

C A N A D A
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

N° : R-4057-2018, Phase 3B

HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION (HQD)

Requérante

c.

**L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES
CONSOUMATEURS INDUSTRIELS
D'ÉLECTRICITÉ (AQCIE)**

et

**LE CONSEIL DE L'INDUSTRIE
FORESTIÈRE DU QUÉBEC (CIFQ)**

Intervenants

**ARGUMENTATION FINALE DE L'AQCIE ET DU CIFQ
SUR LA PHASE 3B DU MRI DU DISTRIBUTEUR**

TABLE DES MATIÈRES

A. INTRODUCTION	2
B. LES INDICATEURS DE QUALITÉ DE SERVICE	5
C. LA CLAUSE DE SORTIE	10
D. L'ÉCHÉANCIER POUR L'ÉTUDE PMF	12
E. CONCLUSION	15

St-Jérôme, le 17 décembre 2018
Guy Sarault
Procureur de l'AQCIE et du CIFQ

A. INTRODUCTION :

1. Comme indiqué dans le mémoire¹ ainsi que dans les notes d'argumentation finale² qu'ils ont présentés dans le dossier R-3897-2014 sur la phase 1 des MRI du Distributeur et du Transporteur, l'AQCIE et le CIFQ tiennent à réitérer que l'instauration, pour ces deux divisions d'Hydro-Québec, d'un mécanisme de réglementation incitative (MRI) en vertu de l'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'Énergie* (la LRÉ) constitue une occasion historique offrant le potentiel de donner à Hydro-Québec les leviers nécessaires pour augmenter son efficacité comme jamais auparavant et de bonifier le rendement qu'elle offre à son actionnaire tout en générant des réductions significatives des coûts et des tarifs pour le bénéfice des consommateurs.
2. Comme on le sait, le Transporteur et le Distributeur sont, depuis le tout début de leur assujettissement à la juridiction de la Régie de l'énergie, réglementés selon un mode traditionnel basé sur le coût de service en vertu duquel leurs tarifs sont établis sur la base de leurs propres projections de revenus et dépenses pour l'année témoin projetée. Inévitablement, ce mode de réglementation procure à l'entreprise réglementée un contrôle significatif sur l'ensemble de ses outils de prévision et de gestion financière qui fait en sorte qu'il est fort difficile, voire même presque impossible, pour la Régie et les intervenants concernés de s'assurer que sa productivité est optimale.
3. Dans le cas particulier du Transporteur et du Distributeur, les effets pervers découlant de leur réglementation selon le mode traditionnel du coût de service se sont manifestés par la réalisation de surplus de rendement significatifs au détriment de la clientèle. Sur ce point, l'AQCIE et le CIFQ réfèrent la Régie à l'extrait suivant de la décision D-2014-034 rendue en date du 4 mars 2014 dans le dossier R-3842-2013 sur le mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTER) alors proposé par le Transporteur et le Distributeur :

« [354] Depuis l'adoption de la Loi, les Demandeurs sont assujettis à un cadre réglementaire basé sur le coût de service. Ce cadre prévoit le dépôt de dossiers tarifaires sur la base de l'année témoin projetée. Il prévoit également la mise en place de comptes d'écarts permettant aux entreprises assujetties de réduire l'impact d'événements hors de leur contrôle, ce qui permet de réduire leur risque d'affaires.

¹ Pièce AQCIE-CIFQ-0028 dans le dossier R-3897-2014, Phase 1.

² Pièces AQCIE-CIFQ-0088 (HQD) et 0120 (HQT) dans le dossier R-3897-2014, Phase 1.

[355] Pendant les premières années de la réglementation, la Régie constate que les Demandeurs ont enregistré des écarts de rendement négatifs. Toutefois, entre 2007 et 2012, les écarts de rendement observés ont été essentiellement positifs et se sont accrus à partir de 2009.

[356] Pour le Distributeur, les écarts de rendements sont passés de 105,7 M\$ en 2009 à 111,4 M\$ en 2012, avec un sommet de 171,4 M\$ (ou 494 points de base) atteint en 2010. Ces écarts représentent entre 316 et 332 points de base au-delà du taux de rendement autorisé.

[357] Pour le Transporteur, les écarts ont été de 83,6 M\$ en 2009 pour atteindre 152,0 M\$ en 2012, soit entre 177 et 315 points de base au-delà du taux de rendement autorisé.

[358] Selon la Régie, le contrôle que les Demandeurs exercent sur leur gestion, ainsi que sur leurs outils de prévision leur procure une marge de manœuvre leur permettant de moduler les activités en cours d'année afin d'atteindre les objectifs financiers prévus. La Régie est d'avis que les écarts de rendement observés au cours des dernières années découlent entre autres du contrôle des Demandeurs sur leurs décisions de gestion. Dans ce contexte, et tenant compte de l'historique des écarts de rendement depuis 2009, elle considère peu probable que les Demandeurs réalisent des écarts de rendement négatifs au cours de prochaines années. » (nos soulignés)

4. Notons qu'un constat similaire avait été fait par la Régie dans la décision D-2013-106 rendue en date du 15 juillet 2013 dans le dossier R-3809-2012 phase 2 portant sur le MTER alors proposé pour Gaz Métro :

« [382] La Régie considère que le risque associé à une réglementation sur la base du coût de service est généralement inférieur à celui lié à une réglementation incitative. Le distributeur a la possibilité de présenter des budgets conservateurs dans un tel contexte. L'asymétrie d'information doit aussi être prise en compte dans l'établissement d'un mécanisme de partage des trop-perçus et des manques à gagner. » (nos soulignés)

5. En effet, l'avantage indéniable d'un MRI est de scinder, dans toute la mesure du possible, les outils de prévision et de gestion financière de l'entreprise de ses revenus et tarifs en ayant recours à des index externes et autres critères objectifs, ce qui incite celle-ci à améliorer sa productivité.

-
6. Cependant, pour être efficace, le MRI doit être fondé sur de véritables indicateurs de productivité et de qualité de service qui contraindront Hydro-Québec à faire preuve de créativité et déployer de réels efforts pour avoir droit aux incitatifs prévus au mécanisme. En somme, le MRI doit inciter HQD à non seulement travailler davantage mais aussi à travailler mieux. De plus, le MRI doit minimiser, dans toute la mesure du possible, les exclusions, facteurs exogènes ou «*off ramps*» destinés à en atténuer les effets contraignants.
 7. Le 7 avril 2017, au terme d'une audience publique tenue du 19 au 30 septembre 2016, la Régie a rendu sa décision D-2017-043 sur la phase 1 du MRI du Distributeur, laquelle approuva les caractéristiques essentielles de base de ce premier MRI pour le Distributeur.
 8. L'AQCIE et le CIFQ tiennent à souligner que, même si cette décision n'a pas retenu la totalité de leurs propres recommandations, celle-ci, dans son ensemble, établit les bases d'un mécanisme équilibré et suffisamment englobant aux fins d'inciter le Distributeur à déployer de réels efforts pour augmenter son efficacité et sa productivité et bonifier le rendement qu'il offre à son actionnaire tout en générant des réductions importantes des coûts et des tarifs pour le bénéfice de l'ensemble des consommateurs du Québec. Pour l'AQCIE et le CIFQ, il ne fait aucun doute que, lorsque considérée dans son ensemble, la décision D 2017-043 rencontre les objectifs fixés par le législateur à l'article 48.1 de la LRÉ.
 9. Dans les conclusions de cette décision D-2017-043, la Régie a aussi ordonné que la tenue de la phase 3 du MRI soit effectuée dans le cadre du dossier tarifaire 2018 du Distributeur, qui constituera l'année 1 du MRI dont les tarifs seront déterminés en application de la méthode du coût de service. C'est donc aux années 2, 3 et 4 que les tarifs du Distributeur seront déterminés en partie en application des conditions et modalités finales à être approuvées dans la présente
 10. Le 12 juin 2018, au terme des audiences tenues sur la phase 3A du MRI dans le cadre du dossier tarifaire 2018 de HQD (R-4011-2017), la Régie a rendu sa décision D-2018-067 approuvant, pour l'essentiel, les conditions et modalités du MRI du Distributeur qui demeuraient alors à être approuvées :
 - Le facteur d'inflation (Facteur I) de la formule d'indexation;
 - Le facteur de productivité (Facteur X) de la formule d'indexation, incluant le Facteur S (Stretch Factor);
 - Les facteurs d'exclusion et exogènes Y et Z et leur seuil de matérialité;
 - Les soldes des CER pré-MRI.

11. Dans le cadre de la présente phase 3B du MRI de HQD, il ne reste que 3 éléments essentiels à être approuvés par la Régie, soit :

- Les indicateurs de qualité de service à lier au MTER approuvé dans la D-2014-034.
- Les conditions et modalités de la clause de sortie.
- L'échéancier pour la réalisation de l'étude PMF.

L'AQCIE et CIFQ proposent de passer en revue, dans les lignes ci-après, la preuve présentée de part et d'autre sur les éléments ci-dessus ainsi que formuler leurs recommandations à leur égard pour les fins de l'approbation de la Régie.

B. LES INDICATEURS DE QUALITÉ DE SERVICE :

12. C'est aux paragraphes 416 à 422 de la décision D-2017-043 que la Régie précisé le rôle des indicateurs de service et leur lien avec le MTER approuvé dans la décision D-2014-034. Le 1^{er} de ces paragraphes (416) se lit comme suit :

« [416] L'établissement d'un MRI a pour but d'inciter le Distributeur à une plus grande efficacité sans toutefois porter atteinte à la qualité du service. À cet égard, la Régie s'exprimait ainsi dans sa décision D-2014-034 :

« [398] Bien que l'inclusion d'indicateurs de performance dans un MTÉR demeure une exception dans l'industrie selon la preuve déposée par les Demandeurs, la Régie souligne que sous sa juridiction, le partage des écarts de rendement (trop-perçus) en fin d'année est lié à l'atteinte d'un pourcentage global de réalisation de qualité de service pour Gaz Métro et pour Gazifère.

[399] La Régie veut s'assurer que le trop-perçu n'est pas réalisé au détriment de la sécurité du réseau ou du service à la clientèle.

[...]

[401] Pour ces motifs, la Régie demande au Transporteur et au Distributeur de présenter, lors d'un prochain dossier tarifaire, une proposition sur les indicateurs de performance liés au MTÉR ».

13. L'AQCIE et le CIFQ, bien que d'accord avec le principe à l'effet que l'objectif général d'un MRI est d'inciter le Distributeur à une plus grande efficacité sans toutefois porter atteinte à la qualité du service, croient qu'il ne s'ensuit pas nécessairement que la poursuite de cet objectif devrait se limiter au simple maintien de la qualité de service réalisée historiquement (majoritairement en mode coût de service) et qu'elle exclut nécessairement l'amélioration de la qualité du service.

14. Sur ce point en particulier, l'AQCIE et le CIFQ tiennent à rappeler le texte des objectifs relatés à l'article 48.1 de la LRE :

« 48.1. La Régie établit un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficacité par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité.

Ce mécanisme doit poursuivre les objectifs suivants:

1° l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service;

2° une réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et, selon le cas, au distributeur ou au transporteur;

3° l'allègement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs du transporteur d'électricité et les tarifs du distributeur d'électricité applicables à un consommateur ou à une catégorie de consommateurs. » (nos soulignés)

15. Aussi, bien qu'il soit louable de réaliser des gains de performance sans compromettre la qualité du service, le texte de l'article 48.1 n'exclut clairement pas qu'un MRI puisse inciter le Distributeur à faire mieux à ce chapitre. Sur ce point, il est opportun de rappeler ici le texte du paragraphe 417 de la D-2017-043 qui n'exclut en rien la possibilité que le MRI du Distributeur comporte des mesures d'amélioration de la qualité du service :

« [417] Par ailleurs, la Régie souligne que les indicateurs de qualité de service deviendront une condition préalable au partage des excédents de rendement. Cette condition préalable permettra de moduler le partage des excédents, ce qui renforcera ainsi l'incitatif financier pour le Distributeur de maintenir, ou d'améliorer, la qualité de service pour ses clients. » (nos soulignés)

16. C'est aussi dans la décision D-2017-043, aux paragraphes 419-420, que l'on retrouve les 5 indicateurs spécifiques retenus par la Régie pour les fins de l'application du 1^{er} MRI de HQD :

« [419] La Régie estime opportun, dans l'établissement d'un premier MRI, de prendre des indicateurs existants, dont l'historique est connu, afin de bien calibrer l'indicateur. Il est en effet important de calibrer adéquatement ces indicateurs afin de s'assurer que la qualité de service est maintenue et qu'il y a un réel incitatif pour le Distributeur.

[420] Ainsi, dans le cadre du MRI de première génération, la Régie favorise la mise en place d'indicateurs de performance qui sont rattachés à la qualité de service. Liés au MTÉR et à des cibles de performance, les indicateurs présentés par le Distributeur lors de la phase 3 du présent dossier devront s'inspirer de ceux utilisés actuellement dans le cadre des dossiers tarifaires et couvrir notamment les champs d'intervention suivants :

- *satisfaction de la clientèle;*
- *fiabilité du service;*
- *alimentation électrique;*
- *service à la clientèle;*
- *sécurité du public et des employés. »*

17. L'AQCIE et le CIFQ considèrent que ces cinq (5) indicateurs constituaient un choix judicieux en la matière et qu'il est tout à fait justifié de les utiliser pour les propositions formulées de part et d'autre dans le cadre du présent dossier. Leurs préoccupations sont, pour l'essentiel, limitées à deux aspects de la proposition de HQD soit, (i) la pondération uniforme de 20% pour chacun des indicateurs et (ii) le conservatisme excessif de la proposition et l'absence de mesure d'amélioration du service.

18. Sur le 1^{er} point, soit celui de la pondération, l'AQCIE et le CIFQ s'en remettent à l'analyse et à la recommandation suivantes relatées à la page 10 de l'expertise de PEG, C-AQCIE-CIFQ-0018 :

« **Weights**

We believe that the weights for an IMQ should reflect the relative importance of the performance dimensions and the need for penalties to discourage bad performance. While empirical evidence is lacking on these matters we believe that the five service quality areas do not merit equal weights. For example, employee safety does not warrant the same weight as reliability. HQD is already incentivized to mind its employee safety by its exposure to the risk of injury and damage expenses. This financial incentive to avoid injuries and damages should increase during the MRI.

Another concern is that if a dimension of performance has a single metric, that metric may comprise 20% or more of the global indicator. This is the case for safety, where HQD has proposed a single metric. »

19. À l'instar des experts de PEG, l'AQCIE et le CIFQ sont d'avis que la pondération des indices devrait refléter l'importance objective de chacun et que les bonifications de rendement en vertu du MRI devraient être tributaires d'une bonne performance pour chacun des indices et non pas seulement pour un indice global (IMQ) calculé sur la base de la moyenne pondérée des résultats des 5 indices au cours des 5 années (2013-2017) précédant l'entrée en vigueur du MRI.

20. Il convient de souligner que, contrairement à HQD qui ne propose aucune étude ou analyse au soutien de sa proposition de pondération uniforme, les experts de PEG, pour leur part, ont pris la peine d'effectuer un balisage détaillé des pratiques en cours dans les autres juridictions à ce chapitre. Voir leur expertise aux pages 13 et ss. Les résultats de ce balisage démontrent clairement que la pondération devrait être variable et refléter l'importance relative de chaque indicateur.
21. L'AQCIE et le CIFQ considèrent aussi que la proposition de HQD est indûment conservatrice et permissive en ce que le seul incitatif financier en lien avec le MTER est tributaire du maintien (ou non détérioration) de l'indice global (IMQ) calculé sur la base de la moyenne pondérée des résultats des 5 indices au cours des 5 années (2013-2017) précédant l'entrée en vigueur du MRI.
22. De plus, aucun incitatif financier n'est prévu s'il y a amélioration de la qualité du service. Ceci ressort clairement de l'extrait suivant de la proposition de HQD, pièce B-0053, aux pages 14-15 :

« Le seuil de -1 indique une déviation moyenne des indicateurs composant l'IMQ d'un écart type par rapport à leur cible. Une déviation moyenne inférieure à ce seuil (IMQ se situant entre -1 et 0) appartient à la zone de performance acceptable à l'intérieur de laquelle le Distributeur considère que la qualité du service est confirmée.

Le recours à une telle zone s'explique tout d'abord par le fait que la moyenne cinq ans constitue avant tout une balise servant à situer la qualité du service en cours de MRI par rapport à l'historique récent. À ce titre, elle ne constitue pas un seuil strict à partir duquel il y aurait amélioration ou détérioration de la qualité du service. Comme indiqué à la section 1.4, cette moyenne est une synthèse des résultats de chaque indicateur pour les cinq années précédant l'implantation du MRI. Ainsi, ces différents résultats témoignent tous d'une prestation de service adéquate, alors que les valeurs pour chacune des années de l'historique se distribuent au-dessus ou en deçà de cette moyenne.

Dans la mesure où il s'agit de s'assurer du fait que les gains d'efficience permis par le MRI ne sont pas réalisés au détriment de la qualité du service, il est équitable que le Distributeur ait accès à la totalité de la part des écarts de rendement à laquelle il est éligible en vertu du MTÉR en vigueur si l'IMQ se situe dans une zone représentative de sa performance pre-MRI, plutôt que d'être comparé à une valeur cible unique. Le Distributeur souligne par ailleurs qu'il ne bénéficie d'aucune mesure de compensation s'il y a amélioration de la qualité du service (lorsque l'IMQ est supérieur à 0). » (nos soulignés)

23. À notre avis, il y a fort à parier qu'il sera relativement facile pour HQD de maintenir la qualité de service moyenne qu'elle a réalisée au cours des 5 dernières années. Pourtant, n'est-il pas l'objectif fondamental d'un MRI d'améliorer la performance et la qualité de service du Distributeur sur la base d'incitatifs objectifs le poussant à le faire ?

24. Le Dr. Lowry, pour sa part, déplore le laxisme de la proposition de HQD en ce qu'une mauvaise performance de HQD au chapitre des indicateurs de service n'entraîne des conséquences financières dans l'application du MTER seulement en situation de trop-perçus (excess earnings). Aucune conséquence financière n'est prévue si la même situation se présente dans un contexte de déficit de revenus (earnings shortfalls). Ainsi, à la page 11 de son expertise, le Dr. Lowry souligne :

« **Linkage to the MTÉR**

We have several concerns about the financial provisions of the service quality performance incentive mechanism. One is the linkage of measured performance to the MTÉR, which does not share earnings shortfalls. The Company stated in response to PEG DDR 1.1 that

« le Distributeur a offert des services de qualité à ses clients au cours des dernières années, et cela sans autre forme d'incitatif.

Concentric added that

HQD's proposed mechanism addresses a concern that may be associated with the transition to an MRI plan. It presumes that HQD, or utilities more generally, have an incentive to pursue efficiency gains at the expenses [sic] of service quality under a multi-year MRI plan. . . HQD has sufficient motivation to maintain and improve service quality without any financial penalty. . . HQD has sufficient incentive to pursue efficiency gains and maintain service quality throughout each performance year in order to realize its full share of upside earnings.

Concentric stated in response to PEG DDR 1.2 that

HQD has both a financial incentive and customer relationship incentive to maintain service quality at every earnings level, positive or negative.

While there are good arguments for not sharing earnings shortfalls, and this issue has been resolved, we believe that linking service quality only to this kind of MTÉR would weaken the Company's incentive to maintain quality in periods of underearning or slight overearnings, which can easily occur. HQD's recent quality levels

were established in a period of annual rate cases when incentives for cost containment were fairly weak. Under the stronger cost containment incentives generated by the MRI, relaxed quality effort can more easily bolster HQD's earnings. This is a concern whether or not the utility has surplus earnings. If HQD is only marginally overearning, for example, the mechanism may not encourage the Company to maintain its service quality performance, as the cost of compliance may be larger than the paltry (sic) revenue forfeited due to poor performance. »

25. Pour leur part, l'AQCIE et le CIFQ considèrent que les recommandations suivantes de PEG constitueraient un 1^{er} pas dans la bonne direction si la Régie est d'accord à l'effet qu'il faudrait ajouter davantage de « *tonus* » dans l'application des indicateurs de service liés au MTER (aux pages 17-18 de l'expertise de PEG) :

« The Régie should reconsider its decision to penalize HQD for poor quality only when the Company has surplus earnings. In principle, it can approve a supplemental revenue adjustment that doesn't conflict with its decision to link the MTÉR to service quality. Here is an example.

- Declining service quality will reduce allowed revenue formulaically. For example, the decline in revenue for a 100 basis point decline in quality can be the same as the decline in HQD's proposal from an IMQ of -2 assuming 100 basis points of excess earnings. To guard against excessive penalties, it is reasonable to place a cap (e.g., 3% of allowed revenue) on these penalties.*
- If the indicated revenue reduction for declining quality is less than HQD's share of surplus earnings under the existing MTÉR formula, the Company's share will be reduced by this amount.*
- If the indicated revenue reduction for declining quality exceeds the Company's share of surplus earnings, HQD will retain no surplus earnings. Allowed revenue will be further reduced by the amount necessary to achieve the indicated revenue reduction. »*

C. LA CLAUSE DE SORTIE:

26. C'est aux paragraphes 423 à 428 de la D-2017-043 que l'on retrouve les conclusions préliminaires de la Régie au chapitre de la clause de sortie :

« [423] Le Distributeur considère que, advenant un écart de rendement supérieur ou inférieur à un certain nombre de points de base (pdb), une clause de sortie est essentielle afin de réviser ou interrompre le MRI, le cas échéant. Il soutient que :

[c]ette caractéristique vise à protéger l'entreprise réglementée et sa clientèle de problématiques dans la conception ou l'exercice du MRI en permettant sa révision ou son interruption ».

[424] PEG estime qu'une clause de sortie peut être un choix judicieux pour un MRI de première génération. Sa nécessité diminue toutefois en présence d'un mécanisme de partage. Notant qu'une entreprise opérant sous un MRI doit s'attendre à une certaine volatilité dans ses bénéfices, une telle clause de sortie ne devrait s'appliquer qu'en cas d'écart important du TRCP, soit de plus de 300 pdb, par exemple.

[425] L'AHQ-ARQ, la FCEI et OC se disent favorables à l'inclusion d'une clause de sortie.

[426] La FCEI précise en DDR « qu'un mécanisme de sortie ne devrait être déclenché que si l'entreprise présente un rendement inférieur au rendement autorisé pendant au moins deux années consécutives et que le déficit de rendement cumulé excède un certain seuil (e.g. 3%) »²⁶⁵.

Opinion de la Régie

[427] La Régie convient qu'une clause de sortie réduit le risque en protégeant l'entreprise réglementée et sa clientèle de problématiques liées à la conception ou à l'exercice du MRI. Elle constate que la plupart des participants se sont prononcés en faveur d'une clause de sortie.

[428] La Régie approuve l'inclusion d'une clause de sortie permettant une révision ou une interruption du MRI, clause dont les modalités devront être précisées en phase 3. » (nos soulignés)

27. La proposition de HQD, recommandée par ses experts de CEA, est de déclencher la clause de sortie advenant un surplus ou un déficit de rendement de l'ordre de 150 points (après l'application du MTER), auquel cas ce déclenchement entraînerait un retour immédiat à un mode de réglementation en coût de service, sans réexamen ou réévaluation du MRI.
28. Pour leur part, les experts de PEG recommandent le déclenchement de la clause de sortie advenant un surplus ou déficit de rendement de l'ordre de 400 points (avant l'application du MTER), auquel cas ce déclenchement entraînerait un réexamen ou réévaluation du MRI et, possiblement, en dernier recours, un retour à un mode de réglementation en coût de service.
29. À prime abord, la proposition des experts de HQD peut sembler plus conservatrice en ce que les chiffres sont moins élevés et que le déclenchement de la clause de sortie ne peut être effectué avant l'application du MTER.

30. Mais, selon nous, ces chiffres peuvent s'avérer trompeurs si nous revivons des situations de trop-perçus excessifs, comme ceux rapportés par le Régie au paragraphe 356 de sa décision D-2014-034 :

« [356] Pour le Distributeur, les écarts de rendements sont passés de 105,7 M\$ en 2009 à 111,4 M\$ en 2012, avec un sommet de 171,4 M\$ (ou 494 points de base) atteint en 2010. Ces écarts représentent entre 316 et 332 points de base au-delà du taux de rendement autorisé. »

31. En effet, même après l'application du MTER, des trop-perçus de cette envergure pourraient très possiblement déclencher la clause de sortie, auquel cas nous retrouverions en mode coût de service, sans réexamen ou réévaluation du MRI. De plus, il faut se demander s'il est plus avantageux pour les clients de partager 50%-50% un surplus injustifié de 100 points de base plutôt que de ne pas avoir de tel surplus à la case de départ. Il ne faut jamais oublier que, dans cet exemple, les clients auront payé en trop leur part de 50% dans des tarifs qui étaient tout simplement trop élevés.

32. Dans ce contexte, il serait selon nous imprudent pour la Régie d'approuver une clause de sortie dont l'application nous ramènerait automatiquement en mode coût de service, sans réexamen ou réévaluation du MRI. Sur ce point, nous soumettons que la proposition de PEG, bien que comportant des chiffres plus élevés (avant l'application du MTER), est nettement plus favorable aux meilleurs intérêts des clients. Nous invitons également la Régie à consulter les résultats du balisage rapportés aux pages 19-20 de l'expertise de PEG.

D. L'ÉCHÉANCIER POUR L'ÉTUDE PMF :

33. Malgré son acceptation, dans la D-2017-043, de déterminer le facteur X applicable au MRI de HQD sur la base de la méthode du « jugement informé » préconisée par HQD, la Régie a clairement indiqué son souhait d'avoir recours à une étude PMF pour déterminer la valeur du facteur X avant l'expiration du 1^{er} terme du MRI du Distributeur :

« [164] 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.

[165] Néanmoins, bien que le jugement de la Régie demeure nécessaire dans la détermination du Facteur X, ce jugement doit s'appuyer sur des études contemporaines. Afin de déterminer s'il y a eu des modifications à l'échelle de l'industrie depuis les dernières années, la Régie est d'avis que la réalisation d'une étude PMF pour déterminer la valeur du Facteur X est opportune. Cette étude devra être réalisée à l'intérieur des premières années d'application du MRI du Distributeur pour une application possible du résultat lors de la dernière année du MRI.

[166] Ainsi, dans le cas où le résultat de l'étude PMF différerait significativement de la valeur du Facteur X utilisée lors des années 2 et 3 du MRI, la Régie examinera l'opportunité de procéder à la révision du Facteur X de la Formule d'indexation pour une application lors de la dernière année du MRI. Dans tous les cas, la Régie pourra utiliser le résultat de l'étude PMF dans le cadre d'un MRI subséquent.

[167] En conséquence, la Régie ordonne au Distributeur de déposer, avant le 30 juin 2017, les études, analyses et rapports dont il dispose afin d'éclairer la Régie quant à la détermination du Facteur X en phase 3.

[168] La Régie ne juge donc pas nécessaire de tenir une phase 2 afin de réaliser une étude PMF au présent dossier. Toutefois, la Régie demande au Distributeur de présenter, en phase 3, la méthodologie et l'échéancier rattachés à la réalisation d'une étude PMF, dont les résultats devront être déposés au cours de la troisième année d'application du MRI. » (nos soulignés)

34. Comme on le sait, la méthodologie et l'échéancier rattachés à la réalisation d'une étude PMF ne furent pas présentés par HQD en Phase 3.

35. Dans sa décision D-2018-067 rendue en date du 12 juin 2018 sur la phase 3, la Régie réitéra comme suit la même demande que celle formulée au paragraphe 168 de la D-2017-043 ci-dessus :

« [111] Afin de tenir compte des modifications intervenues dans l'industrie depuis les dernières années, la Régie juge qu'il est pertinent de recourir à la réalisation d'une étude de productivité multifactorielle (PMF) contemporaine pour raffiner la valeur du Facteur X déterminée selon son jugement. Elle demande au Distributeur de présenter, lors du dossier tarifaire 2019, la méthodologie et l'échéancier rattachés à la réalisation d'une étude PMF, dont les résultats devront être déposés au cours de la troisième année d'application du MRI. » (nos soulignés)

36. Malgré ces demandes très explicites qui remontent au printemps 2017, voici maintenant ce que HQD propose aux pages 16-17 de sa preuve principale, pièce B-0053, dans le présent dossier :

« Le Distributeur présente au tableau 3 le calendrier estimatif pour la réalisation de l'étude PMF. Le Distributeur prévoit terminer le processus de sélection de l'expert dans le courant du 1er trimestre de 2019. Une fois cette étape complétée, et à la suite des recommandations de l'expert, le Distributeur pourra présenter la méthodologie retenue pour la réalisation de l'étude PMF, probablement au cours du 2e trimestre de 2019. Le cas échéant, les résultats de l'étude PMF pourraient être déposés dès le 2e trimestre de 2020. »

37. Somme toute, HQD propose maintenant un délai de 3 ans entre la 1ere demande de la Régie et le dépôt des 1^{er} résultats de l'étude PMF demandée par la Régie dans le présent dossier. De l'avis de l'AQCIE et du CIFQ, le traitement de cette demande par HQD soulève de sérieuses questions quant à sa volonté de s'y conformer. Surtout que ses réponses requérant la recherche de nouveaux experts ont été communiquées par HQD en présence même des experts de CEA qui sont ceux-là mêmes qui, en tant qu'experts sur les MRI en 2017, affirmaient qu'il était préférable d'opter pour une approche basée sur le jugement plutôt que d'effectuer une étude PMF. (à la page 25 de leur expertise) :

«Concentric is recommending a “building block” approach for HQT for reasons that are described in Section 4. With the building block, it will be incumbent on HQT to reflect efficiency in its business plan. This does not require a productivity study. If we had recommended an I-X approach, it would have been challenging to develop a valid and sufficiently large sample size for either a benchmarking or TFP approach as such a group of comparators does not exist for HQT.

Given the lack of history in applying productivity studies for HQD, the prior experience with the parametric formula (with a productivity factor), and evidence that HQD has realized significant efficiency gains over the past few years, Concentric suggests that reliance on a TFP study to determine “X” is not necessary in the determination of the appropriate model parameters. Parties may wish to cite evidence presented in other jurisdictions or adopted by other regulators. HQD may cite to its past record of productivity in relation to inflation, and project its ability to continue this trend. Some may wish to conduct a TFP or benchmarking study as a basis for recommendations for “X”, with supporting evidence and reasoning. These submissions should ultimately inform the Régie's judgment regarding appropriate productivity expectations. This takes some of the focus off of the need to resolve the many issues with TFP and PFP studies at the outset if Concentric's recommendation is accepted, while preserving an appropriate role for judgment by both the experts and the Régie. Concentric therefore recommends that the Régie rely upon its judgment, with input from the parties, on setting the appropriate productivity factor for HQD. A benefit of this approach is the further streamlining of the hearings process through the avoidance of a costly, contentious and time-consuming Phase 2 focused on a TFP study. »

38. Pour leur part, l'AQCIE et le CIFQ soumettent respectueusement que la complexité et le temps requis pour préparer une étude PMF ont été grossièrement exagérés par HQD et ses experts et que, comme le Dr. Lowry l'a clairement indiqué à l'audience, cette tâche pourrait facilement être réalisée en peu de temps (TS du 13 décembre, pages 29-31):

« I would also note, about the PMF study, secondly, that, you know, that kind of study does not take that long in terms of thinking about the timing of the whole thing. I've done dozens of these studies and I can tell you that, you know, six months top is all that's really necessary to do the study. And actually, the study itself only takes three months. But in the business of consulting it's hard to get things scheduled sometimes. So, usually, something more like six months is a reasonable target for that.

I would also note that the idea was advanced yesterday that somehow or other, we want to have it so that there is only one study done. And I don't consider that to be a realistic goal. If you look at how this is done around North America, there are almost always two studies. And even in places where there has been an attempt to have only one study, it didn't work out that way. And I think, for example, of the province of Alberta, where the Alberta Utility Commission hired an expert to do a study. And the expert himself is a very reasonable person, but everybody dislikes his methodology. And so by the end of the day there were four other witnesses in that proceeding, and at least one completely different study that was done. And in my opinion, the likelihood that Hydro-Quebec could commission a study that would make everyone happy is rather unlikely, and so, realistically, the plan should be that there be a counterstudy, to make sure that the perspectives of other parties are properly captured.

It would be different if there was just one way of doing these productivity studies and everybody kind of agreed on how it was done, so it's just a little bit of variance between the results of different experts. » (nos soulignés)

E. CONCLUSION:

39. Cela dit, maintenant que nous avons atteint l'étape de la phase 3B consacrée à préciser les derniers détails du MRI de HQD, il faut selon nous se garder d'instaurer des conditions et modalités trop permissives qui n'incitent pas le Distributeur à développer des indicateurs de productivité, de performance et de qualité de service susceptibles de générer de véritables bénéfices pour les consommateurs. Il faut selon nous que les conditions et modalités à être approuvées à ce stade du dossier incitent véritablement le Distributeur à faire preuve de la vision et de la créativité requises pour se comporter comme une entreprise exposée à la libre concurrence qui doit demeurer à l'écoute de sa clientèle pour être profitable.

-
40. Dans ce contexte, l'AQCIE et le CIFQ soumettent respectueusement que plusieurs aspects de la proposition du Distributeur en phase 3B soulignent une volonté de sa part de maintenir la zone de confort qu'il a connue jusqu'à ce jour dans l'exploitation de son entreprise en mode de réglementation traditionnelle en coût de service.
41. L'AQCIE et le CIFQ soumettent respectueusement que les pistes de réflexion ainsi que les recommandations contenues dans le rapport de PEG comportent plusieurs suggestions permettant d'atteindre les objectifs consignés à l'article 48.1 de la Loi et ce, d'une manière juste et raisonnable envers tant l'actionnaire du Distributeur que les consommateurs d'électricité du Québec.

Le tout respectueusement soumis.

St-Jérôme, le 17 décembre 2018



Me Guy Sarault
BISSONNETTE FORTIN GIROUX
Procureur de l'AQCIE et du CIFQ