

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

R É G I E D E L ' É N E R G I E

N° : R-4011-2017/MRI

HYDRO-QUÉBEC, personne morale de droit public légalement constituée en vertu de la *Loi sur Hydro-Québec* (RLRQ, c. H-5), ayant son siège social au 75, boulevard René-Lévesque Ouest, dans les ville et district de Montréal, province de Québec, H2Z 1A4

Demanderesse

**DEMANDE RELATIVE À L'ÉTABLISSEMENT DES TARIFS
D'ÉLECTRICITÉ DE L'ANNÉE TARIFAIRE 2018-2019**

(AUDIENCE SUR LE MRI – PHASE 3-A - FÉVRIER 2018)

ARGUMENTATION DU DISTRIBUTEUR

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte

- [1] Dans sa décision D-2017-043 rendue dans le cadre du dossier R-3897-2014, la Régie de l'énergie (la « Régie ») a approuvé les caractéristiques du mécanisme de réglementation incitative (« MRI ») applicables au Distributeur. Une phase 3 devant se tenir dans le cadre du dossier R-4011-2017 a également été ordonnée relativement à certaines caractéristiques de celui-ci.
- [2] Dans le cadre du présent dossier, le Distributeur donne suite à cette décision de la Régie D-2017-043 rendue au dossier R-3897-2014.
- [3] De façon plus précise, au présent dossier, il s'agit dans le cadre de la présente phase «3-A » de déterminer les Facteurs I, X, S et les seuils de matérialité des facteurs Y et Z, eux aussi à définir. Certaines caractéristiques résiduelles (indicateurs de performance et leur liaison au MTÉR, clause de sortie, méthodologie et échéancier pour la réalisation de l'étude de productivité) seront traités à l'occasion d'une phase « 3-B ».

[4] Les propositions du Distributeur au présent dossier s'appuient essentiellement sur les dispositions de la décision D-2017-043.

[5] Les propositions du Distributeur tiennent également compte des objectifs mentionnés à l'article 48.1 de la LRÉ, dont notamment l'allègement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs d'électricité.

[6] Le Distributeur rappelle qu'il s'agit de la première génération de MRI.

« Practically speaking, MRI programmes are a learning process and it's a learning process for the regulator for stakeholders in the company and it's a progressive learning process. »

Jim Coyne, N.S., vol. 13, p. 13

[7] Ceci étant, il importe de souligner que dans le cadre du présent MRI, la part des coûts de distribution et des services à la clientèle assujettis à une formule d'indexation passe de 30 % à 80 %, ce qui constitue un changement majeur par rapport au régime réglementaire en vigueur. Il s'avère donc impératif de procéder à une calibration adéquate des différents facteurs de la formule d'indexation, en raison de sa couverture élargie et du risque accru ainsi encouru par le Distributeur.

« Je pense ici que c'est justement, c'est le jeu d'un MRI, c'est propre à un MRI, il y a aucune assurance. Le Distributeur tente de proposer aujourd'hui des paramètres, tant au niveau des Facteurs I et Facteurs X qui, selon lui, au niveau des facteurs I, comme on l'a démontré aujourd'hui, sont des facteurs de marché du Québec et que le Distributeur évolue dans un contexte québécois aussi. Donc, si les deux sont bien arrimés, en principe, le Distributeur sera en mesure de vivre à l'intérieur de ce MRI-là. **Est-ce que j'ai une assurance? Non, j'ai pas d'assurance. Et ça fait partie de l'augmentation du risque que le Distributeur doit assumer et comme je disais tantôt, qu'il va devoir, au niveau de sa planification des invests et de ses charges, de prendre des décisions en fonction des enveloppes de charges, de coûts qui lui seront dictées par la formule d'indexation et qui sera établie.**»

Luc Dubé, N.S., vol. 12, p. 207

[8] En effet, dans la mise en place d'un MRI pour le Distributeur, la Régie n'en continue pas moins à assumer sa responsabilité d'assurer la conciliation entre l'intérêt public et la protection des consommateurs et un traitement équitable du Distributeur. De l'avis du Distributeur, la Régie doit donc avoir à l'esprit ce risque accru dans sa détermination finale concernant les différents éléments du MRI.

[9] Le Distributeur rappelle également qu'en établissant les paramètres du MRI il est important de ne pas faire fi des importants gains d'efficacité réalisés par le Distributeur ces dernières années.

« R. Alors, on devrait, Maître Sarault, se réjouir des efforts qui ont été faits dans le passé. On a discuté de cette question-là longuement dans le dossier tarifaire, c'est-à-dire que les Quick Fix ou les efforts d'efficacité ou les gains d'efficacité les plus faciles à obtenir, on les a obtenus. Je ne crois pas qu'on va rechanger 3,8 million (3,8 M) de compteurs dans les prochaines années. Ce qui nous a permis de... j'allais dire départir, c'est pas la bonne expression, de libérer par le biais [majoritairement]

de la retraite, sept cents (700) employés. Alors, les grands changements structureux ont été faits.

(15 h 11)

Et ce que l'on a mentionné dans le dossier tarifaire, c'est que, comme les... on a qualifié ça à l'époque des « low hanging fruit »... alors on a cueilli ces fruits-là, dorénavant, il faut aller beaucoup plus haut dans l'arbre et ça prend des efforts additionnels. Au point où on a mis une équipe d'amélioration continue en place pour aller revoir l'entièreté ou la totalité de nos processus où il peut y avoir des impacts structurant au niveau de l'efficience.

Alors, oui, on en a fait beaucoup, vous l'avez répété, vous nous en félicitez presque, mais on ne peut pas poursuivre dans cette veine-là. Et on a trois ou quatre témoins qui sont venus le mentionner lors du dossier tarifaire.

Alors, cette cadence-là, si on veut bien assurer le service à la clientèle des membres de l'AQCIE, par exemple, bien, on ne peut pas la poursuivre. Oui, il y a de l'efficience à faire mais que de penser de maintenir le même niveau d'efficience, je pense que ça serait irresponsable.

Mais j'admets qu'il y a encore de l'efficience à faire. Notre président, monsieur Murray l'a mentionné, nos vice-présidents l'ont mentionné, il ne faut pas s'attendre à des gains aussi importants dans les prochaines années.»

François G. Hébert, N.S., vol. 12, p. 241

- [10] Le Distributeur rappelle finalement comme élément de contexte que le MRI entre en vigueur alors que l'équilibre budgétaire du gouvernement du Québec a été atteint et donc que le Mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTER) s'applique à compter de l'année 2017 suivant les modalités approuvées dans sa décision D-2014-034.

1.2 Nécessité d'une approche intégrée pour les différentes propositions

- [11] Dans sa décision D-2017-043, la Régie a reconnu la nécessité d'adopter une approche intégrée.
- [12] Par exemple, la Régie a reconnu que la valeur du Facteur X ne peut être déterminée de façon indépendante de la valeur du facteur I et que ces deux facteurs constituent en réalité un tout indissociable.

[156] La Régie considère que la valeur du Facteur X ne peut être déterminée indépendamment de la valeur du facteur I. En effet, les deux facteurs composent un tout indissociable dont la valeur totale sert ultimement à déterminer la croissance des revenus requis. À cet égard, la Régie partage l'opinion de l'AUC qui, dans sa décision 2012-237, souligne cette réalité :

« The interaction between the I factor and the X factor described above is based on a well-established theoretical foundation, as demonstrated by the agreement of parties on the need to adjust TFP in determining an X factor if an output-based inflation measure is chosen for the purpose of the PBR plan »[86].

[13] Tout comme il existe également un lien étroit entre le facteur X et le facteur G. En effet, puisque la Régie a décidé d'intégrer des économies d'échelle à même le facteur G en maintenant la part actuelle de 0,75, les facteurs X et S doivent en tenir compte.

[157] De plus, la Régie considère que le Facteur X doit prendre en considération les économies d'échelle que réalise le Distributeur dans ses opérations.

[158] Les économies d'échelle doivent se refléter dans le facteur de croissance des activités G (Facteur G). Il y a donc un lien étroit entre les valeurs des Facteurs X et G, comme le souligne d'ailleurs CEA :

« And the expectation is that the company is expected to show returns to scale, to the extent it can, and that should be reflected in the overall structure of the parameters that are established in phase 3. And the X factor serves to promote continued efficiencies; the G factor should be selected to show the legitimate relationship between costs associated with serving accounts and the resulting implications on its included OPEX. So we see that's where X and G get tied together, is in the analysis that supports the selection of those parameters in phase 3 ».

[14] Le Distributeur soutient que l'ensemble de ses propositions s'inscrit dans une approche intégrée et qu'il est nécessaire de garder à l'esprit les liens étroits entre les différentes variables.

2. FACTEUR I

[15] Dans sa décision D-2017-043, la Régie stipule 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 ».

D-2017-043, paragr. 123

[16] Dans sa décision D-2017-043, la Régie précise également les critères devant encadrer la détermination des indices qui composeront le Facteur I : ceux-ci devront être externes au Distributeur, mais propres au Québec, et historiques plutôt que prévus, en plus d'être non controversés, récents et faciles à calculer. Le Distributeur est d'avis que l'indice composite d'inflation qu'il propose respecte ces critères en tous points, comme il sera démontré dans chacune des sous-sections qui suivent.

[17] Le Distributeur souligne par ailleurs qu'au présent dossier, l'exercice auquel la Régie doit se prêter afin de répondre à l'objectif mentionné au paragraphe 123 de la décision D-2017-043, consiste à choisir les meilleurs indices afin de refléter le plus fidèlement possible le contexte du Distributeur.

« Donc, c'est important qu'on s'entende sur les principes mêmes et donc qu'on tente d'évacuer un peu l'évolution des, ou en tout cas, la proportion que les taux pourraient avoir sur nos coûts. C'est vraiment, si on s'entend sur les principes, je pense qu'effectivement les principes qu'on propose sont calqués sur le marché québécois et étant donné que le Distributeur évolue dans ce contexte, dans le même marché, en principe, les deux devraient se rejoindre en finalité et d'avoir un contexte ou une formule d'indexation qui permettrait au Distributeur de bien évoluer dans ce contexte-là. »

Luc Dubé, N.S., vol. 12, p. 50

[18] Il convient de rappeler à cet égard qu'il s'agit d'un changement majeur par rapport à l'ancien régime réglementaire où seulement les charges d'exploitation étaient couvertes par la formule paramétrique. Plusieurs des coûts maintenant couverts, tels les coûts liés aux actifs, n'ont jamais été couverts par une formule d'indexation.

[19] Dans ce contexte, le but est non pas d'axer le choix des différents indices sur leur valeur historique ou la façon dont on anticipe qu'ils pourraient évoluer au cours des prochaines années, mais plutôt de fonder ce choix sur le caractère approprié de chacun de ces indices, lorsque mis en relation avec la nature des coûts dont ils sont désormais appelés à déterminer la trajectoire.

« Donc, c'est de présumer que ces données-là d'aujourd'hui vont être encore valides en deux mille vingt et un (2021). Et c'est exactement sur quoi je veux éviter qu'on ait la discussion pour vraiment s'assurer que les indices qu'on va développer vont être représentatifs du contexte économique québécois et représentatifs des natures de dépenses que le Distributeur devra engager au cours des prochaines années.»
Luc Dubé, N.S., vol. 12, p. 125

[20] En ce qui concerne le choix précis des différents indices, le Distributeur souligne tout d'abord que les indices proposés pour les coûts salariaux et les coûts des autres biens et services sont issus des mêmes familles que les indices suggérés par la Régie dans sa décision D-2017-043.

[21] Le Distributeur soutient également que ses propositions sont de nature à permettre de 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.

« Puis finalement, bien en conclusion, t'sais, l'exercice qu'on a mené, on a essayé de le mener de façon rigoureuse pour refléter une entreprise dans un marché concurrentiel au Québec, pour dans le fond, l'évolution des prochaines années au niveau de l'indexation de nos coûts.»

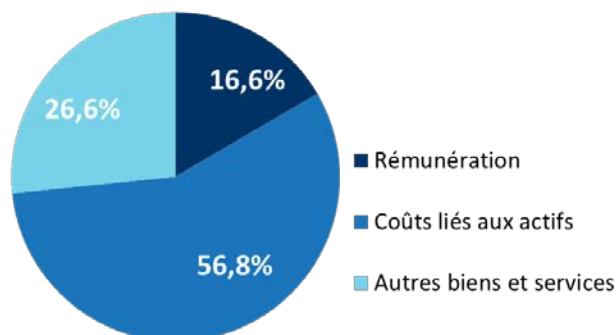
Frédéric Aucoin, N.S., vol. 12, p. 48

« Il est important d'avoir des indices d'inflation qui soient directement liés à ce genre de coût pour être sûr que dans un cadre de MRI, au niveau du trois ans qu'on va devoir vivre avec, que ça soit important que ces taux reflètent le contexte économique du Québec dans lequel évolue le Distributeur et c'est notre proposition d'avoir trois indices pour, justement, capter cette réalité-là.»

Luc Dubé, N.S., vol. 12, p. 230

[22] En outre, le Distributeur souligne que l'ajout, à la formule d'indexation, des coûts liés aux actifs, implique nécessairement l'ajout d'un indice adapté à cet élément prépondérant (57%) dans la structure de ses coûts de distribution et de services à la clientèle. C'est pourquoi le Distributeur suggère l'ajout de l'*indice implicite des investissements des entreprises* afin de refléter la part importante des Coûts liés aux actifs dans la formule d'indexation.

**PONDÉRATION DU FACTEUR I ÉTABLIE SELON LE COÛT DE SERVICE DE L'AN 1
(HQD-22, DOCUMENT 1, PAGE 13)**



Croissance de la rémunération

- [23]** La Régie suggère dans sa décision D-2017-043 un indice de croissance des salaires devant être dérivé de données provenant de l'Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail («EERH») pour le Québec, par Statistique Canada. Le Distributeur est en accord avec la suggestion de la Régie mais, est d'avis que l'utilisation de la croissance de la rémunération hebdomadaire moyenne proposée par la Régie ne permet pas de refléter de façon optimale le contexte du Distributeur.
- [24]** En effet, le Facteur I doit suivre l'évolution des salaires plutôt que de l'emploi. Or, la croissance de la rémunération hebdomadaire moyenne des salaires a plutôt tendance à suivre l'évolution de l'emploi.
- [25]** L'indice proposé par le Distributeur est fondé sur un panier d'emplois stables dans le temps.
- [26]** Statistique Canada ne préconise d'ailleurs pas l'utilisation de la croissance moyenne de la rémunération pour l'évaluation de la croissance des salaires puisque celui-ci comporte certains biais. En effet, cet indice est sensible à la conjoncture économique et aux changements de la structure du marché de l'emploi, notamment, aux heures travaillées qui ont tendance à varier en fonction de la reprise ou du ralentissement de l'économie et en fonction de la croissance du travail à temps partiel dans le secteur du commerce, ce qui a un impact direct sur la rémunération moyenne.

[27] Ainsi, afin de véritablement suivre l'évolution des salaires, le Distributeur préconise plutôt l'utilisation de l'*Indice à pondération fixe de la rémunération horaire moyenne au Québec*, lequel permet d'exclure les effets liés à la conjoncture économique et à la structure de l'emploi ainsi qu'à des changements structurels dans le marché de l'emploi :

« L'avantage que cet indice à pondération fixe possède, c'est ça permet d'exclure tout l'effet de la conjoncture économique qui pourrait faire varier les heures travaillées à l'intérieur d'une semaine. Si on fait référence à l'indice que la Régie avait proposé dans sa décision, qui était l'indice de rémunération hebdomadaire, bien cet indice-là, elle, elle peut varier en fonction des heures travaillées. Ça fait que l'avantage, ici, là, c'est que c'est indépendant par rapport à la conjoncture économique puis aussi indépendant d'un changement structurel dans le marché de l'emploi. Quand on parle ici de changement structurel, on peut penser à si des personnes vieillissantes retournent dans le marché du travail à temps partiel, bien c'est des choses qui pourraient venir influencer fortement la rémunération hebdomadaire, contrairement, ici, à un indice à pondération fixe, là, qui ne serait pas influencé par des changements structurels du marché. »

Frederick Aucoin, N.S., vol. 12, p. 45

[28] Il s'agit d'ailleurs précisément de l'indice préconisé par Statistique Canada pour observer la rémunération au fil du temps :

« 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. »

HQD-20, doc. 1, page 9

[29] Le Distributeur note finalement que PEG a reconnu la pertinence d'utiliser un indice à pondération fixe pour la croissance des salaires.

« So, then they even go further and they say let's use the fixed weight labour price index, which is actually for the hourly earnings and not for average weekly earnings. Now, I think they're right that it's probably a more accurate measure of the labour price trend and in our own research, productivity research in the United States, I believe that we tend to use fixed weight labour price indexes. »

Mark Newton Lowry, N.S., vol. 14, p. 95

Croissance des autres coûts

[30] Pour la croissance des autres coûts, dans sa décision D-2017-043, la Régie suggère l'IPC-Québec, tel que mesuré par Statistique Canada, plutôt que l'utilisation de l'IPC-Canada. La Régie indique également dans sa décision que l'IPC-Québec est justifié du fait que le Distributeur réalise l'essentiel de ses activités au Québec et que l'IPC Québec reflète plus fidèlement l'évolution des prix des intrants au Québec en étant moins soumis aux aléas économiques des autres provinces.

- [31] Le Distributeur adhère au choix d'un indice reflétant le marché dans lequel il réalise ses activités, soit le Québec. Il est toutefois d'avis que l'IPC-Québec présente certaines lacunes qui ne peuvent être ignorées.
- [32] En effet, l'IPC-Québec n'est pas représentatif de l'évolution de l'ensemble des coûts des biens et services consommés par le Distributeur puisque, d'une part, la majorité de ceux qui le composent ne sont pas utilisés par le Distributeur, que, d'autre part, il suit l'évolution des prix de détail alors que le Distributeur achète au prix de gros et que, finalement, il présente une trop grande sensibilité aux variations du coût de l'essence.
- [33] Dans son rapport, M. Lowry exprime également certaines réserves concernant l'utilisation de l'IPC-Québec (page 50).
- [34] Conséquemment, eu égard à ces lacunes, de même qu'à l'importance des coûts liés aux actifs dans sa structure de coûts et à la part prépondérante des services dans ses achats de biens et services, le Distributeur propose de substituer à cet indice unique deux indices plus aptes à déterminer la trajectoire de ce type de coûts, comme ci-après décrit.

Coûts liés aux actifs

- [35] Afin de refléter les coûts liés aux actifs, le Distributeur propose l'utilisation de l'*Indice implicite des investissements des entreprises* publié dans les comptes économiques trimestriels du PIB du Québec et qui constitue une mesure de l'activité économique spécifique aux entreprises du Québec.
- [36] Il s'agit d'un Indice global qui représente le coût de l'investissement des entreprises du Québec.
- [37] L'indice tient compte de l'achat de biens durables, est basé sur des prix de gros, le tout dans un marché concurrentiel. Il comprend la construction résidentielle, la construction d'ouvrages non résidentiels, l'achat de machines et matériel et les produits de la propriété intellectuelle.
- [38] L'indice implicite des investissements des entreprises proposé par le Distributeur permet de tenir compte de l'évolution du prix des nouveaux investissements. Son application est donc tout à fait appropriée pour servir de balise aux nouveaux investissements du Distributeur, lesquels sont couverts par la formule d'indexation.

HQD-21, doc. 3, Question 16 d)

- [39] Le Distributeur note que M. Lowry n'est pas opposé à un indice applicable aux coûts liés aux actifs et qu'il ne voit pas d'enjeu lié à la complexité de l'indice composite (témoignage de M. Lowry, N.S. vol. 14, pages 56(23) à 59(11)).

- [40]** Retour sur certaines critiques ou propositions formulées par les intervenants :
- Rapport de PEG, pages 48 à 51;
 - Réponses de PEG à la demande de renseignements n° 2 de la Régie à l'AQCIE-CIFQ, question 1.2;
 - Part de la construction résidentielle.
- [41]** Conclusions relatives à la preuve présentée à la Régie sur l'indice applicable aux coûts liés aux actifs.

Coûts des autres biens et services

- [42]** Pour le coût des autres biens et services, le Distributeur propose d'utiliser les variations annuelles de l'*IPC Services Québec* publié par Statistique Canada. Il s'agit d'un sous-indice de l'IPC Biens et services-Québec.

HQD- 21, document 3, p. 31

- [43]** Le Distributeur rappelle que les coûts liés aux autres biens et services représentent 26,6 % des coûts totaux couverts par la formule d'indexation. Ils se composent à 90 % de services et à 10 % d'achats de matériel et de biens divers.

HQD-21, doc. 3, question 17 a)

« [...] mais une chose est sûre, c'est que nous on a choisi l'IPC Services parce que comme on expliquait hier, dans le fond, si on exclut la rémunération puis les coûts relatifs aux actifs, dans le fond, il nous reste une portion d'environ vingt-six pour cent (26 %) et de ce vingt-six pour cent-là (26 %), quatre-vingt-dix pour cent (90 %) sont des services dans nos coûts chez le Distributeur, ça fait qu'on a jugé un meilleur reflet, dans le fond, de la réalité d'un Distributeur d'utiliser seulement l'indice services.

Si on avait ajouté les biens dans cette répartition-là, bien là, on se serait retrouvé à avoir une grosse pondération sur des biens non durables qui sont l'alimentation et autres choses, choses qu'on a discutées hier. Ça fait qu'en prenant seulement Services, dans le fond, ça faisait en sorte qu'on couvrait un peu mieux nos activités.»

Luc Dubé, N.S., vol 13, p. 149

- [44]** Le Distributeur estime l'IPC Services également plus approprié que l'IPC Québec. Ce dernier reflète en effet l'évolution des biens de consommation courante, et représente ainsi davantage la réalité des ménages laquelle se révèle éloignée de celle dans laquelle le Distributeur évolue, à titre d'entreprise :

« Tout à fait. La seule chose qu'on dit, c'est qu'elles représentent une réalité de ménages que, nous, on ne reconnaît pas une entreprise. On a des biens d'alimentation, on a de l'alcool, du tabac.

On a des soins de santé dans l'IPC, choses qui ne représentent pas une entreprise au Québec en termes d'investissements. Puis je crois personnellement que, vraiment, l'indice d'investissement, d'indice implicite des services est beaucoup plus représentatif d'une entreprise dans le marché québécois.»

Frédéric Aucoin, N.S., vol. 12, p. 236

- [45] L'indice proposé comporte également les mêmes avantages que l'IPC, à savoir qu'il est facilement accessible, qu'il est simple et spécifique au Québec.

Période de référence/moyenne mobile 3 ans

- [46] Le Distributeur adhère à la proposition de la Régie d'utiliser une moyenne mobile des 3 dernières années pour l'indice utilisé relativement aux charges salariales et ce, afin d'atténuer la volatilité.
- [47] Pour cette même raison, il estime qu'il serait justifié et approprié de traiter de la même façon les deux autres indices proposés.
- [48] Le Distributeur soutient en effet que l'utilisation d'une moyenne mobile des 3 dernières années contribue à la stabilité des indices et permet ainsi d'atténuer la volatilité des indices de croissance sans toutefois perdre le signal de prix.
- [49] La courbe C à la Figure R-1.4 démontre que la proposition du Distributeur en phase 3-A, soit l'utilisation d'une moyenne mobile des 3 dernières années pour les 3 indices proposés, présente une certaine stabilité.



HQD-21, doc. 1.2, question 1.4

- [50] Cette approche a comme avantage de lisser l'impact d'événements fortuits tel un changement de taux de taxe, dans une perspective d'atténuation de la volatilité, comme préconisé par la Régie pour ce qui est de l'indice visant les charges salariales.

Pondération de l'indice

- [51] Dans sa décision D-2017-043, paragr. 137, la Régie retient :

«[137] Enfin, 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.»

- [52] Le Distributeur applique cette approche en retenant une pondération établie au prorata de chacune des trois catégories de dépenses 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.
- [53] Le Distributeur propose que cette pondération soit établie à l'année de remise à niveau, c'est-à-dire au moment où sont présentés l'ensemble des coûts du Distributeur sur une base de coût de service, permettant à la Régie d'examiner, puis d'autoriser le calcul effectué par le Distributeur.
- [54] Il s'agit de l'approche susceptible de refléter le plus fidèlement possible dans le calcul de l'indice composite le poids relatif des différentes catégories de coûts du Distributeur.
- [55] Le Distributeur propose de fixer pour la durée du MRI le poids relatif des trois catégories de dépenses, en fonction des coûts reconnus pour l'an un du MRI, excluant les éléments traités en Facteur Y et en Facteur Z.

Évolution des coûts liés aux actifs

- [56] Retour sur la décision D-2017-043 :
- stabilité de la base de tarification
 - type de MRI déterminé par la Régie
- [57] Aucune projection des coûts liés aux actifs
- [58] Aucun biais et aucune preuve de biais
- [59] L'IPC Québec et les coûts liés aux actifs

- Absence de preuve sur le caractère adéquat de l'IPC Québec applicable aux coûts liés aux actifs
- Enjeux majeurs concernant les coûts liés aux actifs

[60] Retour sur le témoignage de M. Coyne

[61] Retour sur le témoignage de M. Lowry

3. **FACTEUR X**

Points de convergence des experts

[62] Les experts Coyne et Lowry partagent une opinion semblable sur plusieurs éléments importants soulevés dans le cadre de l'audience :

- Détermination du facteur de productivité sur la base d'une étude de productivité de l'industrie (étude TFP ou PMF)
- Les études de productivité de l'industrie existent déjà
- L'identité des firmes et les experts :
 - Présentation de PEG, planche 6
 - Présentation de Concentric, planche 6
 - Témoignage de M. Lowry, N.s. Vol. 14, page 129
- Les données d'opération des distributeurs américains constituent une bonne source de données
- Le *Stretch Factor* est utile pour situer l'entreprise parmi le groupe en termes de productivité
- Recommandation pour fixer le *Stretch Factor* à 0,25 % (Concentric) et à 0,20 % (PEG)

Tendance à la baisse dans la productivité de l'industrie

[63] Les données de Statistique Canada ont une utilité pour jauger la tendance de l'industrie en termes de productivité, sans toutefois remplacer une étude de type TFP ou PMF

- Rapport de Concentric
- Présentation de Concentric, planche 6
- Opinion de l'AUC : « a useful reference for gauging productivity trends »
- Rapport de PEG, page 46
- Changement de cap de PEG dans sa présentation et son contre-interrogatoire (présentation de PEG, page 19)

[64] Concentric propose un éventail complet d'études et a fourni des explications détaillées et transparentes sur chacune ainsi que l'évolution des décisions des régulateurs :

- Présentation de Concentric, planches 4 et 6
- Tendance à la baisse constatée depuis 15 ans
- Tendance encore plus marquée depuis 5 ans

[65] Autres sources d'information :

- La tendance à la baisse est constatée en Ontario

The Board acknowledges that achieved productivity growth in the Ontario distribution sector has likely slowed in recent years. However, the Board does not believe it appropriate for a rate setting regime to project and entrench declining productivity expectations into the future. The productivity component of the X-factor is intended to be an external benchmark which all distributors are expected to achieve. Setting a productivity benchmark for the industry that would not encourage distributors to achieve and share productivity gains is inconsistent with the Board's policy direction – doing so would be counter to facilitating a culture of continuous improvement. In addition, the Board agrees with the analysis by PEG (supported by the OM&A analysis by Board Staff) that the 2012 TFP results appear anomalous and therefore may not be a reliable indicator of the future productivity trend. As a consequence, the Board has determined that, at this time, where the estimate of achieved long-run Industry TFP is negative, the productivity factor used in the rate-adjustment formula to set rates will be set to zero. The Board acknowledges that achieved industry TFP may be negative due to unforeseen events and/or situations in which costs may be incurred with no corresponding increase in output. However, there are rate setting tools in the Board's Price Cap IR framework to deal with these circumstances (e.g. cost of service rebasing at start of term; Off-ramp; Z-factor, LRAM, deferral and variance accounts to deal with Government policy directives, and the ability to apply for an Incremental Capital Module during the term).

Ontario Energy Board, EB-2010-0379, Report of the Board, Rate Setting Parameters and Benchmarking under the Renewed Regulatory Framework for Ontario's Electricity Distributors, Dec 4, 2013, p. 17

- La tendance à la baisse est constatée par l'AUC

- Para. 156 et 177 de la décision D20414-2001-2016 :

« 156. As shown in Table 1, all final recommendations concerning the TFP growth component of the X factor are lower than, and in some cases much lower than, the TFP growth number of +0.96 per cent adopted by the Commission in Decision 2012-237. Consequently, as noted previously, based on the expert evidence received in this proceeding, the issue before the Commission is not whether the TFP growth component of the current X factor needs to be lowered for the next generation PBR, but rather the extent to which it needs to be lowered. To address this issue, the Commission has evaluated the applicability of the various TFP growth values provided by the expert evidence presented in this proceeding.

[...]

177. Dr. Brown and Dr. Carpenter for Brattle, Dr. Meitzen and Dr. Weisman for EPCOR and Dr. Lowry for the CCA, indicated that there is no apparent theoretical basis for restricting I-X to be non-negative.²²³ The Commission agrees and accordingly, will not impose such a provision at this time. Specifically, restricting I-X to be non-negative may result

in blunting of incentives to control costs for certain categories of expenditures. As well, the I-X index value is just one component of a number of interacting components of the next generation PBR plans. As set out in Section 9, in designing next generation PBR plans, the Commission has considered all relevant factors, including those that may affect the distribution utilities during the next generation PBR term – such as the current economic climate in Alberta – that the non-negative I-X proposal was aiming to address. »

- La tendance à la baisse est constatée par le MDPU
 - Décision D.P.U. 17-05 du 1^{er} décembre 2017

« The Attorney General notes that no other jurisdiction in North America has approved a negative X factor to date (Exh. AG/DED-1, at 47-48; Tr. 3, at 583-585). This fact does not, however, preclude the possibility of an X factor that is negative. In fact, other jurisdictions have acknowledged that an X factor may be positive or negative (Exh. VS-1-13, Att. (a) at 48). Whether an X factor is positive or negative is determined solely by the relationship between outputs and inputs in a given industry, and there is no reason to dismiss the possibility that the electric distribution industry may be in a period exhibiting changes that result in decreasing output given a similar or increasing level of inputs (see Exh. ES-PBRM-1, at 47). For these reasons, the Department cannot find that the proposed X factor is unreasonable merely because it is negative or lower than any productivity offset approved to date. Rather, in the sections below, the Department reviews the Companies' TFP study to determine whether it was conducted in a reasonable manner using appropriate assumptions. (page 382) »

[66] Par contraste, PEG ne constate qu'une baisse « modeste » de la productivité.

[67] Préoccupations légitimes du Distributeur en lien avec cette tendance à la baisse observée dans l'industrie

Proposition de Concentric et du Distributeur

[68] L'analyse de Concentric est basée sur les études qui ont été reconnues par les régulateurs et qui se sont vu attribuer de la force probante.

[69] Au cours de l'audience, certains enjeux méthodologiques ont été soulevés par les experts Concentric et PEG

- Rapport de Concentric
- Rapport de PEG

- [70] Les régulateurs et les experts sont confrontés à ces enjeux méthodologiques. Les décisions des régulateurs sont unanimes : il n'y a pas une seule bonne méthodologie, mais plusieurs, de sorte que le facteur de productivité n'est pas une seule valeur, mais bien une plage raisonnable de valeurs.
- Para. 119, 120, 154, 155 de la décision D20414-2001-2016
 - Pages 388 à 391 de la décision D.P.U. 17-05
- [71] De plus, les régulateurs reconnaissent maintenant que le facteur de productivité peut être négatif.
- Para. 177 de la décision D20414-2001-2016
 - Page 382 de la décision D.P.U. 17-05
- [72] Sur les questions méthodologiques, les experts ont pris des positions différentes :
- Concentric : présente l'éventail des méthodologies utilisées par les experts auxquelles les régulateurs ont reconnu de la force probante, sans prendre position sur les enjeux méthodologiques controversés.
 - PEG : défend sa propre méthodologie, rejette toutes les autres études et tente de discréditer les autres experts et toute méthodologie qui diffère de la sienne.
- [73] Commentaires sur certaines études :
- Étude de PEG pour le Lawrence Berkeley National Laboratory
 - i. Portée de l'étude
 - ii. Étude semblable à celle de PEG pour l'Alberta
 - iii. Contre-interrogatoire de M. Lowry
 - Étude de la firme PSE (Fenhrick) pour l'Ontario
 - i. Utilise la méthode *Geometric Decay* et en partie le nombre de clients comme mesure des extrants
 - Étude de la firme NERA en Alberta (2012) et de ses suites (2016)
 - i. Critiques formulées par PEG
 - ii. Approbation par l'AUC en 2012
 - iii. Méthodologie utilisée par d'autres firmes en 2016 (Alberta)
 - iv. Approbation renouvelée en Alberta (2016)

- Étude de la firme Christensen (Meitzen) pour le Massachusetts
 - i. PEG reconnaît l'utilisation du nombre de clients comme mesure des extrants et l'approbation du régulateur MDPU
 - ii. Présentation de PEG, planche 14
 - iii. Décision du MDPU, page 17-05, pages 381 à 391

- Étude de la firme NERA (Makholm) pour l'Ontario
 - i. Tendence récente à la baisse observée et recommandation de M. Makholm

Critique de la recommandation de PEG

- [74] La recommandation de PEG est basée en large partie sur des décisions remontant à 1994, soit il y a presque 25 ans (voir rapport de PEG, pages 32 et 33). Cet exercice est sans valeur.
- [75] PEG base également ses recommandations sur une revue des études de productivité où on note une sur-représentation de ses propres études (voir rapport de PEG, pages 35 et 36).
- [76] Plusieurs éléments affectent significativement la crédibilité de PEG :
- Ne reconnaît aucune ou peu de valeur à quelque autre étude que les siennes
 - Ne reconnaît aucune ou peu de valeur à quelque méthodologie autre que la sienne;
 - Critique très durement tous les autres experts, notamment sur des aspects triviaux;
 - Dans son témoignage, laisse croire que les régulateurs approuvent ses études ou sont en accord avec ses prétentions méthodologiques, sans prendre appui sur les décisions;
 - Laisse croire à une bonification spécifique à sa participation à un dossier de l'AUC.

Autres éléments de contexte

- [77] Traitement des coûts liés aux actifs
- Les dépenses en capital du Distributeur sont entièrement couvertes par la formule d'indexation, sauf en ce qui concerne de possibles facteurs exogènes (Z), ce qui représente un plus grand défi que pour les distributeurs de l'Alberta et de l'Ontario¹;

¹ Concentric page 24.

- Dans ces juridictions, des mécanismes spécifiques ont été ajoutés pour traiter les coûts du capital : K factor (Alberta), C factor (Ontario)
 - Réponses de HQD à la demande de renseignements n°2 de OC
- Le sujet des dépenses en capital est un enjeu majeur des MRI
 - Témoignage de J. Coyne

[78] Facteur de croissance

- Le facteur de croissance est limité à 75 % des nouveaux abonnements, ce qui représente un défi supplémentaire pour le Distributeur en comparaison des autres modes de réglementation pour les dépenses en capital²;

[79] MTER

- Le rapport d'Elenchus (John Todd) reconnaît explicitement que le facteur de productivité doit être revu à la baisse dans la mesure où un MTER est en place.
- Le Distributeur ajoute que le fait que le MTER soit asymétrique et ne comprenne aucune zone sans partage vient accentuer la mise en garde d'Elenchus;

[80] Contexte du Distributeur :

- Importants efforts d'efficacité réalisés par le Distributeur depuis 2008 et 3,3 % en moyenne annuelle sur les charges d'exploitation³;
- Indicateurs d'efficacité montrant une croissance presque nulle alors que l'inflation est en moyenne de 1,5 %⁴;
- Réseau très étendu, faible densité de population, important ratio rural/urbain, contraintes climatiques, volume d'appels téléphoniques important, maintien d'une douzaine de sites en régions⁵;
- De plus, le Distributeur a comblé l'écart qui le séparait des entreprises comparables entre 2010 et 2015 (balisage de First Quartile)⁶;
- Réduction de 2 000 ETC du Distributeur entre 2008 et 2017⁷.

² Concentric page 25.

³ Études, analyses et rapports pour la détermination du Facteur X déposés dans le cadre de l'établissement du mécanisme de réglementation incitative du Distributeur, pages 7 et 8.

⁴ Études, analyses et rapports pour la détermination du Facteur X déposés dans le cadre de l'établissement du mécanisme de réglementation incitative du Distributeur, page 8.

⁵ Études, analyses et rapports pour la détermination du Facteur X déposés dans le cadre de l'établissement du mécanisme de réglementation incitative du Distributeur, pages 10 et 11.

⁶ Études, analyses et rapports pour la détermination du Facteur X déposés dans le cadre de l'établissement du mécanisme de réglementation incitative du Distributeur, page 10.

[81] Les excédents de rendement

- Enjeu traité par la Régie à compter de 2012
- Réponse : le MTER déterminé dans le dossier R-3842-2013
- Enjeu distinct des coûts qui sont inclus dans la formule d'indexation

⁷ Études, analyses et rapports pour la détermination du Facteur X déposés dans le cadre de l'établissement du mécanisme de réglementation incitative du Distributeur, page 7.

4. FACTEURS Y ET Z

4.1 Critères d'identification pour les facteurs Y et Z

[82] La Régie a reconnu la nécessité d'ajouter des composantes additionnelles afin d'améliorer la formule I-X, du fait qu'une formule simple ne peut intégrer toutes les pressions exercées sur les coûts d'une utilité. La Régie précise à cet égard que tous les éléments de coût ne peuvent participer à l'atteinte des objectifs d'efficacité recherchés par la formule ni concourir à la détermination de tarifs justes et raisonnables.

«[305] En premier lieu, la Régie note du rapport d'Elenchus, ainsi que des rapports des experts au dossier, que tous les éléments de coûts d'un revenu requis ne peuvent être intégrés dans la Formule d'indexation aux motifs qu'ils ne peuvent ni participer à l'atteinte de l'objectif d'efficacité recherché par celle-ci, ni permettre la détermination de tarifs justes et raisonnables. Il est donc nécessaire de traiter certains coûts à l'extérieur de la Formule d'indexation par le biais d'un Facteur Y ou d'un Facteur Z.»

D-2017-043, paragr. 305

[83] La Régie précise également dans sa décision D-2017-043 la nécessité d'examiner minutieusement chaque élément de coût afin de déterminer s'il y a lieu de le traiter à l'extérieur de la formule d'indexation.

D-2017-043, paragr. 306

[84] Les exclusions et les exogènes : une même finalité, mais des fonctions différentes. Il s'agit dans les deux cas d'éléments ne pouvant progresser à l'intérieur de la formule d'indexation. [307] Ils diffèrent en ce qui a trait à leur prévisibilité.

[85] La Régie a également identifié les critères d'éligibilité qu'elle juge opportuns pour déterminer si un élément doit être traité en Facteur Y ou en Facteur Z.

[86] Pour les Facteurs Y, la Régie a indiqué les critères suivants :

- la récurrence des coûts;
- l'imprévisibilité des montants;
- l'insuffisance de contrôle;
- un seuil de matérialité dont le montant est à établir.'

[87] Le Distributeur adhère au constat de la Régie suivant lequel :

« Un autre critère déterminant est l'imprévisibilité des montants liés à un élément de coût. En effet, la Régie croit que les éléments de coûts qui en raison de leur volatilité, de leur imprévisibilité ou de leur importance, ne cadrent pas dans la trajectoire définie par la Formule d'indexation doivent en être exclus. » [312]

[88] C'est considérant ces critères, et notamment l'importance accordée au fait qu'un élément de coût puisse, ou non, cadrer avec la trajectoire définie par la Formule d'indexation, que le Distributeur a procédé à l'identification des Facteurs Y qu'il propose à ce stade, en plus de ceux retenus par la Régie au terme de la phase 1 du dossier R-3897-2014.

4.2 **Seuil de matérialité**

[89] Le Distributeur rappelle qu'il s'agit uniquement d'un seuil de qualification d'un élément de coût à titre d'exclusion (Facteur Y) ou d'exogène (Facteur Z). 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 :

« Pour le Distributeur, le seuil de matérialité, c'est d'abord et avant tout un seuil de qualification à titre de facteurs Y ou Z. Ça vise à... ce seuil vise à vérifier l'importance d'un élément de coût et non sa variabilité ou sa volatilité. Dans ce contexte, il s'applique à la valeur totale de l'élément de coût et non à sa variance. On a pensé qu'il était utile de faire cette précision par rapport à notre compréhension de l'application de ce seuil. »

Stéphanie Caron, N.S., vol. 12, p. 24

[90] Pour les projets majeurs :

« Le seuil de matérialité pour les projets majeurs s'appliquerait à l'impact sur les revenus requis. Donc, il faudrait que l'impact sur les revenus requis [d'un projet d'investissement, soit au-delà de plus de quinze millions de dollars (15 M\$). C'est ce montant-là qui devrait rencontrer le seuil. »

Stéphanie Caron, N.S., vol. 12, p. 183

[91] Le Distributeur est d'avis que le seuil de matérialité doit être considéré de façon différente selon qu'il s'agit d'un Facteur Y ou d'un Facteur Z. Pour les Facteurs Y, il vise à limiter le nombre de ceux-ci alors que pour les Facteurs Z, il concerne l'appréciation de ce qui fait partie du risque d'affaires du Distributeur.

[92] Le Distributeur soutient que le seuil de 5 M\$ est adéquat pour les Facteurs Y. Il s'agit du seuil utilisé depuis des années pour identifier les éléments spécifiques. Le nombre relativement restreint de propositions pour des Facteurs Y démontre l'adéquation de ce seuil. D-2011-028 (R-3740-2010), section 9.1.5.2 : Éléments spécifiques, Critères d'établissement des éléments spécifiques, par. 309 et 318.

[93] Pour les événements à traiter en Facteur Z, puisque l'on se situe dans une perspective d'évaluation de ce qui fait partie, ou non, du risque d'affaires normal

du Distributeur, celui-ci estime appropriée la référence au compte d'écarts pour événements imprévisibles en réseaux autonomes et prend donc acte de la décision de la Régie d'imposer un seuil de matérialité de 15 M\$. D-2015-150 (R-3905-2014, Ph.2, Section 2.3.2 : Seuil minimum des coûts par événement, par. 67, 68, 69.

- [94] La Régie dans sa décision D-2017-043 précisait sa volonté que le seuil de matérialité soit vérifié en ce qui concerne les exclusions uniquement, tant pour la création que pour le maintien de celles-ci compte tenu de leur récurrence. La récurrence ne s'applique toutefois pas aux Facteurs Z considérant leur caractère exceptionnel.
- [95] Relativement aux Facteurs Y, le Distributeur préconise que la vérification en continu du seuil de matérialité doit s'effectuer 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.
- [96] 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 aurait glissé en deçà du seuil de matérialité retenu. Le Distributeur suggère également de compléter cette analyse par une appréciation de la trajectoire anticipée des coûts liés au Facteur Y soumis à un tel réexamen.

4.3 Comptes d'écart (CER)

- [97] Le Distributeur propose l'ajout d'un CER à chaque exclusion et selon le cas, aux Facteurs Z. Il a précisé que cette proposition en est une de repli par rapport à son intention de proposer un MTÉR symétrique qui aurait ainsi pu jouer le rôle de compte d'écart global pour l'ensemble des coûts du Distributeur.
- [98] Les CER proposés constituent un simple mécanisme de récupération de coûts visant à neutraliser le risque de prévision pour les éléments traités «hors formule», c'est-à-dire en coût de service.
- [99] En ce sens ces CER constituent l'accessoire dont le traitement doit suivre celui du principal auquel ils se rapportent, soit le Facteur Y ou Z visé.
- [100] Le Distributeur estime donc que les CER n'ont pas à se requalifier au regard des critères retenus par la Régie pour la détermination des exclusions et des exogènes, notamment en ce qui a trait au seuil de matérialité.
- [101] L'ajout d'un CER constitue une proposition simple d'application et qui permet de faire en sorte que les clients paient le juste coût, tout en contribuant à l'allègement réglementaire en limitant les éventuels débats relatifs aux prévisions.

« La notion de « pass through » ici qu'on évoque c'est surtout pour faire en sorte qu'il n'y ait aucun enjeu au niveau du niveau de prévision du facteur qui... dont on estime qu'il doit être traité en « pass through ». Donc si... bien enfin pour le facteur

Y on considère que ces éléments seront prévus et que les clients n'auront à en payer que le coût réel en toute circonstance. »

Stéphanie Caron, N.S., vol. 12, p. 171

« Il y a d'autres éléments, comme les Y, qui feront l'objet de prévisions parce que bien qu'on soit en réglementation incitative, on demeure en mode projeté. L'idée derrière l'adjonction de comptes d'écarts à ces éléments-là, c'est de faire en sorte qu'il n'y ait aucun enjeu par rapport au niveau des prévisions, qu'il n'y ait pas de création d'écarts, qui demeurerait dans les tarifs associée au niveau de prévision. »

Stéphanie Caron, N.S., Vol. 12, p. 173

- [102] Certains intervenants ont proposé un seuil aux CER qui aurait pour but de déterminer quelles sommes seraient éligibles à être récupérées par le Distributeur.
- [103] Le Distributeur s'oppose à l'imposition d'un tel seuil pour les CER en deçà duquel il lui serait impossible de récupérer les sommes engagées.
- [104] De l'avis du Distributeur, l'ajout d'un tel seuil n'est pas conforme à la décision D-2017-043 qui définit le seuil de matérialité comme un critère de qualification et non pas comme une balise d'arbitrage entre les coûts qui seraient récupérables, ou non par le Distributeur.
- [105] À ce titre, cette nouvelle balise d'arbitrage constituerait de fait un tout nouveau concept venant se surimposer au MTÉR.
- [106] Le Distributeur rappelle par ailleurs que les CER demeureront sujets à examen par la Régie au moment de la disposition des soldes des CER.

« Bien entendu, la disposition des écarts qui seront constatés par rapport aux prévisions des éléments Y en particulier et potentiellement aux Z, demeure soumise à l'examen de la Régie préalablement à leur intégration dans les tarifs. Donc, s'il y a une inquiétude au niveau de la prudence et de la raisonnable des écarts par rapport au niveau des Y et des Z qui aurait pu être retenu par la Régie, il y aura quand même une occasion pour la Régie de se prononcer sur leur raisonnable et leur prudence. »

Stéphanie Caron, N.S., vol. 12, p. 27

FACTEURS Y

- [107] Le Distributeur propose les éléments suivants à traiter comme Facteurs Y.

4.4 Coût de retraite

- [108] Dans sa décision D-2017-043, la Régie avait réservé sa décision finale à l'égard de la qualification ou non du coût de retraite à titre de Facteur Y. Le Distributeur soutient respectueusement que le coût de retraite devrait être considéré à titre de Facteur Y.

[109] La trajectoire du coût de retraite ne correspond pas à la formule d'indexation et est hors du contrôle du Distributeur.

[110] Le Distributeur précise que la preuve déposée au dossier illustre la volatilité des coûts de retraite d'année en année. Cette volatilité milite en faveur du traitement à titre de Facteur Y.

HQD-3, document 4, tableau 1

HQD-22, document 1, diapositive 11 (révisée)

[111] La volatilité du coût de retraite est principalement influencée par les fluctuations de marché sur les taux d'intérêts et les prévisions actuarielles.

« Également, on a démontré en preuve que près de quatre-vingt-dix-neuf pour cent (99 %) de la volatilité du coût de retraite est influencée ou principalement influencé par les fluctuations de marché sur les taux d'intérêt ou autres prévisions actuarielles qui fait en sorte que le contrôle de la part du Distributeur sur la prévision des coûts de retraite est très limité. »

Luc Dubé, N.S., vol. 12, p. 30

[112] Le Distributeur a également fait la démonstration que la presque totalité 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 donc l'ensemble des caisses de retraite. Uniquement 1,5 % des variations sont attribuables à des décisions spécifiques d'Hydro-Québec. Le Distributeur n'a manifestement aucun contrôle sur les fluctuations des marchés.

HQD-21, document 1.2, question 5.1

[113] De plus, la preuve démontre que le coût de retraite est particulièrement sensible au taux d'actualisation et au rendement de l'actif. À titre d'exemple, une fluctuation de 1 % du taux d'actualisation est susceptible d'entraîner un mouvement de 300 M\$ du coût de retraite.

HQD-3, doc. 4, section 2.1.2

[114] Dans ce contexte, aucun facteur d'inflation et aucun facteur de productivité ne peut être représentatif de la réalité des marchés financiers.

[115] Les différents témoins ont par ailleurs évoqué les soubresauts des marchés ces dernières semaines et la possible hausse des taux d'intérêt à court terme. Le Distributeur estime que ces événements sont susceptibles d'accroître l'imprévisibilité du coût de retraite pour les prochaines années et donc que les conditions de marché des dernières années ne peuvent être garantes des tendances pour les prochaines années.

[116] Développer un indice qui permettrait de refléter l'évolution des coûts de retraite est particulièrement ardu, alors que l'application un traitement en Facteur Y est beaucoup plus simple :

«The pensions are very much pension-specific, because those costs have to do with returns in the marketplace, and the actuarial analysis associated with the underlying pension obligation. And that actuarial analysis moves, of course, with the demographic population of the employees for whom those pensions cover, and that's very much company-specific. Depends upon the age of these employees, if health benefits are covered, it depends upon the health obligations associated with the age of those employees.

So, for those reasons, I would think it would be difficult to come up with an index that would appropriately measure the cost of a company-specific pension plan, just because of the demographics associated with those employees. And my understanding is Hydro Québec manages its own pension assets, and the degree to which bonds versus other securities versus equities underlie that pension, will determine its return. And that portfolio may be different, and probably is different than any other pension fund, depending upon the risk tolerance of the fund manager, and the pension fund manager.

So, I think that would be one of the most difficult cost components actually, a line and index that would match the company's cost experience, and that's why we see that treatment of pension, at the margin in a Y Factor is not an unreasonable approach.»

Jim Coyne, N.S. vol. 13, p. 184

- [117] Le Distributeur rappelle finalement que le suivi en Facteur Y des coûts de retraite impliquera le dépôt de prévisions à la Régie qui pourra les examiner selon l'approche actuelle du coût de service
- [118] Le Distributeur estime donc que le coût de retraite rencontre le critère afin d'être considéré à titre de facteur Y. De plus, la proposition du Distributeur est simple d'application. Quant au compte d'écart associé, il permettra de neutraliser la variabilité.
- [119] Le Distributeur souligne par ailleurs que toute formule du type Y_{CR} serait difficilement applicable pour les coûts de retraite, la nature des éléments susceptibles d'influencer le coût de retraite rendrait ardu la mise en place d'un tel mécanisme.

« En fait, contrairement, quand je compare le coût de retraite au rendement ou le YCC qu'on a développé, le YCC est assez simple d'application. C'est-à-dire qu'on prend la base de tarification qui a été autorisée à l'année deux mille dix-huit (2018) et on se trouve à l'indexer au même rythme que la formule va indexer le reste des coûts et basé sur cette BT indexé, c'est de là qu'on découle les écarts de taux qui résultent d'une année à l'autre. Contrairement à un coût de retraite ou comme monsieur Coyne mentionnait, où j'ai des taux de rendement qui me sont, des hypothèses de taux de rendement qui sont utilisées, j'ai des hypothèses démographiques de la population, j'ai des hypothèses actuarielles, j'ai un ensemble d'hypothèses qui viennent influencer les coûts de retraite sur une année donnée. Donc, je vois mal comment que si on met le coût de retraite dans une formule, comment on serait capable d'identifier, de venir vraiment capter l'effet d'une variation de taux alors qu'on peut pas, je ne pourrais pas indexer, si j'indexe comme je fais avec la BT, la base de tarification, et que si je fais seulement l'indexer pour capter l'écart de taux,

je perds une multitude d'hypothèses derrière le coût de retraite, donc je ne pourrai pas, je ne serai pas en mesure de venir... d'isoler un effet taux ou un effet plus spécifique à ce moment-là.

Luc Dubé, N.S., vol 13, p. 184

[120] Le Distributeur milite ainsi en faveur d'un mécanisme simple d'application tel que celui proposé c'est-à-dire un mécanisme traitant l'ensemble des composantes du coût de retraite à titre de Facteur Y.

4.5 Interventions en efficacité énergétique (IEÉ)

[121] Dans sa décision D-2017-043, la Régie a souligné que les dépenses capitalisables des IEÉ peuvent être traitées en Facteur Y. La Régie réserve toutefois sa décision pour les charges liées aux interventions en efficacité énergétique (IEÉ).

[122] Le Distributeur rappelle 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.

[123] Le Distributeur soutient que chaque intervention en efficacité énergétique doit être traitée et considérée dans sa globalité. Le Distributeur est d'avis que les dépenses capitalisables et les charges devraient bénéficier d'un traitement réglementaire similaire. L'objectif de chacune de ces interventions est en effet le même, soit susciter des économies d'énergie.

[124] Les charges d'exploitation ne cadrent par ailleurs pas dans la trajectoire du MRI mais sont plutôt directement conditionnées par la stratégie permettant l'atteinte d'économies d'énergie.

[125] Le contrôle du Distributeur sur ces charges est également limité et est dépendant de l'approbation des budgets pour les interventions en efficacité énergétique. À cet effet, l'impact de Transition Énergétiques Québec et de son futur plan directeur dans la détermination des objectifs et des budgets d'efficacité énergétique du Distributeur constitue un élément majeur d'incertitude pour les prochaines années.

[126] Le Distributeur soutient donc que l'application de la formule d'indexation aux charges liées aux efforts en efficacité énergétique serait ainsi susceptible d'avoir un impact négatif sur les efforts en efficacité énergétique et pourrait ne pas contribuer à maximiser les interventions.

[127] Le Distributeur estime également qu'un traitement différent des charges et des dépenses capitalisables entraîne une complexification inutile et sans fondement. Ce n'est pas le traitement comptable qui devrait influencer sur le traitement en Facteur Y ou non.

[128] Le Distributeur soutient donc que cet élément présente les caractéristiques pour se qualifier à titre de Facteur Y.

4.6 Dépenses de TEQ

- [129] Le Distributeur soutient que les dépenses de TEQ doivent également être considérées à titre de Facteur Y.
- [130] Le Distributeur rappelle que la contribution versée par le Distributeur à TEQ est fixée par décret.
- [131] La Régie avait déjà reconnu dans sa décision D-2013-037 que ces coûts sont hors de contrôle du Distributeur et que les montants sont significatifs.
- [132] Le Distributeur réitère ainsi la nécessité de traiter ces dépenses à titre de Facteur Y.

4.7 Dépenses de mauvaises créances

- [133] L'évolution de la DMC est volatile et n'épouse pas la trajectoire de la formule d'indexation. La DMC a varié de 39,2 M\$ à 133,4 M\$ sur la période 2004-2018.

HQD-21, document 3, question 25 b)

- [134] Bien que pouvant exercer un contrôle sur sa stratégie de recouvrement, il n'en demeure pas moins que ce contrôle est limité par des facteurs externes pour lesquels le Distributeur n'a pas de contrôle. En effet, la DMC est particulièrement sensible aux éléments externes suivants :

- Température
- La demande de la clientèle
- Le contexte économique

- [135] Les articles 76 (obligation d'alimentation) et 76.2 (moratoire hivernale) de la LRÉ encadrent également sévèrement la stratégie de recouvrement du Distributeur, réduisant son contrôle. Le Distributeur a une absence de contrôle sur la capacité de payer des clients.

- [136] À ces éléments s'ajoute l'importance du chauffage dans la facture des ménages.

- [137] Ce contexte d'affaires particulier du Distributeur est unique et aucun indice ne pourrait le capter.

4.8 Stratégie pour la clientèle à faible revenu (MFR)

- [138] Les éléments liés à la DMC s'appliquent *mutatis mutandis* à la stratégie pour les MFR.

- [139] Le Distributeur se doit également dans ses actions envers les MFR de tenir compte du décret 841-2014. Des efforts croissants sont demandés au Distributeur à cet effet, venant lui conférer un rôle social particulier.

4.9 Maîtrise de la végétation

- [140] Tel qu'expliqué à l'occasion de l'audience tarifaire tenue en décembre 2017, le Distributeur se doit d'augmenter ses interventions en matière de maîtrise de la végétation et s'est donné à cet effet un plan d'action permettant un dégagement adéquat sur un horizon de 5 ans relativement à ses activités de maîtrise de la végétation⁸.
- [141] Ce rehaussement nécessaire découle d'événements hors du contrôle du Distributeur :
- Fréquence accrue et violence des événements climatiques
 - Agrile du frêne
- [142] Il s'agit donc d'une situation particulière à laquelle le Distributeur doit répondre adéquatement et avec célérité. Ce rehaussement nécessaire des activités vise à répondre adéquatement aux attentes des clients, lesquels sont en droit d'avoir une fiabilité d'alimentation électrique en tout temps et des rétablissements rapides en cas de panne. Le Distributeur se doit d'agir de façon concrète afin de maintenir la qualité de service et réduire les pannes.
- [143] Les coûts des activités de maîtrise de la végétation, lesquels vont en augmentant dans le cadre du plan d'action de 5 ans, sont incompatibles avec une formule I-X. En fait, l'application d'une telle formule à ces activités pourrait restreindre le déploiement efficace du plan d'action dont s'est doté le Distributeur et au final, avoir des impacts négatifs au niveau de la qualité du service en restreignant les interventions rendues nécessaires en raison de la fréquence accrue des événements climatiques et de la problématique de l'agrile du frêne.
- [144] Le Distributeur est par ailleurs d'avis que ces constatations de M. Coyne s'appliquent *mutatis mutandis* au programme de rehaussement en maîtrise de la végétation du Distributeur.

« Well, I think pilot projects in general are a good practice if you're exploring something new. My presumption is I don't know the details of what this work is, but I know that Massachusetts storms have been a significant issue and outages caused by storms. So, what I think is going on here is that the pilot programme - and I am surmising - is designed to look at new ways of controlling vegetation that would ultimately have a beneficial impact from an outage standpoint.

So, it's a departure from normal in that respect, and that's true for... and I'd say that's probably true across North America, but particularly in the northeast where the severity of storms and the frequency of storms have caused more frequency outages. **Utilities have learned that business as usual when it comes to vegetation management may not be adequate for the current weather regime that we're experiencing.**»

Jim Coyne, N.S., vol. 13, p. 74

⁸ Voir Argumentation du Distributeur (B-0188), section 5.6.

[145] Le Distributeur soutient donc que le traitement en Facteur Y est approprié en ces circonstances pour les activités de maîtrise de la végétation.

[146] Le Distributeur estime finalement que de traiter les activités de maîtrise de la végétation en Facteur Y permettra un meilleur suivi des actions pour la Régie et les intervenants. Il s'agit également d'une approche simple comparativement à celle de ne traiter qu'une portion de ces activités en Facteur Y :

« R. Peut-être en complément d'information faut comprendre ici que chez-nous c'est pas un projet pilote, c'est un plan de rehaussement pour s'assurer de la qualité de service, puis par simplicité c'est très difficile pour nous de 'splitter' le coût de dire, par exemple, on va en mettre une portion dans l'enveloppe, puis une autre portion à facteur Y. C'est très difficile de dire à un gars qui va couper des arbres, bien ce matin, tu vas travailler dans l'enveloppe, puis l'après-midi, tu vas travailler en facteur Y. Donc, ce qu'on veut, dans le fond, c'est le mettre en Facteur Y, puis ça va permettre, dans le fond, à chaque année, quand on va revenir ici, on va venir parler spécifiquement de tous les coûts de végétation et non pas un coût 'splitté' en deux dans le fond, parce que dans le fond le Facteur Y, à chaque année, on va revenir en parler.»

Jean Lapointe, N.S., vol. 13, p. 80

4.10 Coût des combustibles

[147] L'évolution du coût des combustibles est fonction des prix du marché et du prix pour la livraison. Les variations de la demande ont également un impact quant aux variations associées à cette enveloppe.

[148] Il s'agit d'éléments échappant au contrôle du Distributeur.

[149] Le Distributeur rappelle que ces coûts de combustible sont pour les réseaux autonomes et que le Distributeur possède une obligation de desservir, notamment lorsqu'il y a augmentation de la demande. La réalité des réseaux autonomes (éloignement, communautés isolés, difficultés d'accès) est telle qu'il y a peu d'offres pour la fourniture et l'acheminement des combustibles.

Luc Dubé, N.S., vol. 1, p. 31

« Puis une autre chose, pourquoi, la raison pourquoi on le met, on veut l'intégrer à titre de facteur Y, c'est vraiment la fluctuation des prix et le contexte au niveau dans lequel on opère, c'est-à-dire d'avoir peu ou pas de fournisseur qui nous permettent d'alimenter nos... Donc, on a des contraintes énormes au niveau de l'approvisionnement ce qui fait que nos coûts sont hors de notre contrôle, en tout cas, en grande partie.

Mais, ceci dit, c'est... des initiatives sont déjà en branle pour essayer de réduire le volume de combustible qui est utilisé en réseau autonome puis je pense que ça va continuer peu importe si les coûts sont considéré dans la formule ou non, c'est vraiment l'effet prix qui nous préoccupe et que celui-là, il est hors de notre contrôle.»

Luc Dubé, N.S., vol. 1, p. 193.

[150] Le Distributeur réfère à la figure 2 de la pièce HQD-3, document 4, laquelle illustre les variations importantes au fil des années et rappelle qu'il anticipe que les coûts des achats de combustibles croîtront de plus de 10 %⁹ par année au cours des trois prochaines années.

[151] De ce fait, l'évolution du coût des combustibles ne cadre pas dans la formule I-X. L'obligation de desservir ces communautés implique que les achats en combustibles soient effectués, peu importe l'offre et peu importe les conditions de marché et il s'agit d'un poste ne se prêtant pas véritablement à l'efficience.

[152] Le Distributeur souligne finalement qu'il faut éviter d'assimiler les variations de l'essence que l'on retrouve dans l'IPC global. Il s'agit de deux réalités différentes et celle des réseaux autonomes n'est pas captée par l'IPC global :

« 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 au niveau de sa consommation personnelle, ne considère pas le contexte dans lequel le Distributeur doit oeuvrer 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.»

Luc Dubé, N.S., vol. 1, p. 31

[153] Le Distributeur soutient donc que cet élément doit être traité comme un Facteur Y.

4.11 Ycc

[154] Dans sa décision D-2017-043, la Régie inclut le rendement sur la base de tarification dans la formule d'indexation. Elle juge néanmoins nécessaire la création d'un facteur Y permettant la neutralisation de l'effet de la variation des taux d'intérêt et du taux de rendement sur les capitaux propres sur le coût moyen pondéré du capital.

« [263] La Régie juge également nécessaire de neutraliser l'effet de la variation des taux d'intérêt et du TRCP sur le coût moyen pondéré du capital du Distributeur à travers un Facteur Y dont les modalités d'application sont à déterminer en phase 3.»

[155] Le Distributeur propose donc un Facteur Ycc qui est un ajustement apporté au rendement indexé sur la BT de l'année témoin. En résumé, ce rendement correspond au résultat de la multiplication de la BT, indexée selon la formule d'indexation, par le CMPC de l'année 1. Le Facteur Ycc vient ajuster, à l'extérieur de la formule d'indexation, le CMPC de façon à ce que la rémunération du capital corresponde au CMPC autorisé par la Régie pour l'année témoin. Cette approche rencontre l'objectif d'allégement réglementaire car le calcul de la BT indexée est simple à effectuer et le CMPC est autorisé annuellement par la Régie selon la méthodologie actuellement en vigueur.

⁹ HQD-3, document 4, page 23

- [156] La Régie continuera de fixer les intrants du CMPC (taux de rendement des capitaux propres et taux de capitalisation) comme par le passé, alors que le coût de la dette continuera à être projeté par Hydro-Québec lors du dépôt de la demande tarifaire. HQD continuera également à effectuer la mise à jour de sa prévision des composantes du coût de la dette au cours du mois de décembre précédant la nouvelle année tarifaire.
- [157] Aucun intervenant ne s'oppose au facteur Y_{CC} proposé et l'intervenant OC l'appui et le juge conforme à D-2017-043 (Présentation audiences C-OC-0021, page 6).
- [158] D'ailleurs, en réponse à la question 6.1 de la demande de renseignements no. 1 d'OC à PEG (C-AQCIE-CIFQ-0052) dans laquelle l'intervenant sollicitait ses commentaires sur le facteur Y_{CC} proposé par le Distributeur, le Dr Lowry a estimé après examen de la proposition que les calculs de la formule visant à prendre compte de la variation totale du coût moyen pondéré du capital étaient raisonnables.
- [159] Le Distributeur propose que le facteur Y_{CC} soit assorti d'un CER pour le coût de la dette. La Régie a demandé au Distributeur, dans sa question 12.2 de la demande de renseignements no. 8, de présenter et d'expliquer sa démarche quant aux modalités du CER assorti au facteur Y_{CC} pour ce qui a trait seulement au coût de la dette. Le Distributeur (B-0198) y précise que les montants à y être versé ne prendraient en compte que l'effet de la variation du coût de la dette réel par rapport à celui autorisé à travers le CMPC, tandis que l'effet de la variation de l'autre composante du CMPC (TRCP réel vs autorisé) serait encadré par le MTÉR.

FACTEURS Z

- [160] Dans sa décision D-2017-043, la Régie a identifié des critères menant à la création d'un Facteur Z. Il s'agit des mêmes critères que pour les facteurs 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 durant la période du MRI».

4.12 Événements imprévisibles en réseaux autonomes

- [161] La demande formulée par le Distributeur consiste à considérer à titre de Facteur Z le mécanisme de récupération des coûts liés à des événements imprévisibles en réseaux autonomes, déjà autorisé par la Régie à sa décision D-2015-150.
- [162] En effet, de par leur nature, des événements tels celui en 2014 aux Îles-de-la-Madeleine sont imprévisibles.

4.13 Pannes majeures

- [163] Le Distributeur a proposé, en 2008, un mécanisme de récupération des charges d'exploitation associées aux pannes majeures devant l'augmentation de l'ampleur et de la fréquence des événements climatiques occasionnant des pannes.
- [164] Le mécanisme a été approuvé par la Régie par sa décision D-2009-016 et prévoit un mécanisme hybride alliant une provision de 8 M\$ et un compte d'écarts. Les coûts jusqu'à 8 M\$ sont couverts par la provision, entre 8 M\$ et 16 M\$ absorbés par le Distributeur et ceux au-delà de 16 M\$ sont consignés dans le CER pour être récupérés ultérieurement.
- [165] Le Distributeur est d'avis que de par leur nature, les pannes majeures doivent être traitées comme exogènes puisque celui-ci n'a aucun contrôle sur les événements climatiques de même que l'occurrence et l'ampleur.
- [166] Les coûts découlant de ces événements sont susceptibles d'être importants et variables d'une année à l'autre.
- [167] Le Distributeur propose de maintenir la provision de 8 M\$ dans le revenu requis et de traiter comme facteur Z les charges consignées au compte d'écart.

5. CONCLUSION

- [168] En conclusion, le Distributeur rappelle que ses propositions s'appuient essentiellement sur la décision D-2017-043, qu'elles se caractérisent par leur simplicité d'application.
- [169] La formule d'indexation est calibrée et porteuse d'efficience tant par le choix des paramètres que l'étendue de sa couverture.

LE TOUT, RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

MONTRÉAL, le 15 février 2018
(s) Affaires juridiques Hydro-Québec

Affaires juridiques Hydro-Québec
(M^{es} Jean-Olivier Tremblay et Simon Turmel)