

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

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

No: R-4011-2017

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse

- ET -

OPTION CONSOMMATEURS

Intervenante

**MÉMOIRE D'OPTION CONSOMMATEURS
IMPLANTATION D'UN MÉCANISME DE RÉGLEMENTATION INCITATIVE (MRI) –
PHASE 3**

Table des matières

I.	Introduction	2
II.	Les seuils de matérialité des exclusions (Facteur Y) et des exogènes (Facteur Z)	4
III.	Les éléments à traiter en Facteur Y	8
i.	Coût de retraite.....	9
ii.	Interventions en efficacité énergétique.....	12
iii.	Dépenses de mauvaises créances.....	14
iv.	Stratégie pour la clientèle à faible revenu (MFR)	16
v.	Maîtrise de la végétation.....	18
vi.	Coûts des combustibles	20
vii.	Variation des taux d'intérêts et de rendement sur le coût moyen du capital	22
IV.	Les éléments à traiter en Facteur Z.....	23
V.	Les comptes d'écarts et de reports (CER)	24
VI.	Le facteur d'inflation (Facteur I)	26
VII.	Le facteur de productivité (Facteur X)	28
VIII.	Conclusions	30

I. Introduction

La première phase de développement du mécanisme de réglementation incitative (MRI) d'Hydro-Québec dans ses activités de distribution (le Distributeur) s'est conclue avec la décision D-2017-043 de la Régie de l'énergie (la Régie) le 7 avril 2017 dans le dossier R-3897-2014. Dans cette décision, la Régie déterminait les caractéristiques générales devant composer la première génération du MRI du Distributeur. La Régie décidait également d'intégrer au présent dossier tarifaire une phase subséquente, la Phase 3, afin d'étudier plus finement certaines caractéristiques du mécanisme et de déterminer les valeurs des principaux paramètres de la formule d'indexation.

La preuve du Distributeur relative à la phase 3 devait initialement faire l'objet de trois dépôts. Un premier dépôt, effectué le 29 juin 2017, incluait les études nécessaires à la détermination du Facteur X¹. Un deuxième dépôt, effectué le 1^{er} août 2017, portait sur les facteurs Y et Z ainsi que sur les comptes d'écarts². Finalement, le Distributeur devait déposer le 1^{er} novembre 2017 ses propositions concernant les éléments résiduels de la Phase 3. Devant l'impossibilité du Distributeur à respecter cet échéancier, la Régie fixait dans une lettre datée du 2 novembre 2017³ de nouvelles dates, applicables au Distributeur ainsi qu'aux intervenants, dont le dépôt le 5 janvier 2017 de la preuve relative aux caractéristiques du MRI.

Les sujets devant être traités en phase 3 découlent de la décision D-2017-043 et sont résumés à la fois par le Distributeur⁴ et la firme Pacific Economics Group Research⁵ (PEG) en préambule à leur analyse. Étant donné entre autres les contraintes de temps, OC comprend que l'analyse de certains d'entre eux est maintenant repoussé à l'automne 2018. En effet, le 17 novembre 2017⁶, la Régie précise au Distributeur qu'en l'absence de propositions au 21 novembre 2017, les modalités du mécanisme de traitement des écarts

¹ R-3897-2014, pièces A-0160 à A-0166.

² B-0013.

³ A-0018.

⁴ B-0013, p. 5.

⁵ C-AQCIE-CIFQ-0024, p. 3-4.

⁶ A-0030.

(MTÉR) établies par la décision D-2014-034 seraient reconduites. De plus, deux enjeux sont repoussés à l'automne 2018, soit la modulation du partage des écarts de rendement en fonction de certains indicateurs de performance ainsi que l'étude de la clause de sortie.

En conséquence, OC comprend que les enjeux suivants font l'objet de l'audience qui sera tenue en février prochain :

- I. Les seuils de matérialité des exclusions (Facteur Y) et des exogènes (Facteur Z)
- II. Les éléments à traiter en Facteur Y
- III. Les éléments à traiter en Facteur Z
- IV. Les comptes d'écarts et de reports (CER)
- V. Le facteur d'inflation (Facteur I)
- VI. Le facteur de productivité (Facteur X)

OC commente dans le présent document chacun de ces sujets. Toutefois, étant donné que les propositions du Distributeur étayées dans la pièce HQD3-D4 pourraient être amenées à changer⁷ et que les propositions sur les sujets résiduels sont déposées en même temps que le présent mémoire le 5 janvier 2017, les conclusions d'OC sont à ce stade-ci préliminaires. OC entend questionner le Distributeur et PEG lors des demandes de renseignements et compte formuler ses recommandations finales lors de l'audience en février 2018.

⁷ B-0165.

II. Les seuils de matérialité des exclusions (Facteur Y) et des exogènes (Facteur Z)

Décision D-2017-043

La décision D-2017-043 permet la possibilité d'exclure certains éléments de coûts de la formule d'indexation I-X par le biais d'exclusions et d'exogènes, les facteurs Y et Z. La création de ces facteurs est une caractéristique commune à une majorité des MRI en Amérique du Nord. La distinction entre les deux facteurs, selon la Régie, « *tient principalement à la prévisibilité de cet élément de coût* », une distinction qu'on retrouve dans les critères de sélection déterminés par la Régie dans sa décision⁸.

Ainsi, les éléments de coûts pouvant être traités en Facteur Y doivent répondre aux critères suivants⁹:

1. Récurrence des coûts;
2. Imprévisibilité des montants liés aux éléments de coûts;
3. Insuffisance du contrôle du Distributeur sur les éléments de coûts.

Les critères pour le Facteur Z sont pour leur part¹⁰:

1. Imprévisibilité de l'émergence de cet élément de coût pendant la durée du MRI;
2. Imprévisibilité des montants liés aux éléments de coûts;
3. Insuffisance du contrôle du Distributeur sur les éléments de coûts.

Un quatrième critère de classification doit également être respecté pour les deux facteurs, soit l'atteinte d'un seuil de matérialité afin d'éviter d'exclure des sommes qui pourraient être négligeables et s'éloigner ainsi de l'objectif d'efficience réglementaire recherché par l'article 48.1 de la Loi sur la Régie de l'énergie.

⁸ R-3897-2014, D-2017-043, p. 75.

⁹ *Ibid.*, p. 77.

¹⁰ *Ibid.*

Dans sa décision, la Régie amène les précisions suivantes quant au seuil de matérialité¹¹:

- Concernant le Facteur Y, le seuil de matérialité du Facteur Y « *doit se vérifier également de façon continue, de manière à pouvoir transférer cet élément de coût sous l'application de la Formule d'indexation si son montant ne rencontre plus le seuil* ».
- De manière similaire, le coût d'un élément doit dépasser le seuil de matérialité sur plus qu'une année pour pouvoir être considéré comme Facteur Y.
- Selon la décision au dossier R-3905-2014, « *toute variation d'éléments de coûts dont la valeur est inférieure à 15 M\$ fait partie du risque d'affaires normal de l'entreprise* »¹².
- Un seuil de matérialité élevé favorise l'allégement réglementaire.

La Régie suggère de fixer le seuil de matérialité à 15 M\$ mais réserve sa décision finale lors de la phase 3.

Position du Distributeur

Le Distributeur propose de traiter séparément les seuils de matérialité des facteurs Y et Z¹³.

Pour le Facteur Y, le Distributeur souhaite que le seuil de matérialité puisse permettre « *le juste calibrage de la Formule d'indexation* »¹⁴. Il soumet qu'un seuil de matérialité de 5 M\$ est utilisé depuis plusieurs années pour la classification des éléments spécifiques dont la nature s'apparente, selon lui, aux exogènes. En conséquence, il recommande l'utilisation d'un seuil de matérialité de 5 M\$ pour la création de facteurs Y. Le Distributeur souhaite également utiliser un minimum de deux années historiques pour inclure un

¹¹ *Ibid.*, p. 74-77.

¹² D-2015-150.

¹³ B-0013, p. 8.

¹⁴ *Ibid.*, p. 10.

élément à l'intérieur de la formule d'indexation, en plus de vouloir analyser l'évolution anticipé de cet élément.

Pour le Facteur Z, le Distributeur s'en remet à la décision de la Régie qui fixe le seuil de matérialité à 15 M\$.

Position de PEG

Dans son rapport¹⁵, PEG précise que les seuils de matérialité sont importants puisqu'ils renforcent les incitatifs à l'efficience et réduisent le phénomène de surcompensation pour les opérations routinières. Un tableau est présenté avec les seuils de matérialité de différents mécanismes aux États-Unis et au Canada.

Au final, PEG croit que des seuils de 15 M\$ pour les deux facteurs sont raisonnables étant donné la taille de la compagnie. En outre, PEG estime que ces seuils devraient être augmentés annuellement par la formule d'indexation du MRI.

Commentaires d'OC

De manière générale, OC favorise des seuils de matérialité suffisamment élevé pour permettre l'atteinte des objectifs visés par l'article 48.1, tel qu'énoncé par la Régie dans sa décision¹⁶. Ces critères ont d'ailleurs guidé la décision de l'Alberta Utilities Commission (AUC) pour la détermination du seuil de matérialité du Facteur Z puisqu'elle indique dans sa décision : « *Setting a Z factor threshold too low invites parties to submit applications on too frequent a basis, and undermines the regulatory efficiency that PBR seeks to achieve. Setting a Z factor threshold too high may limit a company's reasonable opportunity to recover prudently incurred costs, or conversely may prevent customers from realizing the benefit of a reduction in costs.* »¹⁷. Pour le seuil de matérialité du Facteur Y, la Commission note que « *Due to the high degree of similarity in the purpose and assessment of Y factors and Z factors, unless otherwise determined by the Commission,*

¹⁵ C-AQCIE-CIFQ-0024, p. 63.

¹⁶ R-3897-2014, D-2017-043, p. 76.

¹⁷ AUC Decision 2012-237, p. 111.

the Commission considers that the materiality threshold established in Section 7.2.1 for Z factors should also apply to Y factors »¹⁸.

OC note que la fixation des seuils de matérialité peut être établie en fonction du risque auquel fait face les distributeurs et relatif à leur revenus requis ou encore leur rendement sur les capitaux propres. Cela a pour conséquence d'utiliser un seuil de matérialité qui tient compte de la taille de l'entreprise et qui peut évoluer à travers le temps. C'est ce qu'a notamment décidé l'AUC pour les seuils de matérialité des facteurs Y et Z¹⁹, ainsi que l'Ontario Energy Board pour le traitement des dépenses en capital²⁰. C'est d'ailleurs en s'inspirant de la décision de l'AUC que la Régie suggère l'utilisation d'un seuil de 15 M\$²¹.

En somme, OC estime que l'approche proposée par la Régie dans sa décision D-2017-037 est raisonnable étant donné la taille d'Hydro-Québec et les objectifs visés par l'article 48.1. OC suggère également, à l'instar de PEG, de moduler le seuil en fonction de la formule d'indexation du MRI.

¹⁸ *Ibid.*, p. 135.

¹⁹ *Ibid.*, p. 112.

²⁰ Filing Requirements for Electricity Distribution Rate Applications – 2016 Edition for 2017 Rate Applications, 2016.

²¹ R-3905-2014, D-2015-150, p. 18.

III. Les éléments à traiter en Facteur Y

Dans sa décision D-2017-043, la Régie déterminait de manière sommaire les éléments de coût devant être soumis à la formule d'indexation I-X ou encore ceux devant être exclus. Deux éléments ont été jugés comme pouvant se qualifier comme Facteur Y, soit les achats d'électricité et les services de transport, alors que certains éléments comme les dépenses en capital ont été jugées comme devant être soumises à la formule²².

Dans sa preuve déposée le 1^{er} août 2017, le Distributeur propose d'exclure six éléments additionnels de coûts de la formule d'indexation. Ces propositions respectent selon lui les critères d'exclusion présentés à la section précédente. En outre, une septième exclusion doit faire l'objet d'une analyse selon la décision D-2017-043, soit l'impact des taux d'intérêts et du taux de rendement des capitaux propres sur le coût moyen du capital.

Selon les propositions du Distributeur, environ 20% des revenus requis seraient couverts par la formule d'indexation. Lorsqu'on considère uniquement le *Coût de distribution et services à la clientèle*, environ 81% des montants seraient soumis à la formule d'indexation²³.

Dans son rapport²⁴, PEG présente un tableau sommaire des facteurs Y généralement utilisés dans les MRI des autres juridictions nord-américaines. L'expert note de manière générale ce qui suit :

« PEG has a number of general concerns about the Y factoring of costs in an MRI. Y factoring can weaken incentives to contain the affected costs and raises the cost of regulation. Customers benefit when utilities absorb operating risk. On the other hand, some costs are difficult to address through a rate or revenue cap index because they are sensitive to volatile external business conditions, and Y factoring can materially reduce operating risk. »

²² R-3897-2014, D-2017-043, p. 77-84.

²³ B-0020, p. 10.

²⁴ C-AQCIE-CIFQ-0024, p. 58.

Dans les sections suivantes, OC discute de chacune des propositions des Distributeurs.

i. Coût de retraite

Décision D-2017-043

Dans sa décision²⁵, la Régie indique que la volatilité des coûts de retraite a diminué ces dernières années et qu'elle fait partie du risque d'affaires de l'entreprise. De plus, selon la Régie le Distributeur a un certain contrôle sur ses coûts de retraite puisqu'ils dépendent en partie de la gestion de la masse salariale du Distributeur. La Régie estime donc que les coûts de retraite pourraient être soumis à la formule d'indexation mais réserve sa décision finale pour la Phase 3.

Position du Distributeur

Le Distributeur fait d'abord la distinction entre la volatilité (la différence du coût de retraite entre deux années) et la variabilité (la différence entre le coût autorisé et réel). Il indique que la variabilité a diminué, mais pas la volatilité²⁶. Les coûts de retraite historiques sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1 – Coûts de retraite²⁷

	2005 PCGR	2006 PCGR	2007 PCGR	2008 PCGR	2009 PCGR	2010 PCGR	2011 PCGR	2012 IFRS	2013 IFRS	2014 IFRS	2015 GAAP	2016 GAAP
Coût de retraite (M\$)	47.8	87.9	98.3	50.4	25.7	18.4	37.0	47.4	154.2	98.3	110.6	26.5
Coût de retraite en neutralisant l'impact de IFRS (M\$)	47.8	87.9	98.3	50.4	25.7	18.4	37.0	33.2	78.1	72.4	82.4	26.5

Selon la preuve du Distributeur²⁸, les facteurs pouvant avoir un impact sur la volatilité du coût de retraite sont, notamment :

²⁵ R-3897-2014, D-2017-043, p. 85-89.

²⁶ B-0013, p. 12.

²⁷ B-0013, p. 13 et B-0080, p. 27.

²⁸ B-0013, p. 14-15.

- Le taux d'actualisation utilisé, basé sur les courbes de taux d'intérêt du Distributeur au 31 décembre. Le Distributeur indique qu'une variation de 1% dans le taux d'actualisation peut avoir un impact de 300 M\$ sur le coût de retraite.
- Le taux de rendement sur les actifs de retraite, basé sur une évaluation de marché. Le Distributeur indique qu'une variation de 10% dans le taux de rendement peut avoir un impact de 200 M\$ sur le coût de retraite.
- Les ajustements salariaux. Le Distributeur indique qu'une variation de 1% des salaires des employés d'Hydro-Québec peut avoir un impact de 15 M\$ sur le coût de retraite.

En conséquence, le Distributeur estime que des éléments extérieurs de son contrôle peuvent avoir un impact important sur le coût de retraite et qu'il devrait être traité comme Facteur Y.

Position de PEG

Pour PEG, le traitement des coûts de retraite en Facteur Y est un « *judgement call* »²⁹ :

« 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. »

Commentaires d'OC

²⁹ C-AQCIE-CIFQ-0024, p. 60.

Le traitement du coût de retraite du Distributeur demande une attention particulière.

D'abord, OC note qu'il est difficile de suivre sur une base historique les montants associés au coût de la retraite étant donné les nombreuses modifications aux normes comptables applicables. De la même manière, il est difficile de déterminer quels facteurs sont responsables de la volatilité entre différentes années.

D'une part, OC note, à l'instar de la Régie dans sa décision D-2017-043, que le contrôle du coût de retraite est partiellement sous le contrôle du Distributeur puisqu'elle est un des éléments qui entrent en compte lors de l'établissement de sa politique salariale. Dans sa décision en 2012, l'AUC refusait la création d'un Facteur Y pour le coût de retraite des entreprises, indiquant que « *current service pension costs are no different from other compensation costs and accordingly denies he requested expansion of the ATCO Gas and ATCO Electric special payment deferral accounts and the creation of a pension deferral account for AltaGas.* »³⁰.

D'un autre côté, OC observe la volatilité importante des coûts de retraite et que, tel qu'expliqué par le Distributeur, les facteurs hors de son contrôle et liés aux conditions des marchés financiers peuvent avoir des impacts importants sur son coût de retraite. PEG mentionne également que la création d'un Facteur Y pour les coûts de retraite est observé dans d'autres juridictions.

Si la Régie décidait d'inclure à l'intérieur de la formule d'indexation le coût de retraite, une possibilité pourrait être de permettre au Distributeur de demander la création d'un compte comptabilisant les variations du coût de retraite advenant un changement important au niveau des marchés financiers et selon un seuil de matérialité suffisant. OC entend questionner davantage PEG au sujet du coût de retraite et formulera sa recommandation finale lors de l'audience.

³⁰ AUC Decision 2012-237, p. 150.

ii. Interventions en efficacité énergétique

Décision D-2017-043

Dans sa décision D-2017-043³¹, la Régie accepte la proposition de traiter les dépenses capitalisables relatives aux interventions en efficacité énergétique en Facteur Y mais réserve sa décision concernant les charges pour la phase 3.

Position du Distributeur

Au niveau de ses activités en efficacité énergétique, le Distributeur demande d'accorder le même traitement aux charges d'exploitation qu'aux dépenses capitalisables, soit le traitement en Facteur Y. Il demande également d'exclure de la formule d'indexation les montants versés à l'organisme Transition énergétique Québec (TEQ). Il soumet notamment les arguments suivants³² :

- Les charges d'exploitation des interventions en efficacité énergétiques sont indissociables des dépenses en capital lorsque vient le temps d'analyser les budgets et de mener des analyses économiques et financières.
- Les charges d'exploitation représentent des montants non-négligeables des budgets totaux, soit de 15 à 25%.
- Soumettre les charges à la formule d'indexation pourrait impacter négativement les dépenses en commercialisation et réduire les impacts en efficacité énergétique.
- La création de l'organisme TEQ ajoute de l'incertitude quant à la détermination des budgets en interventions en efficacité énergétique du Distributeur et des montants versés à l'organisme.

Position de PEG

PEG est d'accord avec le traitement en Facteur Y de l'ensemble des coûts relatifs aux interventions en efficacité énergétique du Distributeur (dépenses capitalisables, charges et montants versés à TEQ). PEG note que « *Tracking all IEE and TEQ costs would*

³¹ R-3897-2014, D-2017-043, p. 94-95.

³² B-0013, p. 16-19.

encourage a better balance between Hydro-Québec's incentives to embrace conservation and demand management and its incentives for load-related transmission and distribution capex »³³.

Commentaires d'OC

OC est d'accord avec les propositions du Distributeur et de PEG de traiter en Facteur Y l'ensemble des coûts relatifs aux interventions en efficacité énergétique. OC note que les critères de traitement sont satisfaits et soumet que les interventions en efficacité énergétique ne devraient pas être soumises aux pressions de la formule d'indexation. OC est également sensible au caractère indissociable de ces coûts lorsque vient le temps d'accorder les budgets et de mener des analyses économiques et financières. Finalement, OC soumet que le développement du plan directeur de TEQ et sa mise en application pourraient avoir des impacts sur les activités en efficacité énergétique, des impacts qui ne seront clarifiés vraisemblablement qu'une fois entamée le MRI du Distributeur. Dans sa décision D-2017-043, la Régie indiquait qu'elle « *considère également le rôle de la politique énergétique du gouvernement du Québec et le fait qu'elle doive en tenir compte dans l'exercice de ses fonctions* »³⁴.

³³ C-AQCIE-CIFQ-0024, p. 59-60.

³⁴ R-3897-2014, D-2017-043, p. 94.

iii. Dépenses de mauvaises créances

Position du Distributeur

Le Distributeur suggère de traiter en Facteur Y les dépenses de mauvaises créances³⁵. Ces dépenses sont présentées au tableau ci-dessous.

Tableau 2 – Dépenses de mauvaises créances³⁶

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses de mauvaises créances (M\$)	76.7	68.6	133.4	82.0	73.4	71.3	68.1	73.0	66.5	67.1	71.0

Le Distributeur soumet que les dépenses en mauvaises créances satisfont les critères pour établir un Facteur Y puisque :

- Les coûts sont supérieurs au seuil de matérialité;
- Les coûts sont volatiles;
- Les coûts ne sont que partiellement sous son contrôle. D'un côté, un contrôle s'effectue à partir de sa stratégie de recouvrement. De l'autre, les dépenses de mauvaises créances peuvent varier en fonction de la température et du contexte économique et le Distributeur ne peut interrompre le service d'électricité durant la période hivernale.

Position de PEG

PEG propose de ne pas traiter en Facteur Y les dépenses en mauvaises créances et de les soumettre à la formule d'indexation³⁷. PEG soumet que :

- Au Québec, le risque associé aux dépenses de mauvaises créances est limité par le faible prix du bloc patrimonial;

³⁵ B-0013, p. 19.

³⁶ B-0091, p.9-18 et B-0020, p. 11.

³⁷ C-AQCIE-CIFQ-0024, p. 60.

- La classification des dépenses de mauvaises créances comme Facteur Y n'est pas quelque chose de commun dans les autres juridictions, même dans celles qui ont des coûts d'achat d'électricité très volatiles.

Commentaires d'OC

OC est d'accord avec PEG et suggère de ne pas accorder le traitement en Facteur Y pour les dépenses de mauvaises créances. OC observe à partir des données présentées plus haut une réduction de la volatilité et une certaine stabilisation des dépenses de mauvaises créances depuis 2012. En 2018, ce dernier poursuit « *les diverses mesures de recouvrement mises en place depuis 2015* »³⁸. 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.

³⁸ B-0025, p. 13-14.

iv. Stratégie pour la clientèle à faible revenu (MFR)

Position du Distributeur

Le Distributeur suggère de traiter en Facteur Y les dépenses relatives à sa stratégie MFR³⁹. Ces dépenses sont présentées au tableau ci-dessous.

Tableau 3 – Stratégie pour la clientèle à faible revenu⁴⁰

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Coût opérationnels	2.1	3.1	4.7	5.7	5.6	5.5	6.9
DMC	10.2	16.7	23.2	21.5	19.6	20.2	22.4
Total (M\$)	12.3	19.8	27.9	27.2	25.2	25.7	29.3

Le Distributeur soumet que ces dépenses satisfont les critères pour établir un Facteur Y puisque:

- Les coûts sont supérieurs au seuil de matérialité;
- Le Distributeur a dans ce domaine un rôle social particulier, découlant entre autres du Décret 841-2014 qui demande à la Régie de tenir compte de la capacité à payer des MFR.
- Le Distributeur n'a pas le contrôle sur les hausses de demandes pour les ententes personnalisées de ses clients MFR.

Position de PEG

PEG est d'accord avec la proposition du Distributeur de traiter en Facteur Y les dépenses relatives à la stratégie MFR⁴¹.

Commentaires d'OC

³⁹ B-0013, p. 19-20.

⁴⁰ B-0025, p. 12.

⁴¹ C-AQCIE-CIFQ-0024, p. 60.

OC est d'accord avec les propositions du Distributeur et de PEG de traiter en Facteur Y les dépenses relatives à la stratégie MFR. OC soumet que la stratégie MFR n'est pas un élément de coût qu'il est souhaitable de soumettre aux pressions exercées par une formule I-X et qu'elle revêt d'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. En conséquence, OC estime qu'il est souhaitable de créer pour ces dépenses un Facteur Y et de poursuivre l'étude annuelle des coûts et initiatives de la stratégie MFR du Distributeur.

v. Maîtrise de la végétation

Position du Distributeur

Le Distributeur demande le traitement en Facteur Y de son programme de maîtrise de la végétation⁴². Dans la présente cause tarifaire, il demande d'accélérer le rythme afin de réduire son cycle de retour. Pour ce faire, des budgets additionnels sont demandés à partir de 2018. Les coûts du programme de maîtrise de la végétation sont reproduits ci-dessous.

Tableau 4 – Maîtrise de la végétation⁴³

	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2015</u>	<u>2016</u>	<u>2017</u>	<u>2018</u>
Dépenses de mauvaises créances (M\$)	59.0	63.1	68.3	66.9	69.5	64.7	54.3	67.1	64.5	67.1	71.0

En attendant la stabilisation des dépenses de ce programme, le Distributeur estime que « *la Formule d'indexation ne permettra pas, à la fois, d'améliorer le taux de pannes, de déployer les activités de déboisement cycle court et de répondre aux besoins spécifiques des municipalités* »⁴⁴. De plus, le Distributeur est d'avis que certains éléments sont hors de son contrôle comme les événements climatiques et la problématique de l'agrile du frêne.

Position de PEG

PEG propose de ne pas traiter la maîtrise de la végétation en Facteur Y. Il indique : « *Vegetation management costs are a normal cost of doing business and are very much within a distributor's control. The performance incentive mechanism for reliability should encourage effective vegetation management. Vegetation management is rarely Y factored in MRIs for electric utilities* »⁴⁵.

⁴² B-0013, p. 20-21.

⁴³ B-0091, p.9-18.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ C-AQCIE-CIFQ-0024, p. 60.

Commentaires d'OC

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. Si le Distributeur met de l'avant son nouveau plan d'action, la volatilité de la rubrique pourrait toutefois augmenter durant les prochaines années. Dans la présente cause tarifaire, OC a émis des réserves quant à l'optimalité des objectifs et budgets demandés pour le programme de maîtrise de la végétation. Étant donné qu'une décision concernant ce programme doit être rendue dans les prochains mois, OC s'en remet à la Régie sur cette question. Par ailleurs, OC note que PEG suggère l'utilisation d'indicateurs attachés à des cibles, ce qui rejoint sa recommandation formulée lors de son argumentation dans la cause tarifaire.

vi. Coûts des combustibles

Décision D-2017-043

Dans sa décision D-2017-043⁴⁶, la Régie refuse la proposition du Distributeur de créer un Facteur Y pour les coûts de combustible. Elle note entre autres 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. »

Selon la Régie, le Distributeur devrait en conséquence être incité à « *optimiser ses achats de combustible* ».

Position du Distributeur

Malgré la décision D-2017-043, le Distributeur demande de créer un Facteur Y pour les coûts des combustibles⁴⁷. Ces dépenses sont présentées au tableau ci-dessous.

Tableau 5 – Coûts des combustibles⁴⁸

	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2015</u>	<u>2016</u>	<u>2017</u>
Coût des combustibles (M\$)	92.4	71.8	83	94.5	98.9	104.4	91.3	77.1	83.3

La majorité de ces dépenses servent à alimenter les centrales au diésel et mazout des réseaux autonomes. Le Distributeur soumet que ces dépenses satisfont les critères pour établir un Facteur Y:

- Les coûts sont supérieurs au seuil de matérialité;

⁴⁶ R-3897-2014, D-2017-043, p. 94.

⁴⁷ B-0013, p. 21-23.

⁴⁸ B-0013, p. 21 et B-0020, p. 8.

- Les coûts varient de manière importante entre les années;
- Les coûts sont influencés par des éléments qui sont hors du contrôle du Distributeur, comme les prix du pétrole et les coûts de transport et d'opération des fournisseurs externes.

Position de PEG

PEG propose de ne pas traiter en Facteur Y les coûts des combustibles⁴⁹. Selon PEG, la création d'un Facteur Y pour ces dépenses diminuerait les incitatifs à mener des projets en efficacité énergétique. De plus, le Facteur I capte l'évolution du prix des combustibles puisqu'ils sont généralement pondérés par le prix et la consommation d'essence, comme l'indice du prix à la consommation (IPC) du Québec.

Commentaires d'OC

OC est d'accord avec l'avis exprimé de la Régie dans sa décision D-2017-043 et avec la position de PEG et suggère de ne pas créer de Facteur Y pour les coûts des combustibles. Dans sa décision D-2017-043, la Régie soulignait que le traitement en Facteur Y chez les distributeurs se fait généralement pour ceux qui génèrent une partie importante de leur électricité à partir de combustibles, ce qui n'est pas le cas du Distributeur. OC soumet qu'il y a lieu d'inciter le Distributeur à optimiser ses achats de combustible. Finalement, OC relève du rapport de PEG que l'utilisation du Facteur I capte en partie l'évolution des prix du pétrole.

⁴⁹ C-AQCIE-CIFQ-0024, p. 60.

vii. Variation des taux d'intérêts et de rendement sur le coût moyen du capital

Décision D-2017-043

La Régie a déterminé dans sa décision D-2017-043 qu'il était souhaitable d'inclure sous la formule I-X les dépenses relatives au capital, soit l'amortissement et le rendement sur la base de tarification. Toutefois, elle estime « *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* »⁵⁰.

Position du Distributeur

Le Distributeur formulera sa proposition le 5 janvier 2017.

Position de PEG

PEG soumet qu'il est souhaitable que seulement 50% des changements dans les rendements des obligations soient traités en Facteur Y puisque les changements dans les taux de marché se reflètent dans les indices de prix à la consommation à long terme⁵¹.

Commentaires d'OC

À ce stade-ci du dossier, OC n'est pas en mesure de formuler des commentaires à la Régie sur la neutralisation des variations des taux d'intérêts et de rendement sur le coût moyen en capital. OC entend consulter la proposition du Distributeur à cet égard et compte questionner le Distributeur et PEG sur le sujet.

⁵⁰ R-3897-2014, D-2017-043, p. 65.

⁵¹ C-AQCIE-CIFQ-0024, p. 60.

IV. Les éléments à traiter en Facteur Z

Position du Distributeur

Le Distributeur demande le traitement en Facteur Z de deux éléments, soit les événements imprévisibles en réseaux autonomes et les pannes majeures⁵².

Pour ce qui est des événements imprévisibles en réseaux autonomes, le Distributeur fait référence au déversement en 2014 d'hydrocarbures aux Îles-de-la-Madeleine pour lequel un compte d'écart (CER) a été créé par la Régie. Le Distributeur estime que le coût relié à de tels événements n'est pas couvert par son risque d'affaires global.

La création d'un Facteur Z pour les pannes majeures suit quant à elle la logique de la création en 2009 d'un CER pour les pannes importantes qui surviennent à chaque année. Le Distributeur soumet que ces coûts sont volatiles, passant de 41 M\$ en 2013 à 5,7 M\$ en 2015. Le Distributeur demande de poursuivre la comptabilisation d'une provision de 8 M\$ et la consignation des montants supérieurs à 16 M\$ dans un CER.

Par ailleurs, le Distributeur évoque de manière générale des types d'évènements qui pourraient être considérés pour la création de facteurs Z durant le terme du MRI.

Position de PEG

PEG est d'accord avec la proposition du Distributeur de créer des facteurs Z pour les événements imprévisibles en réseaux autonomes et les pannes majeures.⁵³ PEG exprime toutefois des préoccupations à l'égard de la possibilité d'utiliser le Facteur Z pour les dépenses additionnelles en capital.

Commentaires d'OC

OC est d'accord avec le Distributeur et PEG et soumet que la proposition du Distributeur respecte les critères pour l'établissement du Facteur Z. OC prend également note des

⁵² B-0013, p. 23-25.

⁵³ C-AQCIE-CIFQ-0024, p. 60-62.

commentaires de PEG à l'égard des dépenses en capital traités sous le Facteur Z mais souhaite obtenir des éclaircissements avant d'émettre une opinion sur le sujet.

V. Les comptes d'écart et de reports (CER)

Décision D-2017-043

Dans sa décision, la Régie détermine que les coûts des achats d'électricité et de transport devraient être traités en Facteur Y. Elle demande donc le maintien des CER relatifs à ces coûts, soit ⁵⁴:

- le compte de pass-on pour les achats d'électricité;
- le compte de nivellement pour les aléas climatiques;
- le compte pour la charge locale de transport.

Le traitement des autres CER doit faire l'objet d'analyse lors de la Phase 3.

Position du Distributeur

Le Distributeur demande le maintien des CER relatifs aux deux facteurs Z proposés et mentionnés à la section précédente⁵⁵. De plus, le Distributeur suggère l'élimination des CER subsistants :

- Coût de retraite;
- TEQ;
- Combustibles;
- Programme Conversion à l'électricité;
- Modifications à l'ASC 715.

Position de PEG

PEG ne se positionne pas directement sur les propositions du Distributeur relatives au maintien ou à l'élimination des CER.

⁵⁴ R-3897-2014, D-2017-043, p. 95.

⁵⁵ B-0013, p. 25-26.

Commentaires d'OC

OC est d'accord avec les propositions du Distributeur relativement aux CER.

VI. Le facteur d'inflation (Facteur I)

Décision D-2017-043

Dans sa décision, la Régie se prononce sur certains enjeux soulevés lors de la détermination du Facteur I⁵⁶:

- La Régie « *privilégie l'utilisation de données externes qui reflètent l'environnement économique dans lequel le Distributeur évolue* »;
- Le Facteur I doit être déterminé à partir de données historiques et non projetées;
- La Régie retient un Facteur I composé de deux sous-indices :
 - Un sous-indice pour la croissance de salaires. Pour cet indice, elle propose l'utilisation de la croissance moyenne historique des salaires provenant de l'Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail (EERH).
 - Un sous-indice pour la croissance des autres charges. Elle propose l'utilisation de la variation annuelle de l'IPC-Québec sur une période de 12 mois.

Position du Distributeur

Le Distributeur formulera sa proposition le 5 janvier 2017.

Position de PEG

PEG estime en préambule que l'approche retenue par la Régie est raisonnable et qu'elle est utilisée actuellement dans d'autres juridictions canadiennes⁵⁷. À cet égard, PEG présente un tableau des mesures du Facteur I utilisées en Alberta, Colombie-Britannique et en Ontario. PEG évoque trois considérations importantes.

Premièrement, PEG présente six candidats potentiels d'indicateurs qui mesurent l'évolution des prix au Canada et au Québec, dont les IPC pour le Québec et le Canada,

⁵⁶ R-3897-2014, D-2017-043, p. 34-37.

⁵⁷ C-AQCIE-CIFQ-0024, p. 48-52.

ainsi que les déflateurs de la consommation finale et de la demande domestique finale au Québec et au Canada (« GDPIPI »). PEG note pour chacun les avantages et désavantages reliés à leur utilisation. L'expert conclut en indiquant que l'IPC-Québec, tel que suggéré par la Régie, est un indicateur raisonnable pour établir le Facteur I, notamment si les coûts de combustibles sont soumis à la formule d'indexation. PEG soumet également que le déflateur de la demande domestique finale du Canada pourrait être considéré si la Régie décide d'ajouter un sous-indice de prix pour la croissance des coûts de combustibles.

Également, PEG suggère l'utilisation d'un poids pour le sous-indice applicable aux salaires de 19%. Ce poids est basé sur les dépenses relatives au travail qui sont non-capitalisables et à la lumière des revenus requis totaux.

Également, PEG suggère de baser les indices sur les données historiques de la période précédente l'année d'établissement des tarifs du Distributeur et pour la période se terminant le 31 décembre.

Commentaires d'OC

OC constate que les deux indicateurs proposés par la Régie sont similaires à ceux utilisés dans les autres juridictions canadiennes pour déterminer le Facteur I, que leur disponibilité respecte le souhait évoqué la Régie d'utiliser des données historiques et qu'ils tiennent compte des réalités économiques du marché québécois. De plus, comme l'exprime PEG, l'IPC-Québec permet de capter une partie de la croissance des coûts des combustibles, une composante de coût qu'OC suggère de soumettre à la formule d'indexation. En conséquence, OC suggère d'adopter la croissance des salaires moyens de l'EERH et l'IPC-Québec pour la détermination du Facteur I.

Concernant le poids à donner à chacun des sous-indices, OC entend consulter la proposition du Distributeur avant de formuler des commentaires.

VII. Le facteur de productivité (Facteur X)

Décision D-2017-043

Pour la première génération du MRI du Distributeur, la Régie a retenu une approche dite « basée sur le jugement » pour établir le Facteur X⁵⁸:

« 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. À cette fin, le Distributeur devra mettre à la disposition des intervenants les études, analyses et rapports susceptibles d'éclairer la Régie quant à la détermination du Facteur X en phase 3. »

Par ailleurs, la Régie demande à ce qu'une étude de productivité multifactorielle soit menée durant le premier terme du MRI.

Position du Distributeur

Le Distributeur a émis des commentaires préliminaires suite au dépôt des études et du rapport de CEA le 29 juin 2017⁵⁹ :

- Le Distributeur souligne les gains d'efficience réalisés depuis 2008 et mentionne que ceux-ci devront être considérés lors de la détermination du Facteur X et la sélection du stretch factor;
- Le Distributeur souhaite que soient considérées les études de productivité récentes dans lesquelles des facteurs de productivité plus faibles sont observés.

Le rapport de CEA fait effectivement état des évaluations récentes de l'AUC et de l'OEB relativement à la fixation du Facteur X⁶⁰:

⁵⁸ R-3897-2014, D-2017-043, p. 43.

⁵⁹ R-3897-2014, A-0161, p. 11-12.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 2-8.

- En Alberta, les résultats obtenus de trois études ont varié entre -1,37% et 1,03%. L'AUC a finalement adopté, selon une approche basée sur le jugement, un Facteur X de 0,3 %.
- En Ontario, une étude de Power System Engineering a obtenu un estimé pour le Facteur X de -0,9%. La firme a proposé la fixation d'un Facteur X de 0% mais l'ajout d'un « stretch factor » de 0,6%.

Le Distributeur déposera sa proposition relative au Facteur X le 5 janvier 2017.

Position de PEG

Dans son rapport, PEG discute des assises théoriques du facteur de productivité développé dans le cadre de MRI, des modèles et données existants ainsi que leurs limites, des études menées à ce jour tant au Canada qu'aux États-Unis en plus de présenter les circonstances propres au Distributeur qui méritent des considérations particulières.

PEG note de la revue des études existantes que⁶¹ :

- Le facteur de productivité est en moyenne de 0,6% pour les distributeurs de gaz et d'électricité en Amérique du Nord;
- Un seul des régulateurs balisés a retenu un facteur de productivité négatif;
- Le « stretch factor » retenu est en moyenne de 0,4%.

En outre, PEG mentionne :

- Les résultats d'une étude récente de productivité multifactorielle menée en 2017 par PEG pour le Lawrence Berkeley National Laboratory (2017) où la tendance de productivité multifactorielle observée est d'environ 0,4 %;
- Une approche alternative, la méthode Kahn utilisée par le FERC, qui permet d'estimer pour le Distributeur un Facteur X de 0,67%;

⁶¹ C-AQCIE-CIFQ-0024, p. 33-34.

- L'utilisation par le passé de cible d'efficience de 1 à 1,5% lors de l'application de la formule paramétrique par la Régie.

Après la revue des études existantes et considérant les particularités d'Hydro-Québec, PEG recommande l'utilisation d'un facteur de productivité de 0,3 % ainsi que l'adoption d'un « stretch factor » de 0,2 %⁶².

Commentaires d'OC

Concernant l'établissement du Facteur X, OC s'en remet aux recommandations de l'expert PEG. OC note que PEG a été reconnue à de multiples reprises comme expert dans la détermination de Facteur X et que ses propositions sont raisonnables à la lumière des Facteur X adoptés dans les autres juridictions et mentionnés dans son rapport. OC consultera la proposition du Distributeur et formulera, le cas échéant, des commentaires additionnels.

VIII. Conclusions

OC formulera ses conclusions lors de l'audience de février prochain.

Le tout respectueusement soumis.

⁶² C-AQCIE-CIFQ-0024, p. 52-57.