

C A N A D A

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

NO.: R-4011-2017

HYDRO-QUÉBEC
DISTRIBUTION

Demandeur

ET

REGROUPEMENT NATIONAL
DES CONSEILS RÉGIONAUX
DE L'ENVIRONNEMENT DU
QUÉBEC

Intervenant

HQD – DEMANDE RELATIVE À L'ÉTABLISSEMENT DES TARIFS
D'ÉLECTRICITÉ DE L'ANNÉE TARIFAIRE 2018-2019 – MÉCANISME DE
RÉGLEMENTATION INCITATIVE

ARGUMENTATION DU RNCREQ

Table des matières

Facteur X.....	2
Coûts d'approvisionnement	5
Traitement en Facteur Z de projets majeurs	8
Coûts de combustibles	11

Facteur X

- [1] Le RNCREQ recommande de rejeter l'approche proposée par Concentric pour déterminer le facteur X, en faveur de celle qui sous-tend la preuve de PEG.
- [2] L'approche de l'expert PEG est davantage compatible avec la décision de la Régie de retenir la méthode basée sur le jugement pour déterminer la valeur du Facteur X à inclure dans la Formule d'indexation.

➤ [D-2017-043](#), para 164.

- [3] Dans toute prise de décision, la Régie doit exercer son jugement. L'exercice du jugement est étroitement lié à l'obligation des tribunaux administratifs de motiver leurs décisions, énoncée à l'article 13 de la *Loi sur la justice administrative* (RLRQ c. J-3), les motifs étant le véhicule par lequel le tribunal fait état de l'exercice de son jugement. Trois décisions récentes apportent un éclairage à cet égard et enseignent que l'exercice du jugement implique :

- une analyse intellectuelle de la preuve soumise;
- une analyse spécifique aux faits mis en preuve;
- un lien rationnel entre la preuve proprement dite et ce que le décideur fait dire à celle-ci;
- une analyse de l'ensemble de la preuve pour en extraire les constats pertinents et prépondérants, ce qui nécessite d'accorder à certains éléments plus de fiabilité et de crédibilité qu'à d'autres;
- un exercice analytique réalisé par le/la juge lui/elle-même, ce qui rend hasardeux la simple référence au raisonnement d'autrui;
- la démonstration que le/la juge s'est formé une opinion indépendante sur les questions dont il/elle est saisi.e.

➤ [Boire c. St-Michel \(Paroisse de\), 2016 QCTAQ 12740](#)

[41] En conclusion, TAQ2 est d'avis qu'il y a ainsi absence de motivation, car l'analyse intellectuelle de la preuve soumise tant par les requérants, sur qui reposait le fardeau de preuve, que par les intimées, ne se retrouve pas dans la décision. TAQ1 se devait d'expliquer clairement le raisonnement suivi, particulièrement pour expliquer aux requérants pourquoi il ne retient pas la preuve qu'ils ont soumise. (...)

[42] Compte tenu de ce manque de motivation, la présente décision laisse croire aux requérants qu'elle n'est pas basée sur la preuve présentée et qu'ils n'ont pas été écoutés. TAQ2 ne peut comprendre le fondement de la décision TAQ1 et ne peut déterminer si la conclusion fait partie des issues possibles acceptables. En fait, on n'y retrouve aucune analyse spécifique aux faits mis en preuve dans ce dossier particulier, la décision étant tellement générale, qu'on pourrait facilement extraire la partie « analyse » de cette décision et la transposer dans un autre dossier sans que cela ne paraisse incongru.

[43] Pour ces motifs, nous sommes d'avis que cette absence de motivation équivaut à un vice de fond de nature à invalider la décision de TA. [Nous soulignons.]

➤ [G.S. c. Ville A, 2017 QCCA 1574](#)

[15] Une décision est déraisonnable en l'absence d'un lien rationnel entre la preuve proprement dite et ce que le décideur fait dire à celle-ci. Ainsi, la décision fondée sur des énoncés contraires à la preuve ou sur des éléments inexistant de celle-ci est révisable en raison de l'absence de lien rationnel entre la preuve et les conclusions tirées. (...)

[17] Il ne s'agit pas de remettre en question la compétence d'un tribunal administratif spécialisé d'analyser l'ensemble de la preuve pour en extraire les constats pertinents et prépondérants. Un tel exercice requiert d'accorder à certains éléments d'une preuve contradictoire plus de fiabilité et de crédibilité qu'à d'autres. Encore faut-il cependant que ce soit pour des motifs que soutient la preuve. [Nous soulignons.]

➤ [Metellus c. Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Nord-de-l'Île de Montréal \(Hôpital du Sacré-Coeur de Montréal\), 2018 QCCA 135](#)

[9] Les motifs du jugement entrepris sont laconiques et n'offrent aucune analyse. Le juge ne fait état d'aucun fait ni d'aucun raisonnement qui soutient ses conclusions. Il se contente de renvoyer au mémoire de l'Hôpital produit devant lui. De fait, le juge évite de faire lui-même l'exercice analytique dans ses motifs, se contentant de faire référence au raisonnement de l'avocat de l'Hôpital dans le mémoire de cette dernière.

[10] S'il est vrai qu'un juge peut, dans certaines circonstances, faire sien le raisonnement d'une partie en l'intégrant dans son jugement et même se référer, sans nécessairement le reproduire, au raisonnement d'un autre tribunal, y compris celui du tribunal administratif dont la décision est l'objet du contrôle judiciaire, il est plutôt inusité de fournir des motifs de jugement en renvoyant simplement au mémoire de l'une des parties, sans plus. (...)

[12] Nous précisons d'emblée que la pratique de renvoyer *in extenso* au mémoire d'une partie en lieu de motifs de jugement est une pratique à proscrire. La Cour tient à le souligner.

[13] Premièrement, les jugements de la Cour supérieure ont un caractère public et officiel; il s'agit d'actes authentiques (art. 334 *C.p.c.*). Or, les mémoires des parties sont des documents difficilement accessibles au public et ils n'ont pas un caractère officiel. Les jugements sont aussi susceptibles d'être publiés, soit sous forme imprimée ou soit sous forme électronique. En se contentant de renvoyer à un document rédigé par l'une des parties en guise de motifs sans le reproduire, le juge rend inutile la publication des motifs de son jugement, et ce, en contravention du devoir de transparence que tout tribunal doit protéger.

[14] Deuxièmement, le juge doit démontrer qu'il s'est formé une opinion indépendante sur les questions dont il est saisi. En adoptant le mémoire d'une des

parties, le juge risque fort de donner l'apparence d'esquiver ses devoirs judiciaires au profit d'une des parties sans avoir tenu compte des moyens soulevés par la partie perdante. [Références omises; nous soulignons.]

[4] Une nuance nous semble nécessaire ici étant donné la nature du dossier et le rôle des experts. Dans l'exercice de son jugement, la Régie doit non seulement considérer les documents qui ont été déposés en preuve au présent dossier, mais également ceux qui ont été portés à son attention par les experts.

[5] La méthode préconisée par l'expert Concentric ne nous apparaît pas répondre à ces critères en ce qu'il n'analyse pas la pertinence plus ou moins grande des études retenues dans le contexte particulier du présent dossier, ni n'invite la Régie à le faire. Il calcule simplement le point centrale entre la médiane et la moyenne de ces études, sélectionnées sur la seule base qu'elles ont été soumises à des autorités de réglementation nord américaines chargées de mettre en place des MRI multi-annuels.

➤ [R-4011-2017, Notes sténographiques, vol. 12](#), p. 203, lignes 12 à 19

Well, first of all, the reason I chose these studies is not because we happen to like them, we were fond of them, but they were submitted before regulators where they were establishing multi-year MRIs in North America. So that was the basis for choosing these studies, not a particular screen beyond that, because we felt as though that was most appropriate for the Régie in this regard. [Nous soulignons.]

[6] Cette analyse insuffisante de la part de Concentric est également rapportée par le Distributeur dans son argumentation, lorsqu'il indique que Concentric :

➤ R-4011-2017, Argumentation du Distributeur (audience sur le MRI), non encore coté, para 72

...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. [Nous soulignons.]

[7] Il nous semble plutôt être le propre du travail de l'expert que de prendre position sur des enjeux méthodologiques controversés afin que la Régie bénéficie de son expertise, ce que ne fait pas l'expert Concentric sur cette question.

[8] La méthode préconisée par l'expert PEG, en ce qu'il critique la méthodologie des études considérées, se prononce sur les études qui lui semble les plus pertinentes, et explique les raisons pour lesquelles il choisit d'apporter tel ou tel ajustement au facteur, est compatible avec la notion d'exercice du jugement de la Régie.

[9] Le RNCREQ recommande donc à la Régie d'analyser elle-même les décisions réglementaires et les études citées, en pondérer la pertinence et les appliquer au contexte du présent dossier, à la lumière des arguments avancés par les participants au dossier, dont l'expert Lowry, le tout en vue de déterminer le Facteur X le plus susceptible de mener à des tarifs justes et équitables.

Coûts d'approvisionnement

[10] Le RNCREQ note une incertitude quant à la manière dont les coûts traités en Facteur Y seront examinés par la Régie et, potentiellement, par les intervenants.

[11] Dans ses DDR, le RNCREQ a demandé au Distributeur si, selon lui, la Régie retenait un droit de regard sur les montants des coûts traités en facteur Y. La réponse du Distributeur confirme un droit de regard mais seulement en mode prévisionnel, lors de la reconnaissance des coûts projetés. En ce qui a trait aux coûts réels, le Distributeur indique :

- [R-4011-2017, B-0196](#), Réponse du Distributeur à la demande de renseignements no 2 du RNCREQ, p. 3 et 4.

Comme prévu à la décision D-2017-043, l'examen des coûts réellement encourus par le Distributeur sera fait de manière administrative dans le cadre de l'analyse du rapport annuel. Les résultats de cet examen, notamment les montants versés dans ces CER, seront par la suite présentés dans le cadre du dossier tarifaire subséquent pour être approuvés par la Régie et intégrés dans le cadre du MRI.

[12] En contre-interrogatoire, le Distributeur a fourni des explications supplémentaires sur sa réponse. Il semble se dégager de ces explications une expectation que l'examen des montants réellement encourus pour les coûts traités en facteur Y serait généralement confiné à l'analyse du rapport annuel, et que ce n'est qu'en présence de coûts jugés imprudents et déraisonnables par la Régie qu'un examen plus approfondi pourrait avoir lieu lors du dossier tarifaire.

- [R-4011-2017, Notes sténographiques, vol. 12](#), p. 167, ligne 20 à p. 169 ligne 15

Q. Donc, cette approbation par la Régie qui a lieu dans le cadre du dossier tarifaire, est-ce qu'elle est l'occasion de débattre de la justesse des montants?

R. Bien, la valeur des montants inversés dans les comptes d'écart sera présentée au moment de l'examen du rapport annuel, de façon administrative donc. Si la Régie devait déterminer que, au moment de l'inclusion dans les tarifs au moment de la tarifaire, que la valeur de ces écarts était imputable à des activités imprudentes ou déraisonnables du Distributeur, elle pourrait décider de ne pas les inclure dans les tarifs.

Q. O.K. Et cette... donc basé sur l'examen d'abord administratif de la Régie, selon les résultats de cet examen, donc certains des montants, si la Régie le juge approprié, pourrait faire l'objet d'un débat lors du dossier tarifaire. C'est bien ça? Ou simplement ils seraient écartés? Comment seraient gérés, comment seraient traités ces montants qui, lors du regard administratif, auraient été soulignés par la Régie comme étant potentiellement exagérés?

R. Pardon. Le débat serait dans la tarifaire comme un peu si on veut faire un parallèle avec le suivi qu'on fait pour les projets majeurs dans nos rapports annuels. Si jamais il

y a un enjeu par rapport à l'inclusion des montants à la base de tarification, ça se fait au moment de la demande tarifaire.

Q. D'accord. Je vous remercie. Et concernant les montants qui n'auraient pas retenu l'attention de la Régie lors de l'examen administratif, leur approbation subséquente lors du dossier tarifaire prendrait davantage l'apparence, le caractère d'une formalité à ce moment-là?

R. Bien, écoutez, je présume que la Régie, si elle avait un enjeu avec les écarts présentés dans le rapport annuel, s'intéresserait, questionnerait ces écarts à ce moment-là. Mais il n'est pas exclu qu'elle nous réserve une surprise dans le dossier tarifaire. Je présume qu'elle manifesterait son déplaisir s'il y avait des coûts de façon... qui étaient de façon évidente imprudents ou déraisonnables. [Nous soulignons.]

➤ Ibid., p. 172, ligne 22 à p. 173 ligne 21

Bien. Il y a une catégorie d'éléments qui vont être... qui vont être intégrés à la formule. Ces éléments-là ne font pas l'objet de prévision. Ils ne sont pas du tout concernés par la mécanique qu'on décrit ici. (...)

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. Au moment du rapport annuel, après qu'on ait vécu l'année où des facteurs aient été présentés et intégrés aux tarifs, on examine le niveau de ces facteurs Y, on voit s'il y a eu ou non une différence par rapport à la prévision. L'écart est examiné, questionné par la Régie et s'il y a un enjeu avec cet écart, la Régie aura le loisir, la compétence de déclarer au moment du dossier tarifaire que cet écart n'a pas à être récupéré dans les tarifs de l'année subséquente. [Nous soulignons.]

[13] La compréhension originale du RNCREQ était qu'il serait possible d'approfondir l'étude de tout élément traité en facteur Y lors du dossier tarifaire, similairement aux facteur Z, une compréhension qui semble être partagée par la Régie.

➤ [R-4011-2017, Notes sténographiques, vol. 15](#), p. 177, lignes 5 à 16

Si je devais vous suggérer que n'importe quel intervenant, comme il se passe en ce moment dans un dossier tarifaire, peut suggérer, les rapports annuels sont publics, si vous deviez voir un enjeu que la Régie n'avait pas vu ou que le Distributeur n'a pas souligné et que vous pouviez soulever dans votre demande d'intervention, parce que les comptes d'écarts, ils sont remis dans la tarifaire, c'est pour être inclus dans la formule, bien, si je devais vous suggérer que vous pouviez faire la proposition à la Régie d'étudier cet enjeu, est-ce que vous maintiendrez cette recommandation?

[14] Il semble plutôt que HQD veuille assujettir l'examen de ces coûts à un critère plus restrictif, soit celui des coûts « imprudents et déraisonnables ». À notre connaissance, la Régie n'a jusqu'ici jamais rendu une décision ou autrement énoncé qu'un coût rapporté par le Distributeur dans son rapport annuel était imprudent ou

déraisonnable. Par conséquent, ce terme nous semble placer très haut la barre d'un éventuel examen de ces coûts. Cette situation inquiète le RNCREQ considérant que l'une des composantes des coûts traités en facteurs Y, soit les coûts d'approvisionnement de court terme, sont susceptibles de variations énormes entre le prévisionnel et le réel. Depuis 2012, des écarts prévisionnels/réels de -44 % à + 4159 % ont été observés dans les coûts des achats de court terme, ce qui pour certaines années représente plusieurs centaines de millions de dollars.

➤ [R-4011-2017, C-RNCREQ-0033](#), p. 7

[15] Le RNCREQ recommande que la Régie traite les coûts d'approvisionnement de court terme comme un facteur Z, à partir du moment où l'écart entre leur coûts prévisionnels et réels dépasse un certain seuil, à être fixé par la Régie, le tout afin d'en garantir l'examen systématique dans le cadre des dossiers tarifaires.

[16] Cette recommandation nous apparaît fondée à la lumière du comportement des coûts des achats de court terme, qui, tel un facteur Z, fluctuent de manière imprévisible selon des circonstances hors du contrôle de Distributeur, soit les aléas du climat et des prix sur les marchés externes. Leur traitement en facteur Z lorsque le seuil est rencontré serait donc cohérent avec l'esprit du MRI.

➤ [R-4011-2017, Notes sténographiques, vol. 12](#), p. 174, lignes 12 à 23

Bien c'est ça, juste peut-être relativement aux approvisionnements de court terme. Bien c'est sûr qu'on subit, là, des aléas climatiques tout au courant de l'année, là, ça fait que c'est sûr que quand on parle du portefeuille en général et des approvisionnements de court terme, on fait référence à l'électricité patrimoniale ou qui englobe une grande partie de nos coûts pour l'année en cours, mais il reste que les aléas climatiques avec des achats de court terme sur les marchés, là, peuvent faire augmenter la volatilité, là, de façon quand même assez importante. [Nous soulignons.]

[17] D'autre part, il apparaît incongru que des coûts traités en facteur Z fassent l'objet d'un examen systématique dès l'atteinte du seuil de matérialité de 15 millions de dollars, alors que des écarts de coûts de plusieurs centaines de millions de dollars ne fassent pas l'objet d'un tel examen systématique, pour l'unique raison qu'ils sont traités en facteur Y.

[18] Le RNCREQ est conscient du caractère tardif de cette recommandation, mais souhaite préciser que son inquiétude quant à l'examen des montants réels des coûts traités en facteur Y et, plus particulièrement, de ceux des achats de court terme est née ultérieurement au dépôt de la preuve écrite, des suites des DDR et des contre-interrogatoires.

[19] Si la Régie ne devait pas retenir la recommandation du RNCREQ, celui-ci l'encourage néanmoins à prévoir un autre mécanisme facilitant l'examen des écarts importants qui peuvent survenir exceptionnellement entre les coûts prévisionnels et réels des achats de court terme lors des dossier tarifaire.

Traitement en Facteur Z de projets majeurs

[20] Dans sa décision D-2017-143, la Régie reconnaît la possibilité pour le Distributeur de traiter en facteur Z des investissements majeurs et d'une ampleur inhabituelle.

➤ [D-2017-043](#), para 261

[261] La Régie ne croit donc pas nécessaire, ni souhaitable, d'inclure un mécanisme de suivi des dépenses en immobilisation. Cependant, et tel que le Distributeur le suggère dans son argumentation concernant l'inclusion de l'amortissement, si le Distributeur souhaite réaliser des investissements majeurs et d'une ampleur inhabituelle durant le MRI, il lui sera possible de demander à la Régie de traiter de tels investissements comme un exogène, de type Facteur Z. [Référence omise]

[21] Le Distributeur reprend cette idée dans sa demande, parlant plutôt de projets majeurs non prévus.

➤ [R-4011-2017, B-0013](#), p. 24-25

De façon plus spécifique mais non exhaustive, le Distributeur identifie les événements suivants qui pourraient donner lieu à un traitement en Facteur Z s'ils survenaient durant le MRI :

(...)

- projets majeurs (investissements, programmes) non prévus

[22] L'expert PEG a exprimé ses inquiétudes quant à la possibilité de traiter les projets majeurs en facteur Z dans son rapport. Il a réitéré cette inquiétude lors de son témoignage, disant même qu'il s'agit d'une de ses plus grandes préoccupations à l'égard du MRI. Il cite l'exemple de l'Alberta où la mise en place d'une telle mesure s'est avérée complexe et a mené à des demandes répétées de revenus supplémentaires de la part de l'entreprise.

➤ [R-4011-2017, C-AQCIE-CIFQ-0032](#), p. 61-62

PEG is very concerned about the Z factor “loophole” that the Régie has created for supplemental capital revenue. Z factors by their nature provide supplemental revenue for capex resulting from difficult to forecast events such as major storms. The protection afforded by Z factors can be broadened by expanding the eligibility criteria to generally include projects that are mandated for various reasons (e.g., highway relocations) by government agencies. (...)

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

- [R-4011-2017, Notes sténographiques](#), vol. 14, p. 54, lignes 7 à 10

Well, one of my biggest concerns about this plan is that they have allowed the use of a Z Factor for possible supplemental funding for major plan additions.

- Ibid., vol. 14, p. 61 lignes 6 à 23

I'm very leery about the capital, the idea of having major plan additions treated however through the Z Factor. Effectively, that's something that they tried in Alberta and it was the source of no end of problems because, really, it's a big deal that the company even has the opportunity to get this extra money. It's just extra money that, you know, that's the benefit, and the cost is the regulatory staff's activities, although Concentric is pretty expensive, so that is maybe not negligible. Just kidding.

So, in any event, this ended up in the first generic Alberta proceeding being a major headache. They ended up having to have a whole second proceeding just how to work out the details for giving the company supplemental capital revenue. And then the companies exploited it vigorously to ask for all sorts of supplemental revenue.

[23] Le RNCREQ partage l'inquiétude exprimée par l'expert PEG à l'égard du traitement des projets majeurs en facteur Z. Il ne demande toutefois pas à la Régie de revoir cet élément de sa décision D-2017-140, mais lui recommande de l'encadrer afin d'éviter qu'il génère les effets indésirables décrits par PEG.

[24] Lors du contre-interrogatoire mené par le RNCREQ, le Distributeur a fourni une précision utile. Pour qu'il soit possible de traiter un projet majeur en facteur Z, on doit d'abord déterminer qu'il ne fait pas partie du risque normal d'affaire du Distributeur.

- [R-4011-2017, Notes sténographiques, vol. 12](#), p. 186, ligne 18 à p. 187, ligne 5

Juste pour revenir sur la notion de l'application du seuil pour les projets... bien, pour les facteurs Z, en fait, de façon conceptuelle, l'idée, c'est de déterminer parmi les éléments imprévisibles, inattendus, exceptionnels ceux qui font partie ou non du risque d'affaires normal du Distributeur. À partir du moment où on détermine que cet événement ne fait pas partie du risque d'affaires normal du Distributeur, il est possible au Distributeur de récupérer la totalité des coûts de cet événement-là par le biais d'un facteur Z. Si cela fait partie du risque d'affaires normal, il doit l'absorber à même son enveloppe.

[25] La notion du risque d'affaires du Distributeur a été analysée dans la décision D-2015-150. La Régie y conclut qu'un événement imprévisible lié à l'utilisation de combustibles en réseaux autonomes qui occasionne des coûts importants n'est pas couvert par le risque global d'affaires du Distributeur. Elle appuie cette conclusion sur le fait que le taux de rendement du Distributeur est basé sur celui d'un Distributeur « pur », et ne tient pas compte des risques plus élevés présentés par les activités de production en réseau autonome. En conséquence, elle autorise la création d'un compte d'écarts hors base de tarification afin d'y verser les coûts liés à de tels événements, entre 15M\$ et 50 M\$, en vue de leur disposition ultérieure dans les tarifs.

➤ [D-2015-150](#), para 69.

[26] Le risque d'affaire du Distributeur est donc différent en réseau intégré d'en réseau autonome, ce qui signifie qu'un même événement peut être considéré comme inclus au risque d'affaire du Distributeur s'il survient en réseau intégré, mais comme dépassant ce risque d'affaire s'il survient en réseau autonome. Cette conclusion est soutenue par la décision de la Régie dans D-2015-150 de rejeter la proposition du GRAME d'étendre la portée éventuelle du compte d'écart aux déversements de combustibles pouvant survenir dans le réseau intégré, la Régie retenant que la provision comprise dans les charges d'exploitation du Distributeur lui permet de capter convenablement ce risque en réseau intégré.

➤ [D-2015-150](#), para 70.

[27] Le RNCREQ est d'avis que le même raisonnement peut s'appliquer aux projets majeurs qui ne font pas déjà autrement l'objet d'un traitement en facteur Z. Si ceux-ci surviennent en réseau intégré, ils doivent être considérés comme inclus au risque d'affaire normal du Distributeur et ne peuvent donner lieu à un traitement en facteur Z et à des revenus supplémentaires.

[28] Dans sa demande, le Distributeur reconnaît la pertinence d'établir un parallèle entre la décision D-2015-150 et les exogènes en ce qui a trait au seuil de matérialité, une position qu'il réitère dans son argumentation.

➤ [R-4011-2017, B-0013](#), p. 10-11

Pour ce qui est des exogènes, le Distributeur estime donc plus approprié le parallèle avec le cas spécifique du mécanisme permettant de récupérer les coûts d'événements imprévisibles afin de couvrir les risques liés à l'utilisation des combustibles dans les réseaux autonomes. Le Distributeur prend donc acte de la volonté de la Régie d'imposer un seuil de matérialité de 15 M\$ pour que les coûts associés à des événements de telle nature soient éligibles à un traitement en Facteur Z.

➤ R-4011-2017, Argumentation du Distributeur (audience sur le MRI), non encore coté, para 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 événement imprévisibles en réseaux autonomes et prend donc acte de la décision de la Régie d'imposer un seuil de matérialité de 15M\$. D-2015-150

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

[30] Le RNCREQ recommande par conséquent à la Régie de limiter le traitement en facteur Z des projets majeurs aux projets liés aux activités de production en réseau autonome dépassant le seuil de matérialité de 15M\$. Cette recommandation permet

à la fois de réconcilier la décision D-2017-043, la demande du Distributeur et l'avis de l'expert PEG.

Coûts de combustibles

[31] HQD demande à la Régie d'examiner à nouveau la question du traitement des coûts de combustibles, qu'elle avait décidé d'inclure à la formule I-X en D-2017-140, en demandant de les traiter plutôt en facteur Y.

- [D-2017-043](#), para 383
- [R-4011-2017, B-0013](#), p. 23

[32] Le RNCREQ souhaite assister la Régie dans sa prise de décision en apportant un éclairage nouveau au débat, soit les conséquences possibles du traitement en facteur Y des coûts de combustibles sur des projets d'énergie renouvelable de petite envergure en réseaux autonomes tels que le projet d'installation solaire à Quaqtq, projets qui interpellent particulièrement le RNCREQ en raison des principes de développement durable qu'il défend.

[33] En contre-interrogatoire, le Distributeur a confirmé que le projet de Quaqtq ne rencontre pas le seuil de matérialité permettant un traitement en facteur Z. Par conséquent, si un projet de même ampleur devait être réalisé à l'intérieur du MRI, ses coûts d'amortissement et de rendement seraient inclus à la formule et il ne serait pas possible d'obtenir des revenus supplémentaires pour défrayer les coûts de l'installation. Dans ce contexte, le traitement des économies réalisées sur les coûts de combustible devient déterminantes pour la rentabilité du projet.

- [R-4011-2017, Notes sténographiques, vol. 12](#), p. 188
- [R-4011-2017, C-RNCREQ-0033](#), p. 14

[34] Si les coûts de combustibles sont inclus à la formule I-X, le Distributeur bénéficie d'un incitatif financier à les réduire, alors que cet incitatif disparaît avec un traitement en facteur Y. Le traitement en facteur Y des coûts de combustibles génère par conséquent un effet dissuasif sur les projets d'énergie renouvelable de petite envergure en réseau autonome.

[35] L'expert PEG appuie cette conclusion.

- [R-4011-2017, Notes sténographiques, vol. 15](#), p. 97, lignes 8 à 19

Q. (...)Would you agree that, if combustibles were Y Factored, HQD would not derive any direct financial benefit from the resulting reduction in fuel consumption from such project?

A. Yes.

Q. Thank you. So, if HQD has to absorb the capital costs of the solar project, but gets no benefit from reducing fuel use, would you agree that under such a system, there would be a disincentive to carry out this type of project in réseaux autonomes?

A. Well, unless it was also subject to Y Factor treatment, yes, there would be a disincentive.

[36] En contre-interrogatoire et dans son argumentation, le Distributeur précise que les projets de conversion des réseaux autonomes s'inscrivent dans le cadre de son plan stratégique et de la politique énergétique du Québec. Des initiatives pour réduire le volume de combustibles utilisés en réseau autonome sont déjà en branle et, selon le Distributeur, ces initiatives continueront peu importe si les coûts de combustibles sont ou non inclus dans la formule.

➤ [R-4011-2017, Notes sténographiques, vol. 12](#), p. 193, lignes 5 à 12

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.

➤ Ibid., p. 194, lignes 2 à 10

Puis moi aussi je vais rajouter un complément de réponse. Juste pas oublier aussi que c'est dans le plan stratégique de l'entreprise, dans le fond, la conversion des réseaux autonomes puis c'est aussi dans la politique énergétique du Québec. Ça fait qu'au-delà de tout le MRI, je pense, Hydro-Québec a une volonté très grande, là, de réduire les gaz à effet de serre puis les initiatives qu'on en a déjà parlé, dans le fond, en font la preuve.

[37] Le RNCREQ rappelle que le projet de Quaqtq ne fait pas partie du projet de conversion des réseaux autonomes, pour lequel des appels d'offre sont en cours ou prévus. Il s'agit d'un projet découlant de l'initiative du Distributeur et qui comporte l'avantage de pouvoir être déployé plus rapidement que les complexes projets de conversion. Il permet donc d'accélérer les gains environnementaux de réduction de l'utilisation des énergies fossiles. Le RNCREQ salue cette initiative et souhaite la voir se multiplier.

[38] Le Distributeur reconnaît que le MRI changera la donne pour ce type de projet. De nouvelles analyses devront être réalisées afin de prioriser les projets pour l'ensemble du réseau. C'est donc dire qu'au-delà de ses engagements découlant de son plan stratégique et de la politique énergétique, HQD conserve la capacité de prioriser ou non des projets comme celui de Quaqtq.

➤ [R-4011-2017, Notes sténographiques, vol. 12](#), p. 189, ligne 10 à p. 190, ligne 1

Il faut juste comprendre que le Distributeur travaille à chaque année avec un portefeuille d'investissements. Est-ce que le choix s'arrêtera sur un autre projet, dans un autre réseau autonome? On n'est pas en mesure aujourd'hui de dire : Est-ce qu'un projet similaire, dans un autre village, un réseau autonome, serait assumé? Je ne sais

pas, est-ce qu'on pourra planifier ce projet-là à l'intérieur, que la formule nous permettra de gérer? C'est un peu trop tôt pour le dire. Mais c'est sûr que ça fera partie des analyses que le Distributeur devra faire avec cette nouvelle réalité là, que l'amortissement et le rendement font partie de la formule. Il devra analyser quels sont les projets à prioriser pour l'ensemble du réseau, tant en réseau autonome qu'en réseau intégré.

[39] En réduisant la rentabilité des projets d'énergie renouvelable de petite envergure en réseau autonome, du type Quaataq, le traitement des coûts de combustibles en facteur Y ne peut que créer un effet dissuasif sur ces projets. De l'avis du RNCREQ, il s'agit d'un motif suffisant pour rejeter la demande d'HQD en ce sens.

[40] Par ailleurs, le principal motif d'HQD pour demander un traitement en facteur Y des coûts de combustibles est la fluctuation des prix des combustibles.

➤ [R-4011-2017, B-0013](#), p. 21-22

➤ [R-4011-2017, Notes sténographiques, vol. 12](#), p. 192, ligne 20 à p. 193, ligne 4

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.

[41] Or, la preuve de l'expert PEG est à l'effet que l'utilisation de l'IPC Québec permet de répondre adéquatement à la fluctuation des prix des combustibles.

➤ [R-4011-2017, Notes sténographiques, vol. 15](#), p. 97, ligne 20 à p. 99, ligne 10

Q. I believe that HQD's arguments to treat combustibles as Y Factor is based largely on its lack of control over world fuel prices. On your slide 26, you described two different inflation measures that could be used, depending on whether or not combustibles is Y Factored. You suggest that, if combustibles is not Y Factored, the inflation measures should be based on an average weekly earnings, plus IPC Québec.

Just to make sure I understood your answer right, because you spoke about this with Mr. David, in your view, the use of this inflation measure, would it be sufficient to protect HQD and consumers from price swings in the fuel market?

A. You mean the use of IPC Québec?

Q. Yes.

A. It seems that that's the case. The one little concern is that the price of gasoline is not as highly correlated as we might like with the price of the heavier fuel oils that, I guess, are used a few places; I'm wondering maybe in the Madeleine Islands, where you can ship it in. But even at that, if you look at the historical prices of the mazout, it's my understanding that there was just, in the last couple of years, that the series diverted substantially from each other, and I'm not sure what the reason for that was

that believed the price of the mazout fell relative to the price of gasoline. But typically, even that has been a pretty good tracking experience.

Q. Just to clarify, in the northern community, it is diesel that is being used, and not mazout; does that affect your answer?

A. Yes, it helps my answer, because if you're talking about the diesel, that it does, you know, the... my research which admittedly only was using Canada or Québec province wide diesel price data, that there's a pretty good correlation there such that IPC Québec would do a reasonably good.

- [42] Le Distributeur ne partage pas l'avis de l'expert PEG quant à l'utilisation de l'IPC. Dans son argumentation, il y réplique en citant les propos tenus par M. Dubé en contre-interrogatoire, notamment à l'effet que l'IPC canadien ou québécois représenterait davantage la réalité des stations services que celle des réseaux autonomes. Avec égards pour l'opinion de M. Dubé, nous croyons que la Régie devrait accorder une force probante supérieure au témoignage d'un témoin expert sur la question.
- [43] Pour les motifs exposés ci-haut, le RNCREQ recommande de maintenir la décision d'inclure les coûts de combustible à la formule I-X pour éviter de créer des effets dissuasifs sur les projets d'énergie renouvelable de petite envergure en réseau autonome, et appliquer l'IPC Québec afin de faire face à la fluctuation des prix des combustibles.
- [44] Si, pour d'autres motifs, la Régie juge souhaitable d'accepter la demande d'HQD de traiter les coûts de combustibles en facteur Y, le RNCREQ formule une recommandation subsidiaire, soit que les petits projets d'énergie renouvelable en réseaux autonomes soient traité en facteur Z, même s'ils ne rencontrent pas le seuil de matérialité qui autrement s'y appliquerait. Bien qu'une telle solution apporterait une exception à la règle du seuil de matérialité, elle serait néanmoins compatible au fait qu'il existe une différence fondamentale entre les activités de production d'HQD en réseaux autonomes et l'ensemble de ses activités à titre de Distributeur, fait reconnu dans la décision D-2105-150, en plus d'être conforme avec la politique gouvernementale favorisant le remplacement de combustibles fossiles avec des énergies renouvelables.

Le tout respectueusement soumis.



Prunelle Thibault-Bédard, Avocate
Procureur de l'intervenante RNCREQ