

RÉPONSE À LA DEMANDE DE RENSEIGNEMENTS N° 1 DE LA RÉGIE

IMPLANTATION D'UN MÉCANISME DE RÉGLEMENTATION INCITATIVE (MRI)

Facteur d'inflation (I)

1. Références : (i) Pièce B-0177, p. 9;
(ii) Pièce B-0177, p. 13;
(iii) Décision D-2017-043; par. 383;
(iv) Pièce B-0177, p. 16.

Préambule :

(i) « Bien que l'utilisation de l'IPC Québec, taux global d'inflation, offre l'avantage d'être factuel, non controversé, fiable et simple à calculer, il comporte d'importantes lacunes. Certes, l'IPC Québec est représentatif de l'évolution des prix des biens à la consommation, mais il n'est pas représentatif de l'évolution de l'ensemble des coûts relatifs aux biens et services consommés par le Distributeur maintenant inclus dans la Formule d'indexation déterminée par la Régie. [...]. 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. La composition du panier de consommation des ménages qui sert de base pour mesurer l'évolution des prix des biens et services de l'IPC provient des données de l'Enquête sur les dépenses des ménages (EDM) de Statistique Canada et est disponible au tableau 326-0031. L'analyse des données de ce tableau permet de constater que plus de 80 % des dépenses des ménages proviennent essentiellement de sept catégories de biens et services, soit : l'alimentation, le logement, le transport (incluant l'essence), les soins de santé et personnels, les loisirs, les produits du tabac et boissons alcooliques et les jeux de hasard. Autre biais, la consommation de combustible (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. Partant des constats de la faible représentativité de l'IPC Québec pour l'évolution de l'ensemble des autres coûts relatifs aux acquisitions de biens et services et de l'ajout dans la Formule d'indexation de nouveaux éléments de coûts liés aux actifs, 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. » [références omises]

(ii) « Le Distributeur adhère à l'utilisation de la moyenne mobile des trois dernières années pour le facteur d'indexation des salaires. Toutefois, plutôt que de recourir à la variation annuelle de l'indice moyen d'ensemble pour les autres charges, il préconise d'étendre l'utilisation de la

moyenne mobile sur trois ans aux deux autres indices composant le Facteur I qui montrent également une certaine volatilité dans le temps. De façon générale, les indices de prix fluctuent autant que les indices de la rémunération, mais vont représenter plus de 80 % du Facteur I, en raison de la pondération des composantes. » [références omises]

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

(iv) « De plus, puisque les rubriques pour ces trois catégories de dépenses 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 les poids relatifs des trois catégories de dépenses. 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 ceux-ci déterminés. »

Demandes :

1.1. En regard de la décision D-2017-043 de la Régie concernant l'inclusion des coûts de combustible dans la Formule d'indexation (référence (iii)), veuillez commenter la position du Distributeur d'exclure l'IPC-Québec en raison de sa fluctuation attribuable à la volatilité des combustibles (mazout et essence) (référence (i)).

Réponse :

La Formule d'indexation couvre des coûts totaux de l'ordre de 2 355 M\$ selon les paramètres proposés par le Distributeur. Les coûts de combustibles 2018 (95 M\$) représenteraient donc environ 3,9 % de l'enveloppe de coûts s'ils y étaient inclus. Cette proportion est du même ordre que la proportion du coût des combustibles dans le budget des ménages québécois qui est de 5% selon la référence (i).

En prenant pour acquis que la Régie maintient l'inclusion des coûts des combustibles dans la Formule d'indexation, la FCEI estime que la volatilité du prix des combustibles ne constitue pas un motif valable pour rejeter l'IPC-Québec comme mesure d'inflation de la formule. La proportion des coûts liés aux combustibles dans la formule d'indexation étant du même ordre que la proportion du coût des combustibles dans le budget des ménages québécois, les fluctuations de l'IPC dues à la volatilité du prix des combustibles devraient se refléter à la fois dans le résultat de la formule et dans les coûts réels encourus par le Distributeur.

1.2. Veuillez commenter la proposition du Distributeur d'avoir recours à deux indices pour les dépenses autres que la masse salariale, c'est-à-dire un indice pour les coûts liés aux actifs et un autre indice pour les coûts des autres biens et services (référence (i)).

Réponse :

Selon la FCEI, le choix d'utiliser deux ou plusieurs indices pour les dépenses autres que la masse salariale n'est pas en soit problématique s'il s'accompagne d'un facteur X approprié.

La considération principale dans le choix du facteur d'inflation devrait être la cohérence avec le choix du facteur X. Le caractère indissociable de ces deux paramètres a d'ailleurs été reconnu par la Régie.

Par exemple, si un indice d'inflation spécifique aux dépenses liées à la base de tarification est utilisé comme le propose le Distributeur, le facteur X devrait être fixé en tenant compte de l'écart entre le niveau attendu de cet indice et la croissance prévue des coûts correspondants. Sur la période 2007-2016, l'indice implicite des investissements des entreprises a cru de 2% par année en moyenne.¹ En comparaison, la croissance prévue de la dépense d'amortissement du Distributeur de 2018 à 2020 est de 0,8% alors que la croissance prévue de la base de tarification est de 1,23%.² Globalement, cela implique une croissance des coûts liés aux actifs de 1,05%.³

Dans sa proposition, la FCEI appuie la recommandation d'utiliser l'IPC excluant l'énergie et l'alimentation si le coût des combustibles est traité comme facteur Y. Le taux de croissance historique moyen (2002-2016) de cette mesure est de 1,3%, ce qui est légèrement plus élevé que la croissance prévue. En contrepartie, le facteur X proposé par la FCEI tient compte d'une baisse des coûts liés aux actifs du projet LAD.

Si la Régie devait retenir l'indice implicite des investissements des entreprises la FCEI, devrait revoir le facteur X qu'elle recommande à la hausse pour assurer la cohérence entre les facteurs I et X. Sous l'hypothèse que les coûts liés aux actifs représentent 57% des coûts couverts par la formule I-X, le facteur X recommandé par la FCEI devrait être majoré d'environ 0,4%.⁴

1.3. Veuillez commenter la proposition du Distributeur de fixer, pour la durée du MRI, les poids relatifs des trois catégories de dépenses (référence (iv)).

Réponse :

Le Distributeur justifie sa proposition de fixer les poids relatifs des catégories de dépenses par l'absence d'information sur les poids réels dans les dossiers sous le mécanisme incitatif.

Ce problème pourrait être contourné en utilisant les prévisions de dépenses du Distributeur, bien qu'elles ne soient pas incluses au dossier. Cette approche pourrait toutefois susciter de la controverse quant aux poids prévus et alourdir le processus. La FCEI ne recommande pas cette approche.

¹ B-0177 p. 15, (119/100) ^(1/9)

² R-3897-2014, C-HQT-HQD-0091, p. 3 de 4. $0,8\% = (572,2/558,6)^{(1/3)}$; $1,23\% = (10710,8/10324,8)^{(1/3)}$.

³ $1,05\% = 0,8\% * (563,1/1337,3) + 1,23\% * (1 - 563,1/1337,3)$

⁴ $0,4\% = 0,57 * (2\% - 1,3\%)$

Alternativement, les poids de la dernière année réelle disponible pourraient également être utilisés ce qui aurait l'avantage d'éviter les débats. D'un point de vue théorique, l'utilisation de poids variables pourrait inciter le Distributeur à internaliser cet aspect de la formule et à favoriser certaines dépenses pour des raisons autres que les seules considérations d'efficience.

De plus, dans la pratique, la FCEI note qu'il faudrait observer des variations de pondération importantes pour affecter le résultat du mécanisme d'une manière qui soit incompatible avec les objectifs du mécanisme. Par exemple, le tableau suivant montre qu'une variation de 10% des poids pour deux indices différents de 1% entraîne un écart de 0,1% sur l'indice pondéré. Sur la base d'une enveloppe de 2 500 M\$, cela représente un écart de 2,5 M\$. Si un tel écart était maintenu pendant 4 ans, ce qui paraît plutôt improbable, l'effet combiné serait de 10 M\$. Considérant l'ensemble des impondérables qui affecteront inévitablement l'application du mécanisme et à moins que des variations de pondérations marquées soient anticipées, la FCEI estime que l'utilisation de poids fixes est raisonnable.

	Indice 1	Indice 2	Poids 1	Poids 2	Indice pondéré
Taux de croissance	2.5%	1.5%	75%	25%	2.25%
Proportion de l'enveloppe	2.5%	1.5%	85%	15%	2.35%
Contribution à l'indice pondéré	2.5%	1.5%	65%	35%	2.15%