pouvoirs qui lui sont accordés en matière de mauvaises créances, notamment ceux donnés par la *Loi sur Hydro-Québec*<sup>107</sup>, la *Loi constituant en corporation la compagnie royale d'électricité*<sup>108</sup> et la *Loi sur le mode de paiement des services d'électricité et de gaz dans certains immeubles*<sup>109</sup>, la Régie en conclut que le Distributeur possède les moyens nécessaires pour exercer un contrôle suffisant sur ces dépenses. Ainsi, pour reprendre l'expression de la Cour suprême du Canada<sup>110</sup>, ces lois reflètent l'intention du législateur de doter Hydro-Québec d'un moyen de limiter les sommes en souffrance et de gérer la DMC.

[336] Par ailleurs, le Distributeur peut également utiliser les divers moyens autorisés par la Régie dans les *Conditions de service d'électricité* pour mettre en place une stratégie efficiente en lien avec la DMC dont, entre autres, les dépôts de garantie qui, contrairement aux affirmations de la FCEI, s'appliquent tant en matière résidentielle que commerciale et industrielle.

[337] La Régie considère que le Distributeur dispose des moyens adéquats pour exercer un contrôle suffisant sur la DMC pour qu'elle soit intégrée dans la Formule d'indexation.

[338] Par ailleurs, elle est d'avis que la variabilité de cette dépense fait partie du risque normal du Distributeur.

---

<sup>107</sup> [RLRQ, c. H-5](#), articles 22 et 48.

<sup>108</sup> Loi constituant en corporation la compagnie royale d'électricité, S.Q., 1898, chapitre 66.

<sup>109</sup> [RLRQ, c. M-37](#).

<sup>110</sup> [Glykis c. Hydro-Québec](#) [2004] 3 R.C.S. 285, 2004 CSC 60, par. 33.

[339] De plus, elle constate de la preuve soumise par PEG<sup>111</sup> et par celle de CEA<sup>112</sup>, que la qualification de la DMC comme Facteur Y n'est pas un traitement observé auprès des autres régulateurs.

[340] La Régie note enfin que la plupart des intervenants proposent d'inclure la DMC à la Formule d'indexation.

**[341] La Régie constate que les coûts associés à la DMC ne respectent pas les critères qu'elle a retenus pour en permettre le traitement en exclusion. En conséquence, elle rejette la demande du Distributeur de considérer la DMC comme un Facteur Y.**

## **6.5 STRATÉGIE POUR LES MÉNAGES À FAIBLE REVENU**

[342] Le Distributeur soutient que les caractéristiques et critères énoncés au soutien de sa proposition d'exclure la DMC de la Formule d'indexation s'appliquent également à la stratégie pour MFR et convie la Régie à les considérer de la même façon. Il souligne que les coûts qui sont liés à sa stratégie MFR se situent à 29,3 M\$ pour 2018.

[343] Le Distributeur souligne également que, dans ses interventions auprès des MFR, il doit tenir compte du décret 841-2014<sup>113</sup>. Il soutient que des efforts croissants lui sont demandés à cet égard, venant lui conférer un rôle social particulier.

[344] Selon lui, la possibilité d'une augmentation du nombre d'ententes MFR a aussi un impact sur les coûts de la stratégie.

[345] Le Distributeur fait valoir qu'il n'exerce aucun contrôle direct sur ces éléments. Pour ces raisons, il demande à la Régie de traiter les coûts de la stratégie MFR à titre d'exclusion.

---

<sup>111</sup> Pièce [C-AQCIE-CIFQ-0032](#), p. 60.

<sup>112</sup> Pièce [B-0208](#), p. 13.

<sup>113</sup> Décret [841-2014](#).

[346] Dans son mémoire, PEG indique simplement son accord avec le traitement en exclusion de cet élément de coût, sans toutefois en exposer les motifs<sup>114</sup>.

[347] L'AQCIE-CIFQ appuie la demande du Distributeur.

[348] Pour sa part, l'AHQ-ARQ est d'avis, comme dans le cas de la DMC, que le Distributeur n'a pas démontré, chiffres à l'appui, que cet élément de coût satisfait les critères d'une exclusion. Il recommande à la Régie de ne pas reconnaître comme exclusion les coûts de la stratégie pour les MFR.

[349] La FCEI constate que cette dépense est significative, stable depuis 2014 et largement sous le contrôle du Distributeur. Elle estime qu'il y a lieu d'inciter le Distributeur à optimiser la gestion de sa stratégie MFR. Par conséquent, la FCEI s'oppose à la création d'un Facteur Y pour la stratégie MFR.

[350] OC est d'accord avec la proposition du Distributeur. Elle considère que la stratégie MFR n'est pas un élément de coût qu'il est souhaitable de soumettre à l'application de la Formule d'indexation. L'intervenante rappelle qu'elle revêt une importance particulière, ce que souligne notamment le décret 841-2014. OC note également qu'une série de nouvelles mesures seront mises en place en 2018, comme la création d'un centre d'accompagnement ainsi que des bonifications aux ententes de paiement.

[351] SÉ recommande à la Régie de traiter les charges de la stratégie MFR comme une exclusion. Elle considère que cette stratégie MFR du Distributeur constitue un autre volet des objectifs d'intérêt public, de développement durable et d'équité qui font partie des éléments que la Régie doit considérer lors de l'exercice de toutes ses compétences. L'intervenante souligne qu'un tel rôle social se retrouve dorénavant de plus en plus au sein de toute société, privée ou publique.

### ***Opinion de la Régie***

[352] La Régie reconnaît que le Distributeur doit tenir compte de la capacité de payer des MFR. Elle a autorisé, depuis déjà quelques années, certaines initiatives du Distributeur

---

<sup>114</sup> Pièce [C-AQCIE-CIFQ-0032](#), p. 60.

qui sont déjà intégrées à cet élément de coût et qui permettent de réduire les difficultés de cette clientèle.

[353] Pour ce qui est du décret 841-2014, la Régie note qu'il a trait plus spécifiquement à l'évolution des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2015-2016. Elle y note aussi que ce décret l'enjoint de tenir compte des gains d'efficacité demandés aux organismes gouvernementaux, dont Hydro-Québec, par l'orientation gouvernementale énoncée dans le Discours sur le budget 2014-2015.

[354] La Régie estime que l'inclusion de cet élément de coût à l'intérieur de la Formule d'indexation contribue à contenir les hausses de tarifs en incitant le Distributeur à l'efficacité, ce qui bénéficie particulièrement aux MFR.

[355] Ainsi, tout comme pour la DMC, la Régie estime que les coûts de la stratégie MFR ne respectent pas les critères de qualification pour être traités en exclusion. En effet, elle considère que le Distributeur exerce un contrôle suffisant sur les charges liées à la stratégie MFR pour qu'elle soit intégrée dans la Formule d'indexation.

**[356] En conséquence, la Régie rejette la demande du Distributeur de considérer les coûts de sa stratégie MFR comme un Facteur Y.**

## **6.6 MAÎTRISE DE LA VÉGÉTATION**

[357] Le Distributeur a procédé à l'analyse de ses activités de maîtrise de la végétation et a développé un plan d'action de cinq ans pour mettre en œuvre des mesures correctrices, afin d'assurer la sécurité du public et des travailleurs, diminuer le nombre de pannes et réduire le cycle d'intervention.

[358] Au cours des audiences portant sur l'examen des revenus requis du présent dossier tarifaire, le Distributeur a fait état de besoins additionnels substantiels, certains temporaires et d'autres récurrents, en matière de maîtrise de la végétation.

[359] Dans le cadre de la présente phase, il fait valoir que les coûts liés à ce plan d'action ne cadrent pas avec la trajectoire définie par la Formule d'indexation. Il considère que leur inclusion ne permettra pas d'améliorer le taux de pannes, de déployer les activités cycliques de déboisement et de répondre aux besoins spécifiques des municipalités.

[360] Le Distributeur propose donc de considérer l'ensemble des coûts liés aux activités de maîtrise de la végétation à titre de Facteur Y, jusqu'à ce que son plan d'action permette une stabilisation du rythme des dépenses, soit autour de 2023.

[361] Il estime de plus que le fait de traiter les activités de maîtrise de la végétation en Facteur Y permettra un meilleur suivi des actions pour la Régie et les intervenants.

[362] PEG n'est pas favorable au traitement en exclusion des coûts liés à la maîtrise de la végétation. Selon lui, cette rubrique de coûts constitue une dépense normale dans le cours des activités du Distributeur et sur laquelle il exerce un contrôle suffisant. Il souligne d'ailleurs, lors de son témoignage, que la maîtrise de la végétation est rarement considérée comme un Facteur Y pour les MRI des distributeurs d'électricité<sup>115</sup>.

[363] L'AQCIE-CIFQ appuie la recommandation de PEG. À cet égard, il est convaincu qu'une telle exclusion est tout à fait contraire à l'idée même d'accroître la productivité du Distributeur dans le cadre de ses activités normales<sup>116</sup>.

[364] L'AHQ-ARQ est d'avis que les coûts de maîtrise de la végétation ne respectent pas les critères d'une exclusion, puisqu'ils sont prévisibles et sous le contrôle du Distributeur. À l'instar de PEG, il recommande à la Régie de ne pas reconnaître comme exclusion les dépenses en maîtrise de la végétation.

[365] La FCEI est favorable au traitement de ces sommes en exclusion :

*« [...] La raison pourquoi on demande de le traiter comme exclusion, c'est parce que le Distributeur vous a demandé au dossier tarifaire d'augmenter*

---

<sup>115</sup> Pièce [C-AOCIE-CIFQ-0032](#), p. 60.

<sup>116</sup> Pièce [C-AOCIE-CIFQ-0061](#), p. 22 et 23.

*substantiellement le budget en maîtrise de la végétation, et il se lance dans une refonte de tout son programme de maîtrise de la végétation »<sup>117</sup>.*

[366] Cependant, sa recommandation est conditionnelle à la création d'un compte d'écarts afin d'éviter qu'il y ait une surévaluation des coûts. Selon la FCEI, l'intensification des activités de maîtrise de la végétation amène une incertitude significative sur le niveau des dépenses. Elle considère qu'un compte d'écarts protégerait les clients, dans l'éventualité où les prévisions de dépenses du Distributeur ne se réaliseraient pas.

[367] OC est d'accord avec PEG que la maîtrise de la végétation fait partie des activités courantes d'un distributeur d'électricité et, qu'en ce sens, il est inhabituel de vouloir traiter cet élément comme Facteur Y. Elle favorise l'inclusion de ces coûts à la Formule d'indexation.

[368] Toutefois, OC considère que la nouvelle stratégie du Distributeur augmente considérablement ses dépenses en maîtrise de la végétation et amène un certain degré d'incertitude sur l'évolution de ces dépenses dans les prochaines années. Elle propose, subsidiairement, la création d'un Facteur Y uniquement pour les montants liés au plan d'action et l'intégration des autres charges à l'intérieur de la Formule d'indexation.

[369] Selon SÉ, le plan d'action quinquennal du Distributeur pour le contrôle de la végétation doit pouvoir être déployé à son mérite propre, et suivi par la Régie à ce titre, indépendamment des contraintes de la Formule d'indexation. Ainsi, l'intervenante recommande que les dépenses allouées au plan d'action soient considérées comme un Facteur Y pendant la durée du présent mécanisme incitatif. À l'issue de ce programme de rattrapage temporaire, de telles charges n'auront probablement plus à être exclues, puisque l'imprévisibilité des événements climatiques et écologiques n'est pas suffisante pour justifier une telle exclusion à long terme.

[370] L'UMQ appuie la recommandation du Distributeur de traiter les coûts relatifs à la maîtrise de la végétation en Facteur Y, mais uniquement pour tenir compte du rattrapage requis dans les circonstances. Au terme de ce rattrapage, l'intervenante croit que ces dépenses devraient faire partie de la Formule d'indexation retenue, car elle considère qu'à terme, le niveau des sommes consacrées à la maîtrise de la végétation devra être maintenu

---

<sup>117</sup> Pièce [C-FCEI-0037](#), p. 12.

pour faire face à d'autres infestations découlant des changements climatiques, que les experts identifient déjà.

### ***Opinion de la Régie***

[371] Dans sa décision D-2018-025<sup>118</sup>, la Régie a conclu :

*« [420] Pour ces raisons, la Régie n'accorde au Distributeur aucune somme liée à des ETC supplémentaires pour le programme de maîtrise de la végétation. De plus, elle estime que le Distributeur, avec ses pistes d'amélioration continue, a la capacité d'améliorer la maîtrise de la végétation à même ses ressources humaines actuelles.*

*[421] La Régie accorde 6,8 M\$ au Distributeur pour les services externes, afin qu'il puisse agir contre l'infestation de l'agrile du frêne. La Régie approuve donc un budget total de 74,3 M\$ au titre de la maîtrise de la végétation pour l'année témoin 2018.*

*[422] Enfin, la Régie souhaite que le Distributeur poursuive ses discussions avec les municipalités et qu'il mette en œuvre, en collaboration avec celles-ci, un meilleur contrôle de la végétation, particulièrement en regard du traitement de l'agrile du frêne ».*

[372] Comme souligné par PEG, et repris par plusieurs intervenants, les activités liées à la maîtrise de la végétation font partie des activités courantes d'un distributeur d'électricité.

[373] La Régie remarque d'ailleurs que les participants favorables au traitement des coûts de maîtrise de la végétation en Facteur Y font valoir le caractère exceptionnel des dépenses liées à la mise en place du plan d'action quinquennal élaboré par le Distributeur.

[374] Dans sa décision D-2018-025, bien que la Régie ait octroyé des sommes supplémentaires pour les services externes, elle a jugé que le Distributeur pouvait, à même ses ressources actuelles, améliorer le contrôle de la végétation. En conséquence,

---

<sup>118</sup> [Page 118](#).



elle a rejeté la demande d'ETC supplémentaires associée au déploiement du plan d'action du Distributeur.

[375] La Régie maintient que le caractère exceptionnel allégué par le Distributeur pour les dépenses en maîtrise de la végétation ne peut être justifié.

[376] La Régie juge donc que les activités liées à la maîtrise de la végétation sont prévisibles et sous le contrôle du Distributeur et qu'elles doivent être intégrées à la Formule d'indexation.

**[377] En conséquence, la Régie rejette la demande du Distributeur de traiter en Facteur Y les activités liées à la maîtrise de la végétation.**

## 6.7 COÛTS DES COMBUSTIBLES

[378] Dans sa décision D-2017-043<sup>119</sup>, la Régie détermine que les coûts des combustibles seront inclus dans la Formule d'indexation. À cet égard, elle s'exprime comme suit :

*« [380] La Régie reconnaît que le Distributeur n'a pas de contrôle sur les prix internationaux du pétrole. Toutefois, il exerce un contrôle suffisant sur ses coûts de production, notamment par le biais de sa gestion des achats, des contrats de transport, de l'efficacité de ses centrales de production, de ses programmes et mesures d'incitation à l'efficacité énergétique et, finalement, de son choix d'énergie quant à ses centrales de production d'électricité en RA.*

*[381] Comme mentionné à la section 2 de la présente décision, il importe, pour la Régie, que le Distributeur agisse dans un cadre où il est incité à optimiser ses achats de combustible.*

*[382] La Régie note enfin que le traitement des coûts de combustible en Facteur Y est généralisé pour les distributeurs chez lesquels une portion importante de l'électricité est produite à partir de combustibles. La situation du Distributeur est*

---

<sup>119</sup> [Page 92.](#)

*cependant différente puisque les coûts de combustible ne constituent qu'une faible portion de ses coûts de production, ces coûts étant concentrés dans les RA.*

*[383] Pour l'ensemble de ces motifs, la Régie détermine que les coûts de combustible doivent être couverts par la Formule d'indexation ».*

[379] Dans sa présente demande, le Distributeur souhaite que les coûts des combustibles soient traités en Facteur Y. En conséquence, il juge nécessaire de revoir cette décision de la Régie.

[380] Le Distributeur rappelle qu'il est propriétaire des centrales thermiques en réseaux autonomes et qu'il est soumis à une obligation de desservir cette clientèle en électricité. Il note des variations importantes du coût des achats de combustible au fil des années et anticipe que ces coûts croîtront de plus de 10 % par année au cours des trois prochaines années<sup>120</sup>.

[381] Le Distributeur souligne que les coûts des combustibles évoluent en fonction des prix du marché et du prix pour la livraison. Le contexte d'approvisionnement des réseaux autonomes (éloignement, communautés isolées, difficultés d'accès) limite le nombre de fournisseurs pour la livraison des combustibles. Il est d'avis qu'il s'agit d'éléments sur lesquels il a peu de contrôle.

[382] Le Distributeur soutient enfin qu'il est inapproprié de lier les variations du coût de l'essence, que l'on retrouve dans l'IPC global, à celles des coûts des combustibles :

*« Si on y va au niveau des coûts de combustible, comme certains intervenants le soulignent, l'IPC global, qui est un indice que la Régie a considéré dans sa décision en phase 1, ne permet pas, selon nous, de capter l'ensemble des contraintes que le Distributeur fait face au niveau de ses combustibles, c'est-à-dire l'approvisionnement de ses combustibles en réseau autonome. Ce que je veux dire, c'est qu'effectivement, au niveau de l'IPC global, effectivement, les variations de l'essence y sont consignées.*

*Par contre, l'essence, dans l'IPC canadien ou québécois considère l'essence, là, qui est disponible à chaque coin de rue pour monsieur et madame Tout-le-monde*

---

<sup>120</sup> Pièce [B-0175](#), p. 23.

*au niveau de sa consommation personnelle, ne considère pas le contexte dans lequel le Distributeur doit œuvrer pour assurer une livraison de diesel ou de mazout, là, en réseau autonome. Le nombre de joueurs est très limité et les contextes d'approvisionnement sont de plus supérieurs, ce qui fait en sorte que ce n'est pas tant un marché concurrentiel dans lequel le Distributeur négocie ses prix au niveau des combustibles »<sup>121</sup>.*

[383] L'AQCIE-CIFQ souligne que, dans sa décision D-2017-043, la Régie a tranché et a conclu à l'inclusion des coûts des combustibles à la Formule d'indexation, sans formuler de réserves à cet égard pour la phase 3.

[384] Par ailleurs, l'AQCIE-CIFQ réfère la Régie à l'expert PEG et soutient que, en intégrant les coûts des combustibles aux autres produits et services de la Formule d'indexation, la variation du coût du pétrole est prise en compte.

[385] En effet, PEG a émis l'opinion que la variation des coûts des combustibles est capturée par l'indice de l'IPC-Québec à la base de la Formule d'indexation. Il indique que cet indice comporte une part d'environ 5 % pour les produits pétroliers, laquelle se rapproche considérablement de la proportion des coûts des combustibles incluse dans les revenus requis du Distributeur<sup>122</sup>.

[386] L'AQCIE-CIFQ ajoute que l'IPC-Québec reflète la variation globale du prix du pétrole. Il est ainsi d'avis que la distinction que fait le Distributeur entre les fluctuations des coûts des combustibles liées à sa situation particulière et les variations du prix de l'essence est inopportune.

[387] L'AHQ-ARQ est d'avis que la nouvelle preuve fournie par le Distributeur ne permet pas de revoir la décision de la Régie, surtout à l'égard de la conclusion de la Régie qui considère que les coûts des combustibles ne constituent qu'une faible portion des coûts de production du Distributeur.

[388] La FCEI estime que, si la Régie devait revenir sur sa décision, un Facteur Y neutralisant les variations des prix de marchés pour les produits pétroliers permettrait d'intégrer le coût du combustible dans la Formule d'indexation tout en isolant le

---

<sup>121</sup> Pièce [A-0090](#), p. 30 et 31.

<sup>122</sup> Pièce [C-AQCIE-CIFQ-0061](#), p. 21 et 22.

Distributeur du risque de marché sur lequel il n'exerce aucun contrôle. Cela permettrait de satisfaire à la fois les préoccupations de la Régie, du Distributeur et des clients.

[389] OC est d'accord avec l'opinion de la Régie exprimée dans sa décision D-2017-043 ainsi qu'avec la position de PEG. Elle recommande de ne pas créer de Facteur Y pour les coûts des combustibles.

[390] Selon le RNCREQ, si les coûts de combustible devaient être traités en Facteur Y, la réduction des dépenses en combustible n'apporterait aucun bénéfice au Distributeur. Le traitement en Facteur Y des coûts des combustibles génère par conséquent un effet dissuasif sur les projets d'énergie renouvelable de petite envergure en réseaux autonomes. Selon lui, il s'agit d'un motif suffisant pour rejeter la demande du Distributeur en ce sens. Par ailleurs, le RNCREQ adhère à la position de PEG quant à l'utilisation de l'IPC-Québec pour répondre adéquatement à la fluctuation des prix des combustibles.

[391] SÉ invite la Régie à reconsidérer sa position antérieure. Elle est d'accord avec le RNCREQ que le traitement demandé aurait pour effet de désinciter le Distributeur aux investissements en énergies renouvelables.

[392] Cependant, par cohérence avec le traitement retenu pour les coûts d'approvisionnement en réseau intégré et en raison des fluctuations interannuelles importantes des coûts totaux et des coûts unitaires des combustibles, SÉ propose que l'ensemble des coûts d'approvisionnement en réseaux autonomes soit traité en exclusion pour permettre à la Régie d'examiner ces coûts à leur mérite propre, lors de l'examen de la cause tarifaire.

[393] L'UMQ considère que les coûts des combustibles devraient être inclus dans la Formule d'indexation.

### ***Opinion de la Régie***

[394] Tel que mentionné précédemment, dans sa décision D-2017-043, la Régie a déjà tranché la question et rejeté le traitement des coûts des combustibles en exclusion<sup>123</sup>.

---

<sup>123</sup> Décision [D-2017-043](#), p. 91 et 92.

[395] Elle y précise également qu'il importe que le Distributeur agisse dans un cadre où il est incité à optimiser ses achats de combustibles. Rappelons que ces coûts sont concentrés dans les réseaux autonomes et qu'ils ne constituent qu'une faible portion des coûts de production. À cet égard, la Régie retient d'ailleurs les propos tenus par PEG, à l'effet que le fait de faire la surveillance des coûts des combustibles diminuerait les incitatifs du Distributeur en matière d'IEÉ<sup>124</sup>.

[396] Par ailleurs, en accord avec la recommandation de PEG, la Régie juge que l'utilisation de l'IPC-Québec capte en partie l'évolution du prix des combustibles :

*« Now, as for the inflation measures, I feel that my recommendation depends on whether the Commission ultimately decides to a Y Factor the combustibles expenses. Let's suppose that they decide not to do that, then really the average weekly earnings and IPC Québec make a fair bit of sense, because IPC Québec has about a five percent (5 %) weight, four (4), five (5) percent weight on gasoline prices. And that's not that different from the weight of the combustibles in the applicable revenues requis of Hydro-Québec Distribution. Just to be sure, I think it's about four percent (4 %) »<sup>125</sup>.*

[397] La Régie a examiné les motifs invoqués par le Distributeur au cours du présent dossier au soutien de sa demande de reconsidérer les conclusions de la décision D-2017-043 portant sur les coûts des combustibles.

[398] Elle n'y trouve pas de nouveaux éléments de preuve susceptibles de modifier ses conclusions et, en conséquence, de revoir l'opinion exprimée dans sa décision D-2017-043.

[399] Elle ne retient pas la recommandation de la FCEI de créer un Facteur Y qui neutraliserait les variations des prix de marchés pour les produits pétroliers, puisque la Régie estime que l'IPC-Québec capte les variations de prix des combustibles.

---

<sup>124</sup> Pièce [C-AOCIE-CIFO-0032](#), p. 55 et 56.

<sup>125</sup> Pièce [A-0094](#), p. 55 et 56.

[400] Tel que mentionné dans la décision D-2017-043, les coûts des combustibles du Distributeur ne constituent qu'une faible portion de ses coûts de production. L'exclusion de ces coûts de la Formule d'indexation réduirait l'incitatif du Distributeur à réduire ces dépenses, notamment par l'introduction de mesures d'efficacité énergétique ou par d'autres moyens de production, en réseaux autonomes.

[401] **En conséquence, la Régie rejette la demande du Distributeur de traiter les coûts des combustibles en Facteur Y.**

## 6.8 FACTEUR Y POUR NEUTRALISER LES VARIATIONS DU COÛT DE LA DETTE ET DU TRCP

[402] Dans sa décision D-2017-043<sup>126</sup>, la Régie inclut le rendement sur la base de tarification dans la Formule d'indexation. Cependant, elle juge nécessaire et autorise la création d'un Facteur Y permettant de neutraliser l'effet de la variation des taux d'intérêt et du TRCP sur le CMPC du Distributeur, dont les modalités d'application ont à être déterminées au cours de la présente phase.

[403] Le Distributeur propose, à cette fin, le facteur nommé « Facteur  $Y_{CC}$  »<sup>127</sup>. Ce Facteur  $Y_{CC}$  est un ajustement apporté au rendement indexé de la base de tarification (BT) de l'année témoin de la façon suivante :

$$\text{Rendement Neutralisé } BT_{t+1} = \text{Rendement Indexé } BT_{t+1} \text{ (soit : } CMPC_t * BT_{t+1} \text{ indexé) } + Y_{CC,t+1}$$

[404] La formule du Facteur  $Y_{CC}$  est présentée au tableau 4.

<sup>126</sup> [Page 65](#).

<sup>127</sup> Pièce [B-0177](#), p. 22.

**TABLEAU 4**  
**FORMULE DU FACTEUR  $Y_{CC}$**

<b><math>Y_{CCt+1} = (CMPC_{t+1} - CMPC_1) * BT_{t+1}</math> indexée</b>	
où	
$Y_{CCt+1}$	= Facteur d'ajustement visant à neutraliser l'effet de la variation des taux d'intérêt et du TRCP sur le rendement de la base de tarification pour l'année t+1
$CMPC_{t+1}$	= Taux du coût moyen pondéré du capital pour l'année t+1
$CMPC_1$	= Taux du coût moyen pondéré du capital pour l'an 1 du MRI
$BT_{t+1}$ indexée	= Base de tarification établie selon la formule d'indexation pour l'année t+1
t	= Année en cours (Année de base)

[405] Ainsi, selon la méthode proposée, la rémunération totale de la base de tarification pour une année témoin donnée correspond à la base de tarification indexée (BT indexée) multipliée par le taux du CMPC autorisé pour l'année témoin.

[406] Conformément à sa proposition d'adjoindre un CER à chacun des éléments de coûts récurrents traités en exclusion, le Distributeur est d'avis que le Facteur  $Y_{CC}$  devrait également être assorti d'un CER en ce qui a trait au coût de la dette seulement.

[407] L'AHQ-ARQ soumet que le mécanisme à retenir pour le Distributeur peut prendre la forme d'une méthode par laquelle les valeurs réelles sont normalisées en leur appliquant les valeurs prévues des taux d'intérêt et des TRCP<sup>128</sup>.

[408] En réponse à la question 6.1 de la DDR d'OC à l'expert PEG<sup>129</sup>, ce dernier considère que les calculs de la formule du Facteur  $Y_{CC}$  proposé sont raisonnables, bien que PEG estime que cet ajustement devrait se limiter au changement du coût de la dette.

<sup>128</sup> Pièce [C-AHQ-ARQ-0013](#), p. 19.

<sup>129</sup> Pièce [C-AOCIE-CIFQ-0052](#), p. 8.

[409] OC appuie la proposition du Distributeur relative au Facteur Y pour neutraliser les variations des taux d'intérêt et du TRCP<sup>130</sup>.

[410] SÉ est en accord avec l'exclusion d'un Facteur Y<sub>CC</sub> correspondant à l'impact du taux d'intérêt sur les coûts en capital. Selon l'intervenante, cette exclusion devrait être maintenue, même si son coût venait à descendre en deçà du seuil de matérialité une année donnée<sup>131</sup>.

### *Opinion de la Régie*

[411] À la suite de l'examen de la preuve du Distributeur ainsi que de sa réponse à la question 12.1 de la DDR n° 8 de la Régie<sup>132</sup>, la Régie juge que la proposition du Distributeur relative au Facteur Y<sub>CC</sub> est conforme à sa demande formulée dans la décision D-2017-043<sup>133</sup>. Elle convient que l'approche proposée rencontre également l'objectif d'allégement réglementaire, que le calcul est simple à effectuer et que le CMPC qu'elle autorise annuellement est établi selon la méthodologie actuellement en vigueur.

[412] Quant à la demande du Distributeur d'adjoindre un CER au Facteur Y<sub>CC</sub> permettant de neutraliser totalement l'effet de la variation réelle des taux d'intérêt, la Régie note qu'un tel CER couvrirait non seulement l'effet de la variation des taux d'intérêt sur les marchés financiers, lequel est hors du contrôle du Distributeur, mais également tout écart dû aux décisions relevant de la stratégie financière d'Hydro-Québec.

[413] Dans sa décision D-2003-93<sup>134</sup>, la Régie établit certains éléments du cadre réglementaire portant sur la structure de capital et le coût du capital du Distributeur. Dans cette décision, elle a eu recours au concept d'isolement pour, entre autres, déterminer le coût présumé des capitaux propres et le coût présumé de la dette.

---

<sup>130</sup> Pièce [C-OC-0023](#), p. 4.

<sup>131</sup> Pièce [C-SÉ-0026](#), p. 21.

<sup>132</sup> Pièce [B-0198](#), p. 33.

<sup>133</sup> [Page 65](#), par. 263.

<sup>134</sup> Décision [D-2003-93](#), p. 57.



[414] Dans sa décision D-2015-018, la Régie rappelle que selon le concept d'isolement, le Distributeur est considéré comme une entité indépendante et complètement séparée d'Hydro-Québec. Elle précisait :

*« [291] Il en découle que la Régie ne peut être liée par une décision d'affaires prise par Hydro-Québec dans sa gestion intégrée de la dette, tel un financement spécifique effectué. Ainsi, le taux ou le coût présumé de la dette du Distributeur n'est qu'un estimateur et, comme tout estimateur, il est perfectible.*

*[292] La Régie retient de la preuve du Distributeur qu'Hydro-Québec gère ses programmes de financement d'une manière globale et intégrée et qu'aucun financement spécifique n'est offert à ses différents secteurs d'activité ou n'est relié à un actif ou un projet en particulier »<sup>135</sup>.*

[415] Selon la Régie, un CER au Facteur  $Y_{CC}$  éliminerait tout risque en assurant le Distributeur qu'en tout temps et en toutes circonstances, il récupérerait le coût moyen de la dette, quelles que soient les décisions d'affaires prises par Hydro-Québec dans sa gestion intégrée de la dette.

[416] **La Régie accepte donc la proposition du Distributeur relative au Facteur  $Y_{CC}$ .**

[417] **Cependant, elle rejette la proposition d'y adjoindre un CER.** La Régie est d'avis qu'il est sain que le Distributeur assume une part du risque en lien avec la stratégie financière. De plus, elle considère que les variations des montants autorisés/réels ne justifient pas la création d'un CER.

---

<sup>135</sup> Décision [D-2015-018](#), p. 76.

## 7. ÉLÉMENTS À TRAITER EN EXOGÈNES (FACTEUR Z)

### 7.1 ÉVÉNEMENTS IMPRÉVISIBLES EN RÉSEAUX AUTONOMES

[418] Le Distributeur demande à ce que les événements imprévisibles en réseaux autonomes soient considérés comme un exogène<sup>136</sup>.

[419] Dans sa décision D-2015-150, la Régie autorisait un mécanisme de récupération des coûts, entre 15 M\$ et 50 M\$, liés à des événements imprévisibles en réseaux autonomes. Ce mécanisme permet de couvrir les risques liés à l'utilisation des combustibles dans les réseaux autonomes. Les coûts sont versés dans un compte d'écarts hors base de tarification, en vue de leur disposition ultérieure dans les tarifs.

[420] Le déversement survenu aux Îles de la Madeleine est le premier et seul événement imprévisible en réseaux autonomes dont les coûts sont captés dans ce CER.

[421] Un événement imprévisible est inattendu, accidentel ou non récurrent. Un tel événement doit entraîner des incidences financières majeures pour être traité en exogène. Le Distributeur considère que ce type d'événement doit être traité à titre de Facteur Z.

[422] PEG et OC appuient la proposition du Distributeur de considérer les événements imprévisibles en réseaux autonomes comme des Facteurs Z. Ils soulignent que ces propositions sont en continuité avec la réglementation actuelle.

[423] Quant à la FCEI, elle estime que les événements imprévisibles en réseaux autonomes pourront être soumis au cas par cas, à l'attention de la Régie en temps opportun, comme n'importe quel autre Facteur Z.

[424] Le RNCREQ retient le fait que le Distributeur estime appropriée la référence au compte d'écarts pour événements imprévisibles en réseaux autonomes pour établir le seuil de matérialité de 15 M\$ pour un Facteur Z.

---

<sup>136</sup> Pièce [B-0175](#), p. 25.

[425] Le RNCREQ suggère d'amener ce parallèle plus loin et de tenir compte d'un autre élément incontournable de la décision D-2015-150, soit la différence fondamentale entre le risque d'affaires du Distributeur en réseau intégré et celui en réseaux autonomes.

[426] Par conséquent, le RNCREQ recommande à la Régie de limiter le traitement en Facteur Z des projets majeurs aux projets liés aux activités de production en réseaux autonomes dépassant le seuil de matérialité de 15 M\$. Selon l'intervenant, cette recommandation permet à la fois de réconcilier la décision D-2017-043, la demande du Distributeur et l'avis de l'expert PEG.

[427] SÉ accepte que les éléments imprévisibles en réseaux autonomes soient traités comme facteurs exogènes si leur seuil de matérialité dépasse 15 M\$ par événement.

### *Opinion de la Régie*

[428] Dans le dossier R-3905-2014 Phase 2, le Distributeur indiquait que, selon la politique de gestion de ses risques d'affaires d'Hydro-Québec, il n'était pas couvert pour des événements imprévisibles engageant sa responsabilité civile pour des montants en deçà de 50 M\$. Il mentionnait que les risques d'événements imprévisibles sont plus importants dans les réseaux autonomes qu'en réseau intégré du fait qu'il est responsable tant de la production que du transport et de la distribution.

[429] Par sa décision D-2015-150, la Régie délimite les risques comme étant ceux liés à l'utilisation des combustibles dans les réseaux autonomes dont, notamment, leur déversement lors de leur transbordement et de leur manutention.

[430] Par la même décision, elle autorisait le Distributeur à verser les coûts liés à des événements imprévisibles en réseaux autonomes, en deçà de 50 M\$, dans un compte d'écarts hors base de tarification, en vue d'une disposition ultérieure dans les tarifs. Elle fixait la limite supérieure à 50 M\$ pour refléter la portion des coûts liés à des événements imprévisibles pour lesquels le Distributeur assume lui-même ses risques. Par ailleurs, elle fixait à 15 M\$ par événement le seuil minimum des coûts à être inclus dans le CER, pour refléter le risque d'affaires normal du Distributeur.

[431] À l'instar de PEG et de l'ensemble des intervenants, la Régie considère que les risques liés à des événements imprévisibles en réseaux autonomes, lesquels sont effectivement hors du contrôle du Distributeur, non récurrents et comportent une

incidence majeure sur les coûts, respectent les critères de détermination établis d'un exogène.

**[432] En conséquence, la Régie reconnaît les événements imprévisibles en réseaux autonomes dont les coûts excèdent 15 M\$ et sont en deçà de 50 M\$, notamment ceux liés à l'utilisation de combustibles, à titre de Facteur Z.**

[433] Par ailleurs, à des fins de clarification, la Régie précise que la présente décision n'a pas pour effet de modifier les conclusions de sa décision D-2015-150 quant à l'exclusion du montant de 9,8 M\$ relatif au déversement survenu aux Îles de la Madeleine.

## 7.2 PANNES MAJEURES

[434] Dans le dossier R-3677-2008, le Distributeur demandait à la Régie de substituer la provision pour aléas d'exploitation par un mécanisme de récupération des charges d'exploitation associées aux pannes majeures<sup>137</sup>.

[435] Le mécanisme de récupération des charges d'exploitation associées aux pannes majeures est un mécanisme hybride en ce qu'il allie une provision de 8 M\$ à un compte d'écarts. Les coûts jusqu'à 8 M\$ sont couverts par la provision, ceux entre 8 M\$ et 16 M\$ sont absorbés par le Distributeur et les coûts au-delà de 16 M\$ sont consignés dans le CER pour être récupérés ultérieurement dans les tarifs. Cette approche permet un partage du risque lié aux pannes majeures entre le Distributeur et ses clients<sup>138</sup>.

---

<sup>137</sup> Dossier R-3677-2008, [pièce B-1-HQD-04-04](#), p. 10 : « Définition d'une panne majeure. Le Distributeur s'appuie sur sa méthode de normalisation de l'indice de continuité de service (IC) [note de bas de page omise] du réseau de distribution pour identifier les journées d'événement majeur. Cette méthode statistique permet de déterminer un seuil sur la base des indices de continuité (IC) bruts journaliers de l'ensemble du réseau de moyenne tension des cinq années précédentes (excluant les événements catastrophiques tel le verglas de 1998). Ce seuil, établi à 2,5 écarts-types logarithmiques ( $2,5 \beta$ ), repose sur les observations d'un ensemble d'entreprises ayant adhéré au IEEE (Institute of Electrical and Electronics Engineers, Inc.) et reflète le niveau à partir duquel les distributeurs recourent à des moyens plus majeurs pour rétablir le service. Lorsque les interruptions d'une journée dépassent ce seuil de  $2,5 \beta$ , elles sont considérées comme majeures alors que les interruptions en deçà du seuil de  $2,5 \beta$  sont jugées normales et composent l'IC normalisé ».

<sup>138</sup> Voir les décisions [D-2009-016](#), p. 15 et 16, et [D-2013-037](#), p. 42, par. 136.

[436] Ce mécanisme complémentaire à la provision vise à récupérer une portion des coûts des pannes majeures jugés exceptionnels en raison de leur importance.

[437] Dans le présent dossier, le Distributeur soutient que les pannes majeures doivent être traitées comme exogènes puisqu'il n'a aucun contrôle sur les événements climatiques ni sur l'occurrence ou l'ampleur des pannes qu'ils causent. Les coûts découlant de ces événements sont susceptibles d'être importants et variables d'une année à l'autre. Par exemple, en 2012, 2013 et 2016, les charges d'exploitation associées aux pannes majeures ont été respectivement de 24 M\$, de 41 M\$ et de 20 M\$, alors qu'elles étaient de 5,7 M\$ en 2015.

[438] Le Distributeur propose de maintenir la provision de 8 M\$ dans les revenus requis et de traiter les charges consignées au CER comme Facteur Z.

[439] La FCEI ne s'oppose pas au maintien du mécanisme de disposition des coûts liés aux pannes majeures sous la forme d'un Facteur Z.

[440] De leur côté, OC et SÉ sont d'accord avec la proposition du Distributeur de considérer les pannes majeures comme Facteurs Z.

### *Opinion de la Régie*

[441] La Régie a approuvé, par sa décision D-2009-016, un mécanisme de récupération des charges comportant deux volets. Le premier volet est constitué d'une provision annuelle de 8 M\$ pour pannes majeures, établie à partir de la moyenne de charges historiques. Le deuxième volet comprend un CER permettant de comptabiliser les coûts des pannes majeures excédant un seuil de 16 M\$.

[442] La Régie considère que ce mécanisme permet d'isoler les événements exceptionnels des cas réguliers. Annuellement, le Distributeur doit s'attendre à un certain nombre de pannes liées à l'état et à l'étendue de son réseau. Le niveau de pannes majeures sous le seuil de comptabilisation au CER présente un caractère de récurrence et de prévisibilité pour lesquels la provision annuelle, couverte par la Formule d'indexation, représente une compensation appropriée.

[443] Au-delà du seuil annuel de 16 M \$, peu importe la nature des pannes majeures, l'occurrence est considérée imprévisible. Les coûts de ces pannes majeures sont variables, significatifs et hors du contrôle du Distributeur.

**[444] En conséquence, la Régie reconnaît que les coûts des pannes majeures qui excèdent un seuil de 16 M\$ sont exceptionnels en raison de leur importance et se qualifient à titre de Facteur Z.**

**[445] La Régie accepte la proposition du Distributeur de maintenir la provision de 8 M\$ dans la Formule d'indexation et de traiter en exogène les pannes majeures qui excèdent le seuil annuel de 16 M \$.**

### **7.3 CONVENTIONS COMPTABLES ET RÉVISIONS DES DURÉES DE VIE UTILE DES ACTIFS**

[446] Dans le présent dossier, la Régie a examiné le traitement requis pour analyser les impacts découlant de modifications de conventions comptables et des révisions des durées de vie utile des actifs, dans le cadre du MRI.

[447] La Régie a autorisé, dans sa décision D-2018-025<sup>139</sup> un impact net de -84,5 M\$ sur les revenus requis 2018 découlant des modifications à l'ASC 715. Elle note, de façon non exhaustive, que sa décision D-2013-037<sup>140</sup> avait constaté une diminution de 116,0 M\$ de la charge d'amortissement en 2013 relative aux révisions des durées de vie utile des immobilisations corporelles.

[448] Le Distributeur souligne que le traitement en Facteur Z vise la récupération de coûts exceptionnels, résultant d'événements inopinés échappant au contrôle du Distributeur et pour lesquels il est impossible de prévoir l'occurrence. Selon le Distributeur, la nature « imprévisible » vise soit un événement dont il ne pouvait prévoir l'occurrence ou un événement dont il n'a pu intégrer les coûts au moment de

---

<sup>139</sup> [Page 35](#), par. 88. Incluant la charge locale de transport.

<sup>140</sup> [Page 45](#), par. 147.

l'établissement des revenus requis assujettis au mécanisme de plafonnement des revenus<sup>141</sup>.

[449] Par conséquent, il est d'avis que les demandes qui découlent de modifications relatives aux principes comptables généralement reconnus (PCGR) des États-Unis, de même que celles relatives aux révisions de la durée de vie utile des actifs devraient être examinées au cas par cas. Le Distributeur considère que ces modifications, dans leur ensemble, répondent à la définition d'un Facteur Z, dans la mesure où les coûts afférents à ces modifications dépassent le seuil de matérialité fixé par la Régie.

[450] Il soutient d'ailleurs que les événements susceptibles de déclencher un traitement en Facteur Z étant nombreux et diversifiés, le mode d'intégration des coûts captés sera déterminé au cas par cas, selon le type d'événement visé.

[451] La Régie observe dans l'étude de balisage effectuée par CEA<sup>142</sup> et celle par PEG<sup>143</sup>, que certaines entreprises traitent ces éléments en Facteur Y et d'autres en Facteur Z.

[452] Historiquement, la Régie a été saisie de demandes relativement aux modifications aux normes comptables ainsi que les révisions des durées de vie utile des actifs qui présentaient des caractéristiques uniques et des contextes particuliers.

**[453] La Régie juge que les modifications relatives aux PCGR des États-Unis, de même que celles relatives aux révisions de la durée de vie utile des actifs doivent être examinées au cas par cas, lorsque la variation des coûts afférents à ces modifications comptables atteint un solde, débiteur ou créditeur, de 15 M\$. Le cas échéant, elle examinera si ces modifications se qualifient à titre de Facteur Z.**

---

<sup>141</sup> Pièce [B-0198](#), p. 12.

<sup>142</sup> Pièce [B-0176](#).

<sup>143</sup> Pièce [C-AOCIE-CIFO-0032](#), p. 59.

[454] **La Régie demande au Distributeur de maintenir le dépôt des pièces B-0010<sup>144</sup> et B-0011<sup>145</sup> à chaque dossier tarifaire, afin de fournir les données suivantes :**

- **liste des principes réglementaires;**
- **ajouts et modifications aux conventions comptables en vertu des PCGR des États-Unis;**
- **documentation du test de la durée de vie utile moyenne pondérée de l'ensemble des immobilisations;**
- **résultats de l'exercice annuel de révision des durées de vie utile.**

#### **7.4 AUTRES ÉLÉMENTS DE COÛTS IMPRÉVISIBLES**

[455] Le Distributeur soumet qu'il peut, dans le cours de ses activités, faire face à des événements imprévisibles, pour lesquels, à défaut d'un traitement en Facteur Z, il n'aurait aucun moyen raisonnable pour récupérer les coûts qu'ils occasionneraient sur la durée du MRI. Selon lui, la nature « imprévisible » s'applique à un événement qu'il ne pouvait prévoir ou dont il n'aurait pu intégrer les coûts au moment de l'établissement des revenus requis assujettis au mécanisme de plafonnement des revenus.

[456] Il réfère, de façon non exhaustive, aux changements touchant le cadre réglementaire, aux demandes découlant de décrets ou changements législatifs, aux contributions majeures à des projets de raccordement ou à des projets majeurs (investissements, programmes) non prévus.

[457] Le Distributeur allègue qu'il ne pourrait attendre au prochain MRI ou « *rebasing* » pour agir face à ces situations. Leur traitement à titre de Facteur Z, le cas échéant, lui permettrait d'assurer la récupération des coûts qui y sont liés.

---

<sup>144</sup> Pièce [B-0010](#).

<sup>145</sup> Pièce [B-0011](#).



[458] Le Distributeur rappelle qu'en regard des dépenses en immobilisation, la Régie a déjà indiqué que s'il souhaite réaliser des investissements majeurs et d'une ampleur inhabituelle durant le MRI, il lui sera possible de traiter de tels investissements comme un exogène. Le Distributeur identifie, à titre d'exemple, les projets majeurs SIC, OSC et LAD qui auraient été traités en Facteur Z dans le cadre d'un MRI.

[459] Le Distributeur précise qu'une demande en ce sens pourrait être faite non seulement pour les dépenses en immobilisations, mais également pour tout événement exceptionnel majeur de nature imprévisible.

[460] L'AHQ-ARQ est d'accord avec la demande du Distributeur de considérer les événements imprévisibles comme Facteur Z.

[461] PEG énumère les éléments de coûts de nature imprévisible se qualifiant, selon lui, pour un Facteur Z<sup>146</sup> :

- pannes majeures;
- événements imprévisibles en réseaux autonomes;
- tarif de maintien de la charge;
- contributions à des ajouts au réseau;
- changements aux conventions comptables;
- autres événements externes.

[462] Tel que souligné par l'AQCIE-CIFQ, le seul point de désaccord entre la position du Distributeur et celle de PEG quant aux éléments de coûts admissibles au Facteur Z est la proposition du Distributeur d'inclure les projets majeurs (investissements et programmes) non prévus.

[463] En effet, l'expert PEG préconise explicitement l'exclusion des projets d'investissement majeurs des éléments de coûts éligibles au Facteur Z :

*« Q. [139] Oui, vous avez mentionné ça dans votre rapport. Prenez, s'il vous plaît, la page 29 de votre présentation qui porte sur les Facteurs Z.*

---

<sup>146</sup> Pièce [C-AQCIE-CIFQ-0057](#).

*Alors, vous mentionnez dans la rubrique no major capital projects. Donc, c'est votre recommandation de ne pas reconnaître, à titre de facteur exogène, des projets majeurs, n'est-ce pas?*

*A. Yes, that is my recommendation although, of course, capital projects that result from things like pannes majeures would certainly qualify, highway relocations. There wouldn't be a number of capital projects that would qualify under normal Z Factor rules, but apart from that, I'm very worried that the Régie might not appreciate the Pandora's box they could be open up by allowing this type of supplemental source for capital revenue »<sup>147</sup>.*

[464] Dans son rapport d'expertise, PEG mentionne également ceci :

*« However, PEG is very concerned about the Z factor “loophole” that the Régie has created for supplemental capital revenue. Z factors by their nature provide supplemental revenue for capex resulting from difficult to forecast events such as major storms. The protection afforded by Z factors can be broadened by expanding the eligibility criteria to generally include projects that are mandated for various reasons (e.g., highway relocations) by government agencies. The G factor reduces the risk of unexpectedly rapid growth in the demand for distribution services. The term of the MRI is only four years, and underfunding in the last plan years is less problematic. Y factoring changes in the weighted average cost of capital further reduces capital cost risk.*

*To permit supplemental revenue for other kinds of capex surges opens the door to the several problems that PEG discussed in its Phase 1 report and responses to information requests. For example, HQD will be incentivized to exaggerate its capital spending requirements and to “bunch” its capex so that it qualifies for tracker treatment. The Company may receive dollar for dollar compensation for capital spending shortfalls when business conditions are unfavorable but receive the full revenue that indexing provides when business conditions are favorable. Customers are not then guaranteed the benefit of industry productivity growth even when it is achievable »<sup>148</sup>.*

---

<sup>147</sup> Pièce [A-0094](#), p. 154.

<sup>148</sup> Pièce [C-AOCIE-CIFO-0024](#), p. 61 et 62.

[465] La FCEI est d'avis que les autres types d'événements imprévisibles, auxquels elle ajouterait les changements aux méthodes comptables, pourraient donner lieu à un Facteur Z mais ne croit pas justifié d'anticiper une autorisation en ce sens. Elle estime qu'il n'est pas nécessaire de définir de manière exhaustive ce qui sera considéré ou non comme un exogène. La Régie pourra exercer son jugement, le cas échéant, sur la base des critères qu'elle a retenus.

[466] OC considère aussi que l'établissement d'autres Facteurs Z pourra être étudié au cas par cas.

[467] Le RNCREQ partage l'inquiétude exprimée par l'expert PEG à l'égard du traitement des projets majeurs en Facteur Z. Bien que dans sa décision D-2017-043, la Régie ait reconnu la possibilité pour le Distributeur de traiter en Facteur Z des investissements majeurs et d'une ampleur inhabituelle, il recommande d'encadrer ce type d'élément afin d'éviter les effets indésirables décrits par PEG.

[468] L'UMQ recommande à la Régie de recevoir les propositions du Distributeur relatives aux exogènes, soit : les pannes majeures, changements au cadre réglementaire, décrets gouvernementaux, projets majeurs imprévus, etc.

[469] L'UMQ est en accord avec la proposition du Distributeur relative aux éléments devant être traités en Facteur Z, puisqu'elle considère qu'il est opportun de permettre au Distributeur de s'ajuster à des circonstances imprévisibles au moment de la mise en place du MRI.

### ***Opinion de la Régie***

[470] La Régie reconnaît que le Distributeur pourrait faire face à certains éléments de coûts dont il ne pouvait prévoir l'occurrence pendant le MRI.

[471] La Régie note que PEG exprime certaines préoccupations quant à la possibilité que le Distributeur puisse être autorisé à déposer des demandes d'investissement qui auraient pour effet d'augmenter ses revenus requis.

[472] La Régie estime qu'à ce stade, il est prématuré de tenter de définir les éléments de coûts qui pourraient être reconnus à titre de Facteur Z. Elle examinera chaque demande à son mérite, afin d'établir si les conditions de traitement en Facteur Z sont respectées.

[473] En ce qui a trait aux investissements, la décision D-2017-043 a déjà statué que si le Distributeur souhaitait réaliser des investissements majeurs non prévus et d'une ampleur inhabituelle durant le MRI, il pourrait demander à la Régie de traiter de tels investissements en exogène.

[474] Cependant, la Régie précise à la section 5.1 de la présente décision qu'en matière d'investissement, il faut que l'impact annuel sur les revenus requis dépasse le seuil de matérialité de 15 M\$.

## 8. COMPTES D'ÉCARTS ET DE REPORTS AFFÉRENTS AUX EXCLUSIONS ET EXOGÈNES

[475] Dans sa décision D-2017-043<sup>149</sup>, la Régie invite les participants à faire valoir leur point de vue sur le traitement des CER.

[476] Le Distributeur est d'avis que lorsqu'un CER se rapporte à une exclusion ou un exogène, il constitue un mécanisme accessoire dont le traitement doit suivre celui de l'élément auquel il se rapporte. Il convient néanmoins de déterminer si les CER, existants ou futurs, doivent être couverts ou non par la Formule d'indexation. Le Distributeur est d'avis qu'à compter du moment où un élément de coût est inclus dans une Formule d'indexation, il n'est plus possible d'y assortir un compte d'écarts.

---

<sup>149</sup> [Page 96](#), par. 404.

[477] Le Distributeur soutient qu'il est nécessaire d'adjoindre un CER à chacun des éléments de coûts récurrents traités en exclusion. Selon lui, les CER se rapportant à des exclusions devraient être traités comme un « *pass through* » (ou « *flow-through* »). Il justifie sa position par le constat que l'élément de coût auquel se rapporte le CER a déjà subi le test de qualification au traitement en Facteur Y. Il ajoute que la décision de la Régie de créer un CER s'est appuyée sur la détermination du bien-fondé de prémunir le Distributeur et ses clients des écarts entre les coûts prévus et réels.

[478] Pour ce qui est des CER associés à des exogènes, le Distributeur indique qu'il s'agit de mettre en place un mécanisme de récupération des coûts éligibles à un tel traitement, sur la base des coûts prévus ou réels, selon le cas. Par ailleurs, il souligne que c'est l'élément de coût qui doit respecter les critères pour être qualifié comme un exogène et non le CER.

[479] En conséquence, le Distributeur soutient qu'en ce qui a trait aux CER associés à des exclusions et dans le cas où des exogènes nécessitent la création de CER, la notion de cohérence doit se substituer aux critères de détermination des éléments à traiter en Facteur Y ou en Facteur Z. Selon lui, le critère du seuil de matérialité ne s'applique donc pas aux CER<sup>150</sup>.

[480] L'AQCIE-CIFQ est d'accord avec le principe qu'un Facteur Y doit être assorti d'un CER<sup>151</sup>.

[481] La FCEI soumet que, sauf exception, tous les Facteurs Y et Z devraient être assortis d'un compte d'écarts. La création de CER permettra d'éviter les débats inutiles sur la prévision (coûts des IEÉ et maîtrise la végétation) ou de faire assumer un risque au Distributeur inutilement (coût de retraite, coût en capital, coûts des combustibles). L'intervenante croit que la présence de ces CER n'alourdira pas le processus réglementaire, mais contribuera plutôt à l'alléger, en éliminant la plupart des discussions sur l'acuité des prévisions<sup>152</sup>.

---

<sup>150</sup> [Pièce B-0175](#), p. 11 et 12.

<sup>151</sup> [Pièce A-0098](#), p. 174 et 175.

<sup>152</sup> [Pièce C-FCEI-0016](#), p. 21.

[482] OC ne s'oppose pas à la création de CER afférents aux Facteurs Y qu'elle a proposés (coûts des IEE, stratégie pour la clientèle à faible revenu)<sup>153</sup>.

[483] Dans le cadre du MRI, la Régie considère que l'association d'un CER à chaque élément de coût traité en exclusion ou en exogène ne doit pas être considérée comme étant automatique.

[484] La Régie remarque que le Distributeur souligne, avec raison, que le traitement d'un élément de coût en exclusion ne constitue en rien un frein à l'efficacité au chapitre des activités visées par l'exclusion. Or, de l'avis de la Régie, la constitution d'un compte d'écarts peut, lui, être un tel frein à cette recherche d'efficacité. Elle estime que le Distributeur pourrait faire des efforts d'efficacité supérieurs s'il avait la possibilité de garder certains des bénéfices liés à cette efficacité. C'est pourquoi la création d'un CER ne doit pas être systémique, mais doit être analysée au cas par cas.

[485] La Régie rappelle également qu'elle autorise la création des CER, qu'elle approuve les montants qui y sont inscrits et qu'elle en fixe les modalités de disposition dans les revenus requis, dans le cadre de l'examen de chacun des dossiers tarifaires annuels.

[486] Pour ces raisons, la Régie préconise un examen au cas par cas de toute demande de création de CER se rapportant à un Facteur Y ou à un Facteur Z autorisé, en fonction du type d'événement visé, de l'importance des variations de coûts autorisés et des coûts réels, ainsi que de la part de risques encourus par le Distributeur et ses clients.

---

<sup>153</sup> Pièce [C-OC-0023](#), p. 4.

## 8.1 CER AFFÉRENTS AUX EXCLUSIONS (FACTEUR Y)

[487] Dans sa décision D-2017-043<sup>154</sup>, la Régie maintient les CER liés aux coûts des achats d'électricité et de service de transport, à savoir, le compte de *pass-on* pour les achats d'électricité, le compte de nivellement pour les aléas climatiques et le CER de la charge locale de transport.

[488] Dans sa preuve initiale<sup>155</sup>, le Distributeur demandait le retrait des CER relatifs au coût de retraite, à TEQ et aux combustibles et ne proposait aucun ajout de CER. Il soulignait que cette proposition avait pour but de limiter le nombre d'éléments à traiter à l'extérieur de la Formule d'indexation, comme le souhaite la Régie, et ainsi favoriser l'allégement réglementaire en vertu de l'article 48.1 de la Loi. Le Distributeur soulignait que le MTÉR permet le traitement d'écarts découlant d'éventuelles variations de coûts autorisés/réels pour les exclusions auxquelles ces comptes d'écarts auraient pu être associés.

[489] Dans sa preuve révisée<sup>156</sup>, le Distributeur revoit sa proposition relative aux CER. Questionné à ce sujet<sup>157</sup>, il indique que sa preuve initiale s'inscrivait dans l'optique d'une révision du MTÉR pour le rendre symétrique, afin que l'ensemble des caractéristiques du MRI forment un tout cohérent et équitable, tant pour le Distributeur que pour sa clientèle. Afin de tenir compte de la lettre de la Régie du 21 novembre 2017<sup>158</sup> et de façon à refléter le caractère asymétrique du MTÉR actuellement en vigueur, le Distributeur modifie sa proposition<sup>159</sup>.

[490] Dans cet esprit, le Distributeur propose d'adjoindre un CER à chacun des éléments de coûts demandés en exclusion (Facteur Y).

[491] À cet égard, le Distributeur propose donc le maintien des CER suivants :

- compte d'écarts relatif au coût de retraite;
- compte d'écarts relatif au TEQ;

---

<sup>154</sup> [Page 95](#), par. 402.

<sup>155</sup> Pièce [B-0013](#), p. 25 et 26, déposée le 31 juillet 2017.

<sup>156</sup> Pièce [B-0175](#), p. 11, 12, 27 et 28, déposée le 5 janvier 2018.

<sup>157</sup> Pièce [B-0198](#), p. 27.

<sup>158</sup> Pièce [A-0032](#), p. 1.

<sup>159</sup> Décision [D-2014-034](#), p. 91 à 93, par. 359, 367 et 370.

- compte d'écarts relatif aux combustibles.

[492] De plus, il propose la création d'un CER afférent à chacun des éléments de coûts suivants :

- les charges liées aux IEE ainsi que la charge d'amortissement et le rendement associés aux dépenses capitalisables des IEE;
- la DMC;
- les coûts de la stratégie pour les MFR;
- les activités de maîtrise de la végétation;
- les variations du coût de la dette et du TRCP.

[493] Par ailleurs, le Distributeur propose de retirer le CER relatif au tarif de maintien de la charge, ce dernier n'étant pas lié à un élément de coût traité à titre d'exclusion.

[494] En premier lieu, la Régie, ayant déterminé que les éléments de coûts suivants devaient être inclus à la Formule d'indexation (voir la section 6 de la présente décision), **elle refuse par conséquent les CER afférents :**

- **les coûts des combustibles;**
- **la DMC;**
- **les coûts de la stratégie pour les MFR;**
- **les activités de maîtrise de la végétation.**

[495] **La Régie accepte de retirer le CER relatif au tarif de maintien de la charge, tel que demandé par le Distributeur,** puisque cet élément de coût n'est pas traité à titre d'exclusion.

[496] En second lieu, la Régie examine, pour chaque Facteur Y autorisé la demande de l'assortir à un CER, au cas par cas.



[497] Considérant que le coût de retraite est plutôt volatil, difficile à prévoir et que les variations des coûts autorisés/réels<sup>160</sup> sont significatives, la Régie maintient le compte d'écart relié au coût de retraite et ses modalités de disposition en vigueur<sup>161</sup>.

[498] En ce qui a trait aux charges relatives à TEQ, la Régie prend en considération qu'elles sont fixées par des décrets du gouvernement du Québec et que le Distributeur ne peut prévoir ces coûts. En conséquence, la Régie maintient le CER relatif à TEQ et reconduit les modalités de disposition en vigueur<sup>162</sup>.

[499] Bien que la Régie ait accepté de traiter en exclusion les dépenses capitalisables et les charges liées aux IEÉ en raison de la période de transition actuelle, elle considère néanmoins que les variations des montants autorisés/réels<sup>163</sup> sont non significatives et ne justifient pas la création d'un CER.

[500] Quant à la variation du coût de la dette et du TRCP, la Régie comprend que le principal motif de la demande est en lien avec son approche d'associer un CER avec chacune des exclusions. Elle est d'avis que ce n'est pas un motif suffisant. De plus, il est normal que le Distributeur assume une part du risque de la stratégie financière (voir la section 6.8 de la présente décision).

**[501] En conclusion, la Régie accepte le maintien du compte d'écart relatif au coût de retraite et celui relatif à TEQ. Elle en reconduit les modalités de disposition.**

**[502] La Régie refuse la création des CER afférents aux charges d'exploitation liées aux IEÉ, à la charge d'amortissement et au rendement associés aux dépenses capitalisables des IEÉ.**

**[503] La Régie refuse également la création d'un CER relatif à la variation du coût de la dette et du TRCP.**

---

<sup>160</sup> Pièce [B-0080](#), p. 36, tableau R-15.1.

<sup>161</sup> Décisions [D-2011-028](#), p. 41, par. 148, et [D-2012-024](#), p. 40, par. 115.

<sup>162</sup> Décisions [D-2013-037](#), p. 77, par. 282, et [D-2014-037](#), p. 27, par. 80.

<sup>163</sup> Pièce [B-0186](#), p. 12, tableau R-3.1.

## 8.2 CER AFFÉRENTS AUX EXOGÈNES (FACTEUR Z)

[504] Pour ce qui est des éléments de coûts non récurrents éligibles au traitement en Facteur Z, le Distributeur souligne qu'il importe de maintenir un mécanisme de récupération des coûts associés aux exogènes, de type « récipient de coûts » ou CER, par exemple. Ainsi, de nouveaux CER pourraient être créés pour recueillir les coûts d'événements imprévisibles reconnus à titre d'exogènes par la Régie. De l'avis du Distributeur, le mode d'intégration des coûts ainsi captés sera déterminé au cas par cas, selon le type de Facteur Z visé<sup>164</sup>.

[505] Dans ce contexte, le Distributeur propose le maintien des CER suivants :

- événements imprévisibles en réseaux autonomes;
- pannes majeures.

**[506] La Régie accepte que le mode d'intégration des coûts ainsi captés soit déterminé au cas par cas, selon le type de Facteur Z visé.**

[507] Comme mentionné aux sections 7.1 et 7.2 de la présente décision, la Régie accepte à titre de Facteur Z les événements imprévisibles en réseaux autonomes et les pannes majeures au-delà d'un seuil de 16 M \$.

[508] Puisqu'elle juge que les coûts liés à ces deux exogènes peuvent varier de manière significative, la Régie juge approprié de maintenir le CER relatif aux événements imprévisibles en réseaux autonomes<sup>165</sup> et celui relatif aux pannes majeures<sup>166</sup> et d'en reconduire les modalités de disposition.

---

<sup>164</sup> Pièce [B-0175](#), p. 28.

<sup>165</sup> Décision [D-2015-150](#), p. 18, par. 69 et p. 22, par. 90.

<sup>166</sup> Décisions [D-2009-016](#), p. 15 et 16, et [D-2013-037](#), p. 42, par. 136.

## 9. SOLDES DES CER PRÉ-MRI

[509] Eu égard aux décisions antérieures de la Régie, le Distributeur demande de verser aux revenus requis de l'année témoin 2018 et des années subséquentes les soldes relatifs à des écarts antérieurs à l'année témoin 2018 des CER déjà reconnus par la Régie (CER pré-MRI), selon les modalités de disposition afférentes à ces comptes. Les CER pré-MRI à solder sont les suivants :

- compte d'écarts relatif au coût de retraite;
- compte d'écarts relatif au TEQ;
- compte d'écarts relatif aux combustibles;
- compte d'écarts relatif aux modifications à l'ASC 715, dont les modalités de disposition seront autorisées dans le cadre du présent dossier<sup>167</sup>.

[510] Par ailleurs, le Distributeur est d'avis que les montants ainsi versés aux revenus requis, de même que tout montant qui serait ultérieurement versé aux revenus requis à l'égard d'un de ces CER qui serait maintenu au-delà de l'année tarifaire 2017-2018, ne devraient pas être intégrés dans la Formule d'indexation.

[511] La FCEI est en accord avec les principes énoncés par le Distributeur, soit de verser le solde des comptes abolis en fonction des modalités de disposition approuvées et appliquées de ces comptes d'écarts au revenu requis à l'extérieur de la Formule d'indexation.

[512] Dans sa décision D-2018-025<sup>168</sup>, la Régie accepte de verser aux revenus requis 2018 le solde créditeur de 2,4 M\$ au 31 décembre 2017 du compte d'écarts relatif aux modifications à l'ASC 715.

**[513] Tenant compte de ses décisions en vigueur au moment de l'établissement des tarifs de l'année tarifaire 2018-2019, la Régie accepte le principe de verser aux revenus requis 2019 et 2020 les soldes relatifs aux CER pré-MRI associés au coût de**

---

<sup>167</sup> Pièce [B-0175](#), p. 28 et 29.

<sup>168</sup> [Page 34](#), par. 86.

**retraite, à TEQ et aux coûts des combustibles, hors de la Formule d'indexation. La formule du MRI devra être adaptée en conséquence.**

[514] La Régie précise que les revenus requis 2017 et ceux de 2018 ont été établis selon le mode de coûts de service. Par conséquent, les principes réglementaires et les modalités de disposition en vigueur s'appliquent au coût de retraite, aux charges relatives à TEQ et aux coûts des combustibles de l'année témoin 2017 et de l'année témoin 2018. Ainsi, les écarts entre le montant autorisé et le montant réel 2017 seront entièrement soldés en 2019, et les écarts entre le montant autorisé et le montant réel 2018 seront entièrement soldés en 2020, selon les modalités de disposition afférentes à ces CER pré-MRI. La Régie exercera son droit de regard sur les montants dans le cadre de l'examen de chacun de ces dossiers tarifaires.

## 10. AUTRES CONSIDÉRATIONS

[515] Dans le dossier tarifaire 2018-2019, les revenus requis 2018 ont été établis selon le mode de coûts de service, tandis que dans le dossier tarifaire 2019-2020, les revenus requis 2019 seront établis selon le MRI, de la première génération, dont les caractéristiques sont autorisées dans la présente décision et dans la décision D-2017-043.

**[516] À des fins d'allégement réglementaire et notamment afin d'éviter plusieurs DDR, la Régie croit qu'il est opportun qu'une rencontre administrative ait lieu avant la fin du mois de juin 2018 afin d'échanger sur la forme de la documentation requise pour le prochain dossier tarifaire.**

## 11. SOMMAIRE

[517] La Régie présente le sommaire des caractéristiques du MRI de première génération au tableau 5.

**TABLEAU 5**  
**SOMMAIRE DES CARACTÉRISTIQUES DU MRI**  
**DE PREMIÈRE GÉNÉRATION**

<b>Caractéristiques</b>	<b>Description</b>
<b>Type de MRI</b>	Méthode de plafonnement des revenus requis
<b>Durée</b>	4 ans L'établissement des revenus requis du Distributeur sera réalisé pour la première année (2018) sur la base du coût de service et, pour les trois années subséquentes (2019, 2010 et 2021), selon la méthode de plafonnement des revenus requis.
<b>Point de départ</b>	Montants autorisés en 2018 en vertu des décisions D-2018-025 et D-2018-030
<b>Inflation (I)</b>	Indice d'inflation de la masse salariale : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Indice rémunération hebdomadaire moyenne, toutes les industries, excluant les heures supplémentaires<sup>169</sup>;</li> <li>- Moyenne mobile simple des trois dernières années civiles, calculée pour la période se terminant le 31 décembre de l'année qui précède celle pour laquelle une demande tarifaire est présentée;</li> </ul> Indice d'inflation des autres coûts que la masse salariale : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Indice moyen d'ensemble de l'IPC-Québec;</li> <li>- Variation annuelle de l'IPC-Québec, pour la période de 12 mois se terminant le 31 décembre de l'année qui précède celle pour laquelle une demande tarifaire est présentée.</li> </ul>
<b>Pondération des indices d'inflation</b>	Pondération fixe, pour la durée du MRI, des deux catégories de dépenses, en fonction de leurs montants respectifs autorisés par les décisions D-2018-025 et D-2018-030 ainsi que par la présente décision.
<b>Productivité (X) et dividende client (S)</b>	Valeur de 0,30% pour le Facteur X; Valeur de 0,00% pour le Facteur S.
<b>Croissance des activités</b>	$G = (\text{Croissance des abonnements} \times 0,75)$ .

<sup>169</sup> Statistique Canada, tableau n° 281-0026.

Caractéristiques	Description
<b>Éléments de coûts inclus à la Formule d'indexation</b>	<p>Charges d'exploitation dont taxes, frais corporatifs, amortissement, rendement sur la base de tarification, ainsi que les éléments de coûts suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépense de mauvaises créances;</li> <li>- Stratégie pour la clientèle à faible revenu (MFR);</li> <li>- Maîtrise de la végétation;</li> <li>- Coûts des combustibles;</li> <li>- Coût des autres régimes.</li> </ul>
<b>Exclusions (Y)</b>	<p>Critères :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Récurrence des éléments de coûts;</li> <li>2. Imprévisibilité des montants liés aux éléments de coûts;</li> <li>3. Coûts liés à des événements hors du contrôle du Distributeur;</li> <li>4. Seuil de matérialité fixé à 15 M\$.</li> </ol> <p>Éléments de coûts traités en exclusion :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Achats d'électricité;</li> <li>- Charges liées au transport d'électricité;</li> <li>- Compte de nivellement pour aléas climatiques;</li> <li>- Coûts de retraite;</li> <li>- Interventions en efficacité énergétique (IEÉ) comprenant les dépenses capitalisables et les charges;</li> <li>- Dépenses de TEQ fixées par décret;</li> <li>- Variations du coût de la dette et du TRCP (<math>Y_{cc}</math>).</li> </ul>
<b>Exogènes (Z)</b>	<p>Critères :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Éléments de coûts imprévus;</li> <li>2. Imprévisibilité des montants liés aux éléments de coûts;</li> <li>3. Coûts liés à des événements hors du contrôle du Distributeur;</li> <li>4. Seuil de matérialité fixé à 15 M\$.</li> </ol> <p>Éléments de coûts traités en exogènes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Événements imprévisibles en réseaux autonomes dont les coûts excèdent 15 M\$ et sont en deçà de 50 M\$;</li> <li>- Coûts des pannes majeures excédant 16 M\$.</li> </ul>

Caractéristiques	Description
<b>Comptes d'écarts et de reports (CER)</b>	<p>Examen au cas par cas pour toute demande de création de CER se rapportant à un Facteur Y ou Z</p> <p>CER autorisés, afférents aux exclusions (Facteur Y) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Achats d'électricité;</li> <li>- Charges liées au transport d'électricité;</li> <li>- Compte de nivellement pour aléas climatiques;</li> <li>- Coût de retraite;</li> <li>- Dépenses de TEQ fixées par décret.</li> </ul> <p>CER autorisés, afférents aux exogènes (Facteurs Z) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Événements imprévisibles en réseaux autonomes dont les coûts excèdent 15 M\$ et sont en deçà de 50 M\$;</li> <li>- Coûts des pannes majeures excédant 16 M \$.</li> </ul>
<b>CER pré-MRI :</b>	<p>Tenant compte des décisions en vigueur au moment de l'établissement des tarifs de l'année tarifaire 2018-2019, la Régie accepte le principe de verser aux revenus requis 2019 et 2020, à l'extérieur de la Formule d'indexation, les soldes relatifs aux CER pré-MRI associés aux coûts de retraite, de TEQ et des combustibles.</p>
<b>Mécanisme de traitement des écarts de rendements (MTÉR)</b>	<p>Partage des écarts de rendement tel que prévu dans la décision D-2014-033</p>
<b>Indicateur de performance</b>	<p>Nombre limité d'indicateurs de qualité de service retenus aux fins du partage des écarts de rendement et développement d'un indicateur « Utilisation achats court terme vs utilisation du patrimoniale, énergie et puissance » - À définir à l'automne 2018</p>
<b>Clause de sortie</b>	<p>Accord de principe - Modalités à définir à l'automne 2018</p>

[518] Le MRI de type plafonnement des revenus retenu par la Régie se définit sous la forme générique suivante :

$$RR_{t+1} = [(RR_t - Y_t - Z_t) * (1 + I_t - (X + S) + G_{t+1})] + Y_{t+1} + Z_{t+1} + \text{CER pré-MRI} + ER_{t-1}$$

RR = revenus requis (\$)

Y = exclusions (\$)

Z = éléments exogènes (\$)

I = inflation (%)

X = productivité (%)

S = dividende client (%)

G = (croissance des abonnements \* 0,75) (%)

CER pré-MRI = Comptes d'écarts et de reports créés avant l'application de la méthode de plafonnement des revenus

ER = écarts de rendement (\$)

[519] **Pour ces motifs,**

### La Régie de l'énergie :

**ACCUEILLE** partiellement la Demande du Distributeur;

**FIXE** comme point de départ du calcul de la Formule d'indexation les revenus requis autorisés en 2018 ( $RR_t$ ), en vertu des décisions D-2018-025 et D-2018-030;

**RETIENT**, aux fins de la détermination du Facteur I :

- Un indice d'inflation de la masse salariale : l'indice de rémunération hebdomadaire moyenne non désaisonnalisée, pour toutes les industries, excluant les heures supplémentaires, pour le Québec, tel que publié par Statistique Canada au tableau n° 14-10-0203-01 (anciennement CANSIM n° 281-0026). La période de référence utilisée pour le calcul de l'indice est la moyenne mobile des 3 dernières années civiles, calculée pour la période se terminant le 31 décembre de l'année qui précède celle pour laquelle une demande tarifaire est présentée,



- Un indice d'inflation des autres coûts que la masse salariale : l'indice moyen d'ensemble de l'IPC-Québec, tel que publié par Statistique Canada au tableau n° 18-10-0004-01 (anciennement CANSIM 326-0020) pour la période de 12 mois se terminant le 31 décembre de l'année qui précède celle pour laquelle une demande tarifaire est présentée,
- Une pondération fixe des deux catégories de dépenses, basée sur la quote-part de la masse salariale, excluant la portion capitalisable, sur les charges totales couvertes par la formule paramétrique, en fonction de leurs montants respectifs, autorisés par les décisions D-2018-025, D-2018-030, et comprenant le reclassement de certains éléments de coûts dans la Formule d'indexation ou en exclusion par la présente décision;

**FIXE** la valeur du Facteur X à 0,30 % et la valeur du Facteur S à 0 %;

**FIXE** le seuil de matérialité à 15 M\$ aux fins de reconnaître un élément de coûts à traiter en Facteur Y ou en Facteur Z;

**RECONNAÎT** les éléments de coûts suivants à titre de Facteurs Y :

- coût de retraite,
- charges liées aux interventions en efficacité énergétique,
- dépenses relatives à Transition Énergétique Québec;

**REJETTE** les éléments de coûts suivants à titre de Facteur Y et la proposition de leur adjoindre un CER :

- dépense de mauvaises créances,
- stratégie pour la clientèle à faible revenu,
- activités liées à la maîtrise de la végétation,
- coûts des combustibles;

**ACCEPTE** la proposition du Distributeur relative au Facteur  $Y_{cc}$  mais **REJETTE** la proposition d'y adjoindre un CER;

**RECONNAÎT** les événements imprévisibles en réseaux autonomes dont les coûts excèdent 15 M\$ et sont en deçà de 50 M\$, à titre de Facteur Z;

**RECONNAÎT** les coûts des pannes majeures excédant un seuil annuel de 16 M\$ comme un Facteur Z et **ACCEPTE** la proposition du Distributeur de maintenir la provision de 8 M\$ dans la Formule d'indexation;

**ACCEPTE** le maintien de CER pour les éléments de coûts suivants :

- coût de retraite,
- dépenses de TEQ fixées par décret,
- événements imprévisibles en réseaux autonomes dont les coûts excèdent 15 M\$ et sont en deçà de 50 M\$,
- pannes majeures excédant un seuil annuel de 16 M \$;

**REFUSE** la création de CER pour les éléments de coûts suivants :

- charges liées aux interventions en efficacité énergétique, à la charge d'amortissement et au rendement associés aux dépenses capitalisables des interventions en efficacité énergétique;

**ACCEPTE** de retirer le CER relatif au tarif de maintien de la charge;

**ACCEPTE** le principe de maintenir hors de la Formule d'indexation les soldes relatifs aux CER pré-MRI associés au coût de retraite, au coût de TEQ et aux coûts des combustibles à être versés aux revenus requis 2019 et 2020, en vertu des décisions en vigueur au moment de l'établissement des tarifs de l'année tarifaire 2018-2019;

**ORDONNE** au Distributeur de se conformer à l'ensemble des autres éléments décisionnels contenus dans la présente décision.

Lise Duquette  
Régisseur

Diane Jean  
Régisseur

Bernard Houle  
Régisseur

**Représentants :**

**Administration régionale Kativik (ARK) représentée par M<sup>e</sup> François Dandonneau et M<sup>e</sup> Nicolas Dubé;**

**Association coopérative d'économie familiale de l'Outaouais (ACEFO) représentée par M<sup>e</sup> Steve Cadrin;**

**Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ) représentée par M<sup>e</sup> Denis Falardeau;**

**Association Hôtellerie Québec et Association des restaurateurs du Québec (AHQ-ARQ) représenté par M<sup>e</sup> Steve Cadrin;**

**Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ) représenté par M<sup>e</sup> Guy Sarault;**

**Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI) représentée par M<sup>e</sup> André Turmel;**

**Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) représenté par M<sup>e</sup> Geneviève Paquet;**

**Hydro-Québec représenté par M<sup>e</sup> Éric Fraser et M<sup>e</sup> Simon Turmel;**

**Option consommateurs (OC) représentée par M<sup>e</sup> Éric David;**

**Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROÉÉ) représenté par M<sup>e</sup> Franklin S. Gertler;**

**Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M<sup>e</sup> Prunelle Thibault-Bédard;**

**Stratégies énergétiques (SÉ) représentée par M<sup>e</sup> Dominique Neuman;**

**Union des consommateurs (UC) représentée par M<sup>e</sup> Hélène Sicard;**

**Union des municipalités du Québec (UMQ) représentée par M<sup>e</sup> Catherine Rousseau;**

**Union des producteurs agricoles (UPA) représentée par M<sup>e</sup> Marie-Andrée Hotte.**