

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL
No: R-4011-2017

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

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

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse

- ET -

OPTION CONSOMMATEURS

Intervenante

ARGUMENTATION D'OPTION CONSOMMATEURS

CONCERNANT LA PHASE 3A DE L'IMPLANTATION D'UN MÉCANISME DE RÉGLEMENTATION INCITATIVE

I. CONTEXTE

1. La présente phase du dossier tarifaire R-4011-2017 concerne la fixation des paramètres plus fins du mécanisme de réglementation incitative (« **MRI** ») qui s'appliquera aux activités du Distributeur à partir de cette année.
2. Les enjeux débattus devant la Régie de l'énergie (la « **Régie** ») dans cette phase découlent pour la plupart de la décision D-2017-043 qui a déterminé les grandes caractéristiques devant composer le MRI.
3. À l'exception de certaines composantes du MRI devant être précisées à l'automne 2018, la présente cause constitue donc l'aboutissement d'un travail qui s'est amorcé en 2014 suite à l'introduction de l'article 48.1 dans la *Loi sur la Régie de l'énergie* (la « **Loi** »).
4. Option consommateurs (« **OC** ») a présenté dans son mémoire ¹ du 5 janvier dernier ses recommandations préliminaires concernant la preuve d'Hydro-Québec Distribution (« **HQD** » ou le « **Distributeur** ») sans bénéficier des recommandations contenues au rapport de l'expert Dr. Lowry de la firme Pacific Economics Group (« **PEG** ») qui a également été déposé le 5 janvier 2018².

¹ C-OC-0013.

² C-AQCIE-CIFQ-0024

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

5. Étant donné le dépôt simultané, le 5 janvier 2018, de la preuve amendée du Distributeur³ et du rapport de l'expert Dr. Coyne de la firme Concentric Energy Advisors (« CEA »)⁴, OC a mis à jour son analyse lors de la présentation de sa preuve durant l'audience. Les recommandations d'OC sont également basées sur les réponses fournies aux nombreuses demandes de renseignements ainsi que sur les présentations des experts et les précisions qu'ils ont apportées lors des contre-interrogatoires.
6. Dans la présente argumentation, OC résume ses propositions autour des thèmes qu'elle estime les plus importants au présent dossier :
 - i. Le facteur d'inflation (« **Facteur I** ») ;
 - ii. Le facteur de productivité (« **Facteur X** ») ;
 - iii. Les exclusions (« **Facteurs Y** ») et les exogènes (« **Facteurs Z** »).

II. LE FACTEUR I

Les sous-indices du Facteur I

7. Dans son mémoire, OC se dit favorable à l'idée de retenir les deux sous-indices suggérés par la Régie dans sa décision D-2017-043, soit l'Indice des prix à la consommation du Québec ainsi que la rémunération hebdomadaire moyenne pour l'ensemble des travailleurs du Québec⁵. Comme mentionné lors de la présentation de la preuve d'OC⁶ :
 - La proposition comporte plusieurs avantages comme sa simplicité, la stabilité et la prise en compte de la réalité québécoise ;
 - D'autres juridictions canadiennes ont adopté une proposition similaire ;
 - Elle permet de tenir compte de l'évolution du prix du pétrole ;
 - La proposition a reçu le soutien de l'expert Dr. Lowry.
8. La Régie a devant elle d'autres alternatives, dont celle du Distributeur.
9. Le Distributeur propose la construction d'un Facteur I à trois sous-indices selon « *trois catégories de dépenses, soit la rémunération, les coûts liés aux actifs et les coûts des autres biens et services* »⁷.
10. Comme l'a précisé l'analyste d'OC lors de sa présentation, la proposition d'un Facteur I à trois sous-indices a certains mérites, dont une plus grande précision dans l'application d'indices d'inflation aux composantes de coût du Distributeur.
11. Toutefois, ce gain en précision s'accompagne d'une plus grande complexité et d'enjeux méthodologiques concernant le choix des indicateurs pour les trois sous-indices. L'expert Dr. Lowry a ainsi émis plusieurs réserves sur les indicateurs suggérés par le Distributeur pour les coûts liés au

³ B-0175 et B-0177.

⁴ B-0178.

⁵ C-OC-0013, p. 27.

⁶ C-OC-0021, p. 3.

⁷ B-0177, p. 17.

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

capital et celui pour les autres biens et services⁸. Dans sa présentation, il note l'insuffisance de preuve pour l'adopter : « *insufficient evidence to choose HQD's proposed 3 part index* »⁹.

12. OC a également indiqué dans sa présentation que la construction d'un Facteur I à trois sous-indices a déjà été étudiée en Alberta et l'Ontario¹⁰. Les commissions de ces deux provinces ont plutôt opté pour un Facteur I plus simple et transparent, à deux sous-indices.
13. Pour l'ensemble de ses raisons, OC maintient la recommandation contenue dans son mémoire concernant l'établissement du Facteur I.

Autres précisions pour l'établissement du Facteur I

14. Divers enjeux connexes à l'établissement du facteur I ont été soulevés par le Distributeur, les experts et les intervenants. OC les aborde brièvement ici :
 - OC ne s'oppose pas à la proposition du Distributeur d'utiliser un sous-indice à pondération fixe pour la rémunération.
 - OC ne s'oppose pas à l'utilisation de poids fixe pour la durée du MRI, tel que suggéré par le Distributeur.
 - OC ne s'oppose pas à l'utilisation de l'année civile, plutôt que de l'année tarifaire, pour le calcul des sous-indices et tel que suggéré par le Distributeur.
 - Finalement, lors de sa présentation, l'analyste d'OC a souligné un désavantage de retenir une moyenne mobile de trois ans. En effet, bien que l'utilisation d'une moyenne mobile de trois années permet de réduire la volatilité, elle fait aussi en sorte qu'une variation annuelle de prix importante serait répercutée sur plusieurs années. D'ailleurs la Régie proposait dans sa décision D-2017-043 d'utiliser la dernière année historique pour l'indice des prix à la consommation du Québec¹¹.

III. LE FACTEUR X

15. Tel qu'énoncé dans son mémoire, OC appuie les recommandations formulées par l'expert Dr. Lowry pour l'établissement du Facteur X à 0,5 % composé :
 - d'un facteur de productivité à 0,3 %;
 - et d'un « stretch factor » à 0,2 %.
16. Plusieurs raisons amènent OC à dire que la proposition du Dr. Lowry est raisonnable dans le cadre du premier MRI du Distributeur. Ces raisons ont été présentées dans son mémoire et durant le témoignage de l'analyste d'OC.
17. À l'opposé, OC suggère à la Régie de refuser la recommandation de M. Coyne de fixer le Facteur X à -0,5 %. OC note qu'une seule juridiction en Amérique du Nord a accepté un Facteur X négatif.

⁸ C-AQCIE-CIFQ-0037, p. 3-5.

⁹ C-AQCIE-CIFQ-0057, p. 13, planche 26.

¹⁰ C-OC-0021, p. 3. Voir AUC 2012-037 p. 39 et EB-2010-0379, p. 7.

¹¹ D-2017-043, p. 27.

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

18. Par ailleurs, les débats entourant l'établissement du Facteur X ont fait l'objet de nombreuses discussions de nature méthodologique sur les études de productivité citées au présent dossier. Dr. Lowry, plus particulièrement, soulève que les choix méthodologiques retenus par certaines sont questionnables ou encore difficilement applicables dans le contexte du Distributeur¹².
19. Quant à l'utilisation des décisions émanant des autres régulateurs pour éclairer la Régie dans le cadre de l'approche basée sur le jugement, OC est d'avis que la Régie doit nécessairement considérer le contexte sous-jacent à ces décisions, c'est-à-dire les particularités et enjeux propres à ces juridictions. Cela pourrait nécessiter une analyse plus poussée des études retenues et écartées par ces régulateurs et des facteurs ayant guidé ces choix. Comme l'a dit le Dr. Lowry :

I think Mr. Coyne and I both agree that you can't solely look at the Commission decisions, but it pertinent to look at studies, partly because sometimes the Commission, as in the case of Alberta, disregarded a very useful study and then sometimes too there's a useful study that didn't go to a regulator at all that is worth factoring into the process of judgement¹³.

IV. LES FACTEURS Y ET Z

Seuils de matérialité

20. OC maintient la recommandation formulée dans son mémoire pour l'établissement des seuils de matérialité à 15 M \$ pour les facteurs Y et Z.
21. Les seuils de 15 M \$, proposés par la Régie dans sa décision D-2017-043, sont appropriés pour la taille du Distributeur, conformes à ce que la Régie a déjà décidé¹⁴ et susceptibles de favoriser les objectifs de l'article 48.1 de la Loi.
22. OC note que le Dr. Lowry suggère dans son rapport d'indexer les seuils sur la base de la formule d'indexation durant le terme du MRI. OC ne s'oppose pas à cette proposition.

Les Facteurs Y

23. OC appuie la création de deux facteurs Y proposés par le Distributeur, soit les interventions en efficacité énergétique et la stratégie pour la clientèle à faible revenu. La proposition est justifiée à plusieurs égards et reçoit l'appui de l'expert Dr. Lowry ainsi que de plusieurs intervenants.
24. Pour ces deux facteurs, OC ne s'oppose pas à la création de compte d'écarts et de reports.
25. OC appuie également la proposition du Distributeur relative au facteur Y pour neutraliser les variations des taux d'intérêt et du taux de rendement sur les capitaux propres.
26. Cependant OC s'oppose aux propositions du Distributeur de créer des facteurs pour les dépenses de mauvaises créances et le coût des combustibles :

¹² C-AQCIE-CIFQ-0037, p. 7-13 et C-AQCIE-CIFQ-0057, planches 4 à 18.

¹³ A-0094, p.126

¹⁴ D-2015-150, p. 18.

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

- Les dépenses de mauvaises créances font partie du risque normal d'affaires du Distributeur et leur volatilité s'est estompée les dernières années¹⁵. De plus, aucune des entreprises balisées par M. Coyne n'autorise un traitement pour ce type de coûts¹⁶.
 - La Régie avait, par sa décision D-2017-043, décidé que les coûts des combustibles devaient être inclus à la formule d'indexation et OC est d'avis que la preuve administrée pendant la présente phase ne justifie pas que la Régie revienne sur cette décision¹⁷. De plus, l'évolution du prix du pétrole sera en partie prise en compte si la Régie retient comme indicateur l'indice des prix à la consommation du Québec.
27. Concernant la proposition du Distributeur de créer un Facteur Y pour les coûts de retraite, OC a cherché dans son mémoire un compromis entre, d'une part, les arguments valables du Distributeur sur la volatilité des coûts de retraite et l'absence de contrôle sur le taux d'actualisation et les taux d'intérêt et, d'autre part, l'aspect difficilement différenciable des salaires et des coûts de retraite dans la stratégie de la gestion de la masse salariale du Distributeur et l'opportunité d'inciter ce dernier à gérer ces charges de manière efficiente.
28. OC a soumis lors de la présentation de sa preuve trois solutions alternatives qu'elle juge valables¹⁸. OC a une préférence pour la création d'un CER qui neutraliserait les impacts du taux d'actualisation et du taux de rendement sur le coût de retraite.
29. Finalement, le Distributeur propose de créer un Facteur Y pour la maîtrise de la végétation. OC soumet que ces charges font partie des activités courantes d'un distributeur d'électricité, tel que souligné notamment par Dr. Lowry¹⁹. Toutefois, la demande du Distributeur d'augmenter considérablement ses dépenses en maîtrise de la végétation amène une certaine incertitude sur l'évolution des dépenses dans les prochaines années.
30. OC a proposé à la Régie un compromis, soit la création d'un Facteur Y pour les montants associés au nouveau plan d'action 2016-2020 du Distributeur et l'intégration des autres charges à l'intérieur de la formule d'indexation. À défaut, OC croit que l'ensemble des coûts relatifs à la maîtrise de la végétation devraient être intégrés dans la formule.

Les Facteurs Z

31. OC appuie les propositions du Distributeur relativement aux facteurs Z, soit la création de facteurs Z pour les pannes majeures et les éléments imprévisibles en réseaux autonomes. Ces propositions sont en continuité avec la réglementation actuelle.
32. L'établissement de futurs facteurs Z pourra être étudié au cas par cas.

¹⁵ C-OC-0013, p. 15.

¹⁶ D-2017-043, p. 92.

¹⁷ D-2017-043, p. 92.

¹⁸ C-OC-0021, planche 9

¹⁹ C-AQCIE-CIFQ-0037, p. 60.

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

V. CONCLUSIONS

33. L'article 48.1 de la Loi évoque plusieurs objectifs notamment la « réalisation de gains d'efficience », l'« amélioration continue de la performance et de la qualité de service », la « réduction des coûts » et « l'allégement du processus ».
34. Plusieurs jalons permettant l'atteinte de ces objectifs ont été posés par la Régie dans sa décision D-2017-043, que ce soit le type de MRI (plafonnement des revenus) ou encore par la décision d'intégrer les dépenses relatives au capital à l'intérieur de la formule d'indexation.
35. La Régie doit maintenant poser les dernières briques d'un édifice complexe, en considérant les assises théoriques, mais aussi en tenant compte de la réalité du Distributeur et du marché d'électricité québécois. Les choix du Facteur X, du Facteur I et des Facteurs Y et Z sont tous des choix importants pour l'atteinte des objectifs de l'article 48.1 de la Loi, bien que parfois contradictoires, et qui nécessite un arbitrage des positions du Distributeur, des experts et des intervenants.
36. Au travers des propositions qu'elle a développées dans son mémoire et dans la présentation de sa preuve, OC cherchait un partage de risque équitable entre le Distributeur et les clients basé sur les recommandations des experts, les propositions du Distributeur, l'expérience vécue dans d'autres juridictions et les pistes de solution lancées par la Régie dans sa décision D-2017-043.
37. OC estime que ses recommandations sont raisonnables pour les clients et le Distributeur et permettent l'atteinte des objectifs de l'article 48.1 de la Loi.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Montréal, le 15 février 2018

MUNICONSEIL AVOCATS INC.

MUNICONSEIL AVOCATS INC.

Procureurs d'Option consommateurs