

**DEMANDE DU TRANSPORTEUR DE MODIFICATION DES TARIFS ET CONDITIONS
DES SERVICES DE TRANSPORT POUR L'ANNÉE 2019**

DOSSIER : R-4058-2018

PREUVE DE

**ÉNERGIE BROOKFIELD MARKETING INC.
SUR LE MÉCANISME DE RÉGLEMENTATION INCITATIVE ASSURANT LA RÉALISATION DE GAINS
D'EFFICIENCE PAR LE TRANSPORTEUR D'ÉLECTRICITÉ**

**PRÉSENTÉE À LA
RÉGIE DE L'ÉNERGIE DU QUÉBEC
(LA « RÉGIE »)**

LE 9 NOVEMBRE 2018

TABLE DES MATIÈRES

1. PHASE 3 DU MÉCANISME DE RÉGLEMENTATION INCITATIVE DU TRANSPORTEUR	3
1.1 Établissement du facteur de productivité (« Facteur x »)	4
1.2 Le recours possible à un Facteur S	8
1.3 Autres considérations concernant le recours possible à un Facteur S	10
1.4 Étude de productivité multifactorielle	13
1.5 Seuil de matérialité pour les éléments de coûts à traiter en Facteur Y	15
1.6 Indicateurs de performance	17

1. PHASE 3 DU MÉCANISME DE RÉGLEMENTATION INCITATIVE DU TRANSPORTEUR

Le présent document constitue la preuve d'Énergie Brookfield Marketing, s.e.c. (« **EBM** ») soumise à la Régie dans le cadre de la phase 3 de l'établissement d'un mécanisme de réglementation incitative (« **MRI** ») applicable à Hydro-Québec dans ses activités de transporteur d'électricité (le « **Transporteur** »).

Considérant que l'expertise de Pacific Economics Group Research, LLC (« **PEG** ») doit être déposée au présent dossier en même temps que le dépôt des preuves des intervenants et que, par conséquent, EBM n'a pu prendre connaissance de l'expertise de PEG préalablement à la rédaction de la présente preuve, EBM se réserve le droit d'amender sa preuve, le cas échéant, afin de prendre en considération l'expertise de PEG.

Cela dit, la preuve d'EBM porte principalement sur les éléments suivants, lesquels sont discutés plus amplement ci-après :

- L'établissement de la valeur du facteur de productivité du Transporteur (le « **Facteur X** »);
- Le facteur de croissance des charges nettes d'exploitation (« **CNE** ») liées à la croissance du réseau de transport (le « **Facteur C** ») et l'impact d'un tel facteur combiné au Facteur X sur la formule d'indexation de type « I-X » du Transporteur (la « **Formule d'indexation** »);
- Le recours possible à un « *stretch factor* » (le « **Facteur S** ») pour modérer l'effet combiné d'un Facteur (X+C);
- L'établissement d'un seuil de matérialité approprié pour les éléments de coûts à traiter en exclusions (le « **Facteur Y** »);
- La pondération de l'indicateur de performance « Satisfaction de la clientèle ».

1.1 ÉTABLISSEMENT DU FACTEUR DE PRODUCTIVITÉ (« FACTEUR X »)

Dans la décision finale de la Régie sur les caractéristiques du MRI du Transporteur, la Régie indique qu'elle va s'en remettre à une méthode selon son jugement pour établir la valeur du Facteur X à inclure dans la Formule d'indexation du Transporteur¹, c'est-à-dire le Facteur X applicable au contrôle des coûts des CNE pour le premier MRI du Transporteur.

En suivi de cette décision, le Transporteur propose un Facteur X négatif de -0,60 %. De l'avis d'EBM, cette proposition n'est pas, eu égard à la preuve soumise par le Transporteur, suffisamment justifiée et est au surplus déraisonnable.

En l'absence d'une étude de productivité multifactorielle et en l'absence de preuve d'experts sur des comparables avec un ou des transporteurs nord-américains, il est très difficile d'établir une justification quantitative de la valeur souhaitable du Facteur X pour le Transporteur. Cela dit, EBM considère la proposition d'utiliser un Facteur X négatif pour un premier MRI applicable aux CNE comme étant inappropriée et déraisonnable, et ce, pour les raisons qui suivent.

Tout d'abord, en ce qui a trait à la possibilité qu'un facteur de productivité soit négatif, la Régie, dans la décision D-2018-067, a noté et fait siens les propos de l'Alberta Utilities Commission dans une décision rendue le 16 décembre 2016 :

[154] En ce qui a trait à la possibilité qu'un facteur de productivité soit négatif, la Régie note et fait siens les propos de l'AUC, dans sa décision de décembre 2016 :

*« 166. As a further consideration, the Commission notes the concern that has been expressed by Calgary and the UCA with a negative value of the X factor. Experts for the distribution utilities pointed out that incentives are not affected by the choice of a particular value of the X factor, whether it is negative, zero or positive, except to the extent that the value selected may affect availability of incremental capital funding through particular capital tracker mechanisms. Rather, these incentives derive from the decoupling between revenues and costs that is explicit in a PBR plan. The Commission agrees. However, the Commission also is aware that indexing prices or revenues by I-X is based on the idea that part of the expected efficiency gains from PBR are passed on to consumers during the PBR plan term through the X factor, regardless of the actual performance of the distribution utilities. **The appeal of this approach to consumers is obviously decreased when there are efficiency losses, and the value of X is negative.***

[...]

169. The Commission has determined an X factor, using its judgement and expertise in weighing the evidence and in taking into account the multitude of considerations set out above, in particular evidence demonstrating that the TFP growth value cannot with certainty be identified as a single number, but rather, in view of the variability resulting

¹ R-3897-2014, D-2018-001, Phase 1, par. 109.

from the assumptions employed, must be considered as falling within a reasonable range of values, between -0.79 and +0.75. The Commission finds that a reasonable X factor for the next generation PBR plans for electric and gas distribution utilities in Alberta, inclusive of a stretch factor, will be 0.3 per cent » [notes de bas de page omises]

[nous soulignons]

[155] Ainsi, le rôle de la Régie est de déterminer la valeur du Facteur X qui permet d'instaurer un mécanisme incitatif reflétant les gains d'efficacité du Distributeur pour en faire bénéficier les consommateurs en amont, soit dès l'établissement des revenus requis, sans devoir recourir à un traitement des écarts de rendement a posteriori.

[156] La Régie note les efforts d'efficacité importants réalisés par le Distributeur depuis 2008, soit un impact annuel moyen d'environ 3,3 % sur ses charges d'exploitation.

[157] Malgré la tendance à la baisse de la productivité pour les distributeurs en Amérique du Nord, la Régie est d'avis que le Distributeur demeure en mesure de réaliser des gains d'efficacité. À cet égard, elle partage notamment l'opinion de la FCEI à l'effet que certains projets réalisés, comme le projet LAD, pourront se traduire par des gains d'efficacité supplémentaires.

[158] Pour ces raisons, la Régie ne peut souscrire à la proposition du Distributeur de fixer une valeur négative au Facteur X, la preuve soumise ne lui permettant pas de soutenir une telle orientation. »²

(Nos soulignés, emphase ajoutée et références omises)

À la question 10.5 de sa demande de renseignements numéro 1, la Régie a demandé aux experts retenus par le Transporteur, la firme Concentric Energy Advisors, Inc. (« **Concentric** »), de commenter les paragraphes 154 à 158 cités précédemment eu égard à la préoccupation de la Régie de fixer un Facteur X négatif. Concentric, en réponse à cette question, a reconnu qu'un Facteur X négatif implique nécessairement une augmentation des coûts à un rythme supérieur à celui de l'inflation :

« Concentric notes the Regie's and the AUC's reluctance to set a negative X factor based on the reasoning that, among other issues, I-X indexing is assumed to produce efficiency gains that are passed on to customers, regardless of the actual performance of the utility. Concentric notes that I-X indexing produces efficiency incentives whether the X factor is positive or negative. In other words, a negative X factor only implies that costs are increasing at a rate that is greater than inflation, not that the company has been inefficient. »³

² R-4011-2017, D-2018-067, par. 154 à 158.

³ HQT-13, Document 1.1 révisé, pièce B-0065, p. 29, l. 27 à 34.

Considérant que le Transporteur affirme être une entité efficiente⁴, EBM est d'avis qu'un Facteur X négatif qui implique une croissance des CNE à un rythme supérieur à celui de l'inflation ne serait pas approprié. Par ailleurs, contrairement à ce qu'affirme Concentric, la tendance à la baisse de la productivité observée pour les OPEX⁵, notamment chez les transporteurs australiens, n'est pas suffisante pour justifier un Facteur X négatif. Par ailleurs, tout comme pour le Distributeur, EBM est d'avis que le Transporteur demeure en mesure de réaliser des gains d'efficacité dans ses activités opérationnelles, tel qu'il appert de la pièce HQT-3, Document 1- Efficience (B-0007).

Dans un second temps, il convient de souligner que la recommandation mise de l'avant par Concentric résulte de l'application de la méthode de type Kahn sur seulement cinq (5) années. Le Facteur X ainsi calculé est ensuite comparé avec des MRI de deuxième ou de troisième génération chez des distributeurs d'électricité et chez des transporteurs d'électricité australiens. Dans le contexte du dossier actuel, avec la méthode du jugement applicable seulement sur les CNE, EBM est d'avis que ce sont les données historiques du Transporteur qui doivent prévaloir versus des comparaisons avec des MRI de deuxième ou troisième générations de distributeurs d'électricité ou de transporteurs australiens.

Par ailleurs, à la lumière du tableau 6 préparé par Concentric⁶, il est clair que c'est l'année 2017, et l'année 2016 dans une moindre mesure, qui est la valeur conduisant à un Facteur X négatif sur une période de cinq (5) ans. De l'avis d'EBM, la méthode Kahn est calculée sur une trop courte période. En effet, l'utilisation d'une période historique plus longue résulterait en un Facteur X beaucoup plus approprié. EBM soumet respectueusement à la Régie que le Facteur X de 0,57 %, lequel est calculé par Concentric sur une période plus longue allant de 2009 à 2017, est beaucoup plus approprié⁷. Par conséquent et sans être en mesure, pour le moment, de pouvoir proposer une méthode alternative basée sur l'expertise de PEG, nous soumettons que la période de cinq (5) ans est trop courte pour permettre à la Régie de porter un jugement adéquat. Il est intéressant de noter, à cet égard, que si l'année 2017 n'était pas considérée aux fins de la méthode Kahn, nous obtiendrions un Facteur X positif sur une période de neuf (9) années.

⁴ HQT-3, Document 1- Efficience, pièce B-0007.

⁵ HQT-4, Document 2.1, pièce B-0013, p. 18 et 19.

⁶ HQT-4, Document 2.1, pièce B-0013, Table 6, p. 18.

⁷ HQT-4, Document 2.1, pièce B-0013, Tables 6 and 7, p. 18.

Table 6: Kahn Factor Calculation for HQT

	Actuals									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Operating expenses ^{(2) (3)}	738.9	760.2	767.1	803.3	758.9	818.0	839.7	853.4	845.0	940.0
Transmission purchases	18.3	19.0	18.7	17.9	17.4	17.7	18.9	19.2	19.4	19.0
Power purchases	7.0	14.0	14.3	13.3	12.9	14.2	14.6	14.9	14.9	15.2
Other internal revenues	(41.4)	(40.5)	(41.2)	(43.1)	(41.3)	(39.5)	(43.5)	(44.1)	(43.4)	(47.3)
Corporate fees	32.2	28.6	27.6	27.8	28.2	31.8	29.5	32.7	31.9	36.7
Interest related to government debt	(5.2)	(4.4)	(4.0)	(3.6)	(3.3)	(0.7)	(0.6)	(0.7)	(0.4)	(0.5)
External revenues	(4.9)	(3.3)	(3.4)	(3.4)	(5.4)	(10.0)	(9.6)	(10.3)	(8.3)	(8.7)
Other retirement costs										(111.5)
Total	744.9	773.6	779.1	812.2	767.4	831.5	849.0	865.1	859.1	842.9
Less:										
Factor Y - Pension costs	15.8	7.6	2.5	21.0	26.6	89.7	60.6	73.3	18.1	(52.1)
Factor Z - Specifically budgeted item	15.8	20.0	20.0	19.1	0.0	0.0	0.0	0.0	14.4	1.5
Applicable costs - Formula I - X	713.3	746.0	756.6	772.1	740.8	741.8	788.4	791.8	826.6	893.5
Inflation (%) ⁽¹⁾		2.33%	2.39%	1.63%	1.74%	2.71%	2.33%	1.31%	1.62%	1.45%
Authorized Growth (\$M)		8.9	8.1	8.6	6.1	8.3	19.1	7.2	5.7	11.6
X - Implied (%)		-1.00%	2.05%	0.71%	6.59%	3.70%	-1.38%	1.79%	-2.05%	-5.25%
(1) HQT-4 Document 2								2013-2017 average	-0.64%	
(2) Includes capitalized costs								2009-2017 average	0.57%	
(3) Includes interest related to remediation for 2012, 2013, 2014										

Table 7: Opex Trend Comparisons

<u>Opex Trend</u>	HQT	Australian TNSPs
Past Decade	0.57%	-0.39%
Most Recent Years	-0.64%	-1.25%

De manière plus générale, le Transporteur planifie la gestion de son réseau de transport sur un horizon à long terme. Bien qu'une certaine planification à moyen et à court terme soit nécessaire, le seuil minimal de productivité anticipé doit considérer des historiques sur une plus longue période. Cette planification à court, moyen et long terme doit être encouragée dans le MRI du Transporteur. À titre illustratif, des dépenses comme la formation du personnel peuvent être imputées aux CNE à court terme et créer des gains de productivité sur le long terme. L'acquisition d'actifs de télécommunication pourrait, théoriquement, réduire les coûts des CNE, et non pas les augmenter à plus long terme. Conséquemment, en admettant une saine gestion pérenne passée et future, une période plus longue pour évaluer la productivité permettrait de mieux évaluer la productivité future à considérer pour la détermination du Facteur X.

Sous un MRI, la planification des actions permettant des gains de productivité risque d'avoir des impacts sur les CNE. Une expectative d'économies sur au moins dix (10) années et une certaine assurance de maintien d'un système incitatif performant sont nécessaires.

Recommandation n° 1 – Le Facteur X pour le MRI du Transporteur devrait être positif et être basé sur une période plus longue que cinq (5) années. EBM recommande d'établir la valeur du Facteur X au minimum à 0,57 % selon la méthode Kahn ou à toute autre valeur positive similaire basée sur une méthode alternative qui pourrait être proposée par PEG dans le cadre de son expertise.

1.2 LE RECOURS POSSIBLE À UN FACTEUR S

De l'avis d'EBM, la Régie devrait évaluer la pertinence d'inclure un Facteur S (« *stretch factor* ») à la Formule d'indexation du MRI du Transporteur, tel que cela a été discuté dans le cadre de l'établissement du Facteur X du MRI du Distributeur⁸. Cela est d'autant plus justifié considérant la recommandation de Concentric d'avoir un Facteur X négatif pour un premier MRI, tout en ayant un Facteur C (« *growth factor* ») à l'intérieur de la Formule d'indexation du Transporteur, lequel facteur prend en considération l'augmentation des CNE liées à la croissance du réseau de transport (croissance des CNE découlant des mises en service de projets d'investissement des catégories « Maintien et amélioration de la qualité du service » et « Croissance des besoins de la clientèle »).

Pour illustrer notre propos, analysons la formule paramétrique simplifiée suivante pour établir un pourcentage de progression du revenu requis d'une année à l'autre, sans considérer les exclusions et les facteurs exogènes (Facteurs Y ou Z) :

$$RR_{T+1} = RR_T \times (1 + (I\% - X\% - S\% + C\%))$$

où

I : Facteur d'inflation;

X : Facteur de productivité;

S : Facteur de productivité marginale supplémentaire;

C : Facteur de croissance des CNE liées à la croissance du réseau de transport.

De l'avis d'EBM, il n'est pas nécessaire de considérer un facteur de croissance des CNE liées à la croissance du réseau de transport si le Facteur X est établi suivant une méthode historique de type Kahn. En effet, l'analyse de la productivité historique du Transporteur basée sur la méthode Kahn prend déjà en considération une forme de croissance des CNE liées à la croissance du réseau de transport. Autrement dit, il y a nécessairement un lien entre le Facteur X suivant une méthode historique de type Kahn et un facteur de croissance des CNE.

Cela dit, nous sommes conscients que la Régie a retenu le Facteur C tel que proposé par le Transporteur dans sa décision D-2018-001.

⁸ R-4011-2017, D-2018-067, 163 à 178.

Il nous semble donc pertinent de mieux comprendre comment le Facteur C a été établi. Dans sa réponse à la question 3.2 de la demande de renseignements numéro 1 d'EBM, le Transporteur nous réfère à la décision D-2009-015, dont en voici quelques extraits :

« INFLATION

Selon le Transporteur, les facteurs d'inflation sont appliqués par nature comptable de dépenses, soit la masse salariale, les achats de matériel et de carburant, les services externes, les fournisseurs internes et autres.

[...]

CROISSANCE DU RÉSEAU

Le Transporteur souhaite appliquer un facteur paramétrique à la valeur des mises en service de projets d'investissements en croissance pour établir le montant requis de charges d'exploitation supplémentaires.

[...]

Le Transporteur propose d'appliquer ce pourcentage de 1,281 % au montant des mises en service reliées aux projets d'investissement en croissance.

[...]

La Régie accepte l'indicateur soumis par le Transporteur concernant la mesure du niveau de ses activités et de leur impact sur l'évolution des charges.

La Régie fixe, au présent dossier, le paramètre relatif à l'efficience à 1 %. Cet effort doit être apprécié en relation avec les deux premiers paramètres de la formule, soit l'inflation et le niveau d'activité. »⁹

(Nos soulignés)

Si nous transposons les paramètres provenant de la décision D-2009-015 à notre formule d'indexation simplifiée, nous obtenons les résultats suivants avec une hypothèse de 2 % comme IPC :

$$D-2009-015 : 2\% - 1\% - 0\% + 1,281\% = \underline{\underline{2,281\%}}$$

Versus

$$R-4058-2018 : 2\% + 0,60\% - 0\% + 1,281\% = \underline{\underline{3,881\%}}$$

EBM considère qu'avec l'inclusion d'un Facteur C dans la Formule d'indexation du Transporteur, la croissance normale des activités du Transporteur devient très proche d'une exclusion, ce qui réduit le pouvoir incitatif de la Formule d'indexation. Pour donner un incitatif et chercher à devenir plus efficient, le MRI doit aussi encourager le Transporteur à faire des gains dans sa gestion de la croissance du réseau de transport. Un Facteur S pourrait jouer un rôle modérateur sur le Facteur C, pour rendre la Formule

⁹ R-3669-2008, Phase 1, D-2009-015, p. 35, 37 et 40.

d'indexation plus incitative sur les CNE. Ainsi, le 1,281 % établi dans le contexte de la décision D-2009-015 devrait être réduit par l'établissement d'un Facteur S.

Recommandation n° 2 – Le Facteur C, dans sa forme actuelle, augmente les coûts des CNE sans donner d'incitatif adéquat au Transporteur. L'effet combiné du Facteur X et du Facteur C (le Facteur (X+C)) pourrait être atténué par un Facteur S.

1.3 AUTRES CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LE RECOURS POSSIBLE À UN FACTEUR S

Dans l'éventualité où la Régie était d'avis que le Facteur X applicable au MRI du Transporteur devait être basé uniquement sur l'efficacité réalisée au niveau des coûts liés aux activités de base du Transporteur au cours des cinq (5) dernières années, comme le propose Concentric, EBM est d'avis qu'un Facteur S devrait alors être inclus dans la Formule d'indexation applicable au premier MRI du Transporteur.

Considérant le fait que le Transporteur n'est pas en mesure de fournir des données historiques sur une période plus longue (15 dernières années) et considérant qu'il propose un Facteur X négatif s'établissant à -0,60 % en plus d'un Facteur C, EBM juge qu'il serait approprié d'inclure un Facteur S dans la Formule d'indexation afin de pallier à l'absence de données historiques sur le plus long terme et inciter la réalisation de gains sur les CNE relatifs aux projets de mises en service. À ce sujet, en réponse à la question 3.4 de la demande de renseignements numéro 1 d'EBM, le Transporteur et Concentric répondent ceci :

Réponse du Transporteur à la question 3.4 de la demande de renseignements numéro 1 d'EBM :

« Le Transporteur s'en remet à la position de ses experts sur la question d'inclure ou non un Facteur S. »¹⁰

Réponse de Concentric à la question 3.4.1 de la demande de renseignements numéro 1 d'EBM :

« As discussed above in response to questions EBM 3.2 and 3.3, the Company is unable to provide 15 years worth of historical data for several reasons. Regardless, Concentric does not believe that a stretch factor is the appropriate means to “compensate” for this fact. As noted by the Régie in its Decision D-2018-067, the stretch factor is mainly used when the Regulator believes that the regulated firm is able to generate higher productivity than that of its sector of activity. Furthermore, since additional data from which to calculate an implied X factor (i.e., the Kahn method) is not available, it is not possible to determine if the Kahn factor would trend downward or upward. In other words, it is not logical to “compensate” through a stretch factor on this premise because the direction and size of the impact of additional data is not known. »¹¹

(Nos soulignés)

¹⁰ HQT-13, Document 4.1 révisé, pièce B-0068, R.3.4, p. 12, l. 3 et 4.

¹¹ HQT-13, Document 4.1 révisé, pièce B-0068, R.3.4.1, p. 12, l. 5 à 15.

Essentiellement, en l'absence de données historiques sur une plus longue période, Concentric précise qu'il n'y a pas lieu de compenser le Facteur X négatif avec un Facteur S, car le Facteur X lui-même ne peut être établi sur un horizon de 15 ans. Considérant l'absence de données historiques sur une période de 15 années, les experts du Transporteur mentionnent qu'il est impossible de déterminer si un Facteur X basé sur une telle période plus longue sera à la hausse ou à la baisse.

EBM soumet respectueusement à la Régie que le Facteur X peut néanmoins être calculée en fonction d'une période de dix (10) ans, comme le démontre la preuve au dossier. Par conséquent et dans l'éventualité où la Régie ne retenait pas un Facteur X positif, EBM recommande d'inclure dans la Formule d'indexation un Facteur S afin de compenser au manque de données historiques du Transporteur quant à l'efficience réalisée au niveau des coûts liés à ses activités de base et aussi pour l'inciter à faire des économies sur les mises en service, tel que décrit à la section précédente.

« [...] Concentric recommande pour le Distributeur un stretch factor n'excédant pas 0,25% considérant celui déjà implicitement inclus par la Régie en fixant la valeur du Facteur G [Facteur C] à 0,75.

Including a stretch factor of 0.25% would bring the X factor to -0.5%. Concentric believes this is an appropriate plan parameter, supported by substantial expert evidence submitted, and tested, in other jurisdictions and represents an appropriate starting point for HQD's first MRI. (nos soulignements) »¹²

(Références omises)

De plus, il est intéressant de noter que dans le cadre de l'établissement du MRI du Distributeur, Concentric faisait la recommandation suivante quant à la pertinence d'un Facteur S, et ce, dans le contexte où sa recommandation quant à la valeur du Facteur X du Distributeur était négative (-0,75 %) :

« [163] CEA recommande de fixer la valeur du Facteur S à 0,25 %, pour un Facteur X combiné de -0,5 % dans le cadre d'un premier MRI du Distributeur. Cette recommandation est adoptée par le Distributeur.

[164] Le Distributeur s'interroge sur le recours à un tel facteur, dans la mesure où, comme la Régie le suggère, il est destiné à tenir compte d'un possible biais favorable ou défavorable spécifique, découlant de la résultante de l'ensemble des éléments couverts par la Formule d'indexation.

[...]

[166] En intégrant un Facteur S de 0,25 %, CEA propose un Facteur (X+S) de -0,50 % qu'il estime approprié comme point de départ pour un premier MRI et en lien avec les preuves d'experts soumises dans d'autres juridictions.

[...]

[168] PEG s'appuie donc sur l'évolution du niveau des charges d'exploitation et des cibles d'efficience fixées par la Régie ainsi que sur les expériences

¹² R-4011-2017, HQD-20, Document 1, B-0177, p. 20, l. 11 à 19.

récentes dans d'autres juridictions. L'expert juge qu'il est raisonnable de fixer le Facteur S à 0,20 %.

[...]

[172] La FCEI n'a pas évalué le Facteur S. Elle est toutefois d'avis qu'il devrait être corrélé positivement avec le niveau d'incitatif que procure le mécanisme. Selon elle, la règle de partage ainsi que les autres caractéristiques du MRI procurent un incitatif modéré au Distributeur. Par conséquent, la FCEI estime que le Facteur S devrait lui aussi être modéré. Elle indique, dans son argumentation, que le 0.2 % proposé par les deux experts la satisfait. »¹³

(Nos soulignés et références omises)

Concentric, dans le cadre du MRI du Distributeur, laisse sous-entendre que la Régie a aussi considéré un Facteur C moins élevé en fonction d'un Facteur S implicite. De plus, il n'y a pas de Facteur C dans les autres juridictions mentionnées par Concentric dans ses comparables. Bien que dans le cadre du MRI du Distributeur, la Régie ait décidé au final de fixer le Facteur S à 0 % (la Régie a au final fixé le Facteur X du Distributeur à 0,30 %), nous sommes d'avis que la discussion doit avoir lieu dans le dossier du Transporteur. Tel que mentionné auparavant, la croissance des activités ne doit pas être exempte d'incitatif.

Dans la détermination de la Formule d'indexation, le Facteur X et le Facteur C viennent atténuer à la hausse ou à la baisse l'effet de l'inflation (I), seulement sur les CNE dans le cas du Transporteur. Tel que souligné par le Transporteur, le Facteur S devient utile dans certains cas, car « *il est destiné à tenir compte d'un possible biais favorable ou défavorable spécifique, découlant de la résultante de l'ensemble des éléments couverts par la Formule d'indexation* ». Autrement dit, un Facteur X négatif combiné à un Facteur C crée un biais systématique favorable au Transporteur.

D'ailleurs, ce genre de débat est souhaitable entre les experts au dossier et est illustré dans une réponse de la British Columbia Pensioners' and Seniors' Organization, à une question de Fortis BC du 29 janvier 2014 :

« 1.3 Please further elaborate on why the inclusion of a growth component in the formula is not required.

Response:

As noted elsewhere in these responses, the inclusion of a growth component is not supported by the historical spending patterns. As such, the inclusion of such a component will generate cost forecasts that are in excess of what is likely to be the cost of providing service. **This generous provision will minimize any incentive properties of the PBR, making it easier for the utility to achieve earnings targets without achieving any real efficiency.**

1.4 What is the impact of including a customer growth factor in the operating and maintenance (O&M) and capital formula?

Response:

Inclusion of a growth factor in the O&M and Capital formulae provide increased forecast costs that result in increased rates to customers, and increased

¹³ R-4011-2017, D-2018-067, par. 163, 164, 166, 168 et 172.

revenues for the utilities. As such, the inclusion of such a component will generate cost forecasts that are in excess of what is likely to be the cost of providing service. This generous provision will minimize any incentive properties of the PBR, making it easier for the utility to achieve earnings targets without achieving any real efficiency. »¹⁴

(Nos soulignés et emphase ajoutée)

À l'instar du dossier du MRI du Distributeur et des autres juridictions canadiennes concernant l'établissement de formules d'indexation dans le cadre de MRI, EBM considère que le recours à la méthode basée sur le jugement de la Régie implique, au minimum, une discussion quant au lien qui existe entre le Facteur C et le Facteur S.

Recommandation n° 3 – Un Facteur S positif pourrait être introduit dans la Formule d'indexation du Transporteur pour donner un incitatif supplémentaire à réduire les coûts des projets de mises en service captés par le Facteur C et pour compenser le biais d'un Facteur X négatif plus un Facteur C afin d'augmenter le niveau d'incitatif que procure le mécanisme.

1.4 ÉTUDE DE PRODUCTIVITÉ MULTIFACTORIELLE

Aux paragraphes 111 et 112 de la décision D-2018-001, la Régie a ordonné au Transporteur de procéder à la réalisation d'une étude PMF au cours des trois premières années du MRI du Transporteur et de lui transmettre les résultats de cette étude au cours de la troisième année pour une application possible du résultat lors de la dernière année.

La Régie a ordonné au Transporteur de présenter, en phase 3 du présent dossier, la méthodologie et l'échéancier rattaché à la réalisation d'une telle étude PMF.

Le Transporteur mentionne, dans sa preuve¹⁵, qu'il n'est pas en mesure à ce stade-ci de présenter à la Régie sa proposition de méthodologie à employer pour produire son étude PMF.

Malgré la décision de la Régie d'utiliser son jugement pour déterminer la valeur du Facteur X qui sera applicable dans le cadre du premier MRI du Transporteur (au moins pour les trois premières années), il importe de l'avis d'EBM de viser une démarche relativement rapide conduisant à une étude PMF, et ce, afin de garantir que la Formule d'indexation du Transporteur soit juste, prévisible et fiable. En effet, il importe que le jugement de la Régie puisse s'appuyer sur des études contemporaines¹⁶.

Ainsi, une fois les résultats de l'étude PMF connus, la Régie pourrait décider de modifier la valeur du Facteur X ou même décider d'introduire un Facteur S afin d'atténuer l'effet combiné du Facteur (X+C).

¹⁴ < https://www.bcuc.com/Documents/Proceedings/2014/DOC_40442_C3-12_BCPSO_Response-to-BCUC-IR1.pdf >, p. 2 (site Web consulté le 8 novembre 2018).

¹⁵ HQT-4, Document 2, B-0012, p. 9.

¹⁶ D-2018-001, par. 94.

EBM a pris connaissance de l'échéancier de réalisation de l'étude PMF du Transporteur et comprend que l'échéancier ultime demandé par la Régie, soit de présenter les résultats de cette étude au cours de la troisième année du premier MRI du Transporteur, serait respecté.

Tableau 1
Échéancier de réalisation de l'étude PMF du Transporteur

Actions requises pour la réalisation de l'étude PMF du Transporteur	Échéance visée
2018	
Dépôt de la preuve sur le Facteur d'efficience (Facteur X) – MRI phase 3	27 juillet
Appel de propositions pour le choix de l'expert	4 ^e trimestre
2019	
Sélection de l'expert suite à un appel de propositions	1 ^{er} trimestre
Élaboration de la méthodologie de l'étude PMF	
- Proposition de l'expert et appropriation par le Transporteur	3 ^e trimestre
- Présentation à la Régie	
2020	
Début des travaux de l'expert – étude PMF	2 ^e trimestre
Fin des travaux de l'expert et appropriation des résultats par le Transporteur	4 ^e trimestre
Dépôt de l'étude PMF à la Régie	4 ^e trimestre

Recommandation n° 4 - Préalablement au dépôt et à la présentation de la méthodologie de l'étude PMF, EBM suggère la tenue d'une séance de travail avec la Régie, les intervenants, PEG, le Transporteur et son expert afin que les intervenants, PEG et la Régie aient l'opportunité d'émettre des commentaires quant à la méthodologie qui devrait être utilisée et qu'ils puissent fournir certaines données qui pourraient servir d'intrants dans l'étude PMF à être réalisée.

Recommandation n° 5 - EBM recommande également que la méthodologie proposée par l'expert retenue soit communiquée à la Régie et aux intervenants avant la date de sa présentation à la Régie, prévue au 3^e trimestre de 2019, et ce, afin que la Régie et les intervenants aient suffisamment de temps pour en prendre connaissance et afin que ces derniers puissent questionner la méthodologie proposée, notamment par le biais de demandes de renseignements adressées au Transporteur et à son expert. Cette avenue permettrait aux intervenants et à la Régie de cibler les enjeux en prévision de la présentation de la méthodologie auprès de la Régie.

Recommandation n° 6 - Quant au dépôt de l'étude PMF auprès de la Régie, EBM suggère que la Régie organise une séance d'information avec les intervenants, le Transporteur et son expert afin qu'une version préliminaire ou finale de l'étude soit présentée à la Régie avant son dépôt officiel lors du 4^e trimestre de l'année 2020.

1.5 SEUIL DE MATÉRIALITÉ POUR LES ÉLÉMENTS DE COÛTS À TRAITER EN FACTEUR Y

Dans sa décision D-2018-001, au paragraphe 223, la Régie propose qu'un seuil de 2,5 M\$, basé sur le seuil précédemment établi pour les budgets spécifiques, soit retenu aux fins de fixer le seuil de matérialité pour les éléments de coûts à traiter en Facteur Y. La Régie réserve toutefois sa décision quant à l'établissement de ce seuil de matérialité lors de la phase 3 du présent dossier.

De l'avis d'EBM, un seuil de matérialité de 2,5 M\$ pour les éléments de coûts du Transporteur à traiter en Facteur Y est trop bas. Au final, ce seuil ne correspondrait qu'à 0,07 % du revenu requis total du Transporteur (2,5 M\$/3 486,6 M\$) ou à 0,28 % (2,5 M\$/908,1 M\$) des CNE avant même la considération des Facteurs Y ou Z.

Selon EBM, un seuil de matérialité aussi bas que 2,5 M\$ va à l'encontre d'un des objectifs principaux d'un MRI, soit l'allégement réglementaire, surtout si l'on considère l'exclusion des dépenses en capital de la Formule d'indexation du Transporteur faisant en sorte que le MRI du Transporteur ne couvre qu'environ 23 % du revenu requis de ce dernier. Avec un seuil de matérialité aussi faible, l'examen des demandes de facteurs à exclure de la Formule d'indexation pourrait s'apparenter à une méthode de coût de service sur les CNE, et ce, dès que le seuil de 2,5 M\$ est atteint.

Par ailleurs, le Transporteur écrit ceci dans sa preuve :

« Afin de faciliter le processus de demande d'examen par la Régie, le Transporteur propose de créer un Facteur Z générique qui comptabilise tout impact, débiteur ou créditeur, découlant d'un tel événement imprévisible. De plus, il propose d'y adjoindre un compte de neutralisation lorsque l'impact d'une année donnée n'a pu être intégré dans l'établissement des revenus requis, ce compte agissant de la même façon qu'un compte d'écarts et de reports. Ainsi, de façon systématique, dès que l'impact d'un événement imprévisible dépasse le seuil de matérialité de 2,5 M\$, le Transporteur peut comptabiliser cet impact dans le Facteur Z générique tout en informant la Régie. »¹⁷

(Nos soulignés)

À cet égard, la proposition du Transporteur d'inclure dans un Facteur Z générique, de manière systématique, tout impact découlant d'un événement imprévisible et dépassant le seuil de matérialité de 2,5 M\$ tout en informant la Régie semble peu compatible avec l'idée même d'un MRI. Une simple « information » à la Régie renverrait potentiellement à des débats sur la pertinence d'inclure ou non un tel événement imprévisible à un Facteur Z générique, ce qui se rapproche, de l'avis d'EBM, de la méthode du coût de service.

¹⁷ HQT-4, Document 1, pièce B-0011, p. 15, l. 26 à 33.

À titre d'exemple, le Transporteur demande dans la présente cause tarifaire une hausse de 146 M\$ de son revenu requis pour l'année témoin par rapport à l'année de base 2018. Sur cette hausse, 53 M\$¹⁸ sont attribuables aux CNE. Un seuil de matérialité de 2,5 M\$ représenterait seulement 5 % de la hausse demandée.

En réponse à la question 6.1 de la demande de renseignements numéro 1 de la Régie¹⁹, le Transporteur rejette la pertinence d'établir un seuil de matérialité sur la même base que celui du Distributeur, soit sur la base du risque d'affaires du Transporteur. Le Transporteur indique sur le sujet que le seuil de matérialité devrait être basé uniquement sur les CNE. Par conséquent, le Transporteur juge acceptable un seuil de matérialité de 2,5 M\$.

Soulignons à cet égard que les revenus requis « réels » du Distributeur (en excluant les coûts d'approvisionnement et de transport) et ceux du Transporteur se situent dans un même ordre de grandeur. Un seuil de matérialité semblable à celui du Distributeur, en l'occurrence autour de 15 M\$, pourrait donc être considéré. Rappelons que malgré l'exclusion des dépenses en capital de la Formule d'indexation du Transporteur, le MRI applicable devra être un incitatif suffisant pour générer des gains d'efficacité. Or, la simple possibilité d'exclure des variations imprévues ou imprévisibles aussi faibles que 2,5 M\$ limite la pertinence d'avoir un MRI. À titre illustratif, un seuil de 15 M\$/3 486,5 M\$ donnerait un risque de variation de 0,43 % au Transporteur.

Posons-nous les questions suivantes :

- Combien de variations de 2,5 M\$ avons-nous vu dans les 5 ou 10 dernières années?
- Étaient-elles de type (Exogènes Z) ou (Exclusions Y)?
- Dans l'hypothèse d'un MRI, ces variations auraient-elles été soumises à un Facteur Y ou à un Facteur Z?
- Dans le cadre d'un MRI, les variations à la baisse de certains coûts de l'ordre de 2,5 M\$ seraient-elles soumises aussi « volontairement » que ceux à la hausse?

De manière générale et simplement à titre illustratif, il appert que les seuils suivants sont généralement considérés comme significatifs`

- 1 à 5 % sur les capitaux propres;
- 5 à 10 % sur le résultat net courant;
- 1 à 3 % sur le chiffre d'affaires.²⁰

¹⁸ HQT-1, Document 1, pièce B-0004, p. 10.

¹⁹ HQT-13, Document 1.1, pièce B-0065, R.6.1., p. 19.

²⁰ < <https://comptabilite.ooreka.fr/astuce/voir/599993/seuil-de-signification>.> (site Web consulté le 8 novembre 2018).

En ce sens, un seuil de matérialité de l'ordre de 15 M\$ donnerait un impact relatif de seulement 15 M\$/ 908,1M\$ sur les CNE, soit 1,6. EBM est d'avis que cette valeur est très acceptable et représente un risque d'affaires qui peut être jugé normal pour le Transporteur.

Recommandation n°7 - Afin de conserver le caractère incitatif du MRI du Transporteur et l'objectif d'allègement réglementaire, EBM suggère à la Régie de fixer le seuil de matérialité à 15 M\$, ce qui représente 1,6 % des CNE.

1.6 INDICATEURS DE PERFORMANCE

Dans le cadre d'un MRI, les efforts d'amélioration de la productivité ne doivent pas se faire au détriment de la fiabilité et de la qualité de service pour l'ensemble des clients point à point :

« The performance component of PBR is designed to reinforce the utility's commitment to distribution reliability and customer service. Performance measures also provide assurance that the incentive scheme will not be used to increase profits at the expense of reliable service, customer service or employee safety. »²¹

Bien qu'il soit possible de choisir entre un objectif de maintien ou d'amélioration de la qualité de service dans le cadre d'un MRI, nous soumettons que des cibles favorisant l'amélioration sont souhaitables :

« Concernant le choix des indicateurs de performance, la Régie favorise des indicateurs de performance rattachée à la qualité du service. Liés au MTÉR et à des cibles de performance, la Régie indique que les indicateurs présentés par le Transporteur dans sa présente phase 3 doivent s'inspirer de ceux utilisés actuellement dans le cadre des dossiers tarifaires et dont l'historique est connu afin de bien calibrer les cibles, jugeant qu'une calibration adéquate permet d'assurer que la qualité du service est maintenue et qu'il y a un réel incitatif pour le Transporteur. »²²

(Nos soulignés et références omises)

Les bonnes pratiques en matière d'indicateurs de qualité de service doivent favoriser un équilibre entre la fiabilité, la sécurité et la satisfaction des clients. EBM est d'accord avec les quatre (4) catégories d'indicateurs proposées²³. EBM est cependant d'avis que certains ajustements seraient souhaitables considérant ce qui suit :

- Les cibles de performance doivent favoriser au minimum le maintien de la qualité du service;

²¹ Schmidt, M. R. (2000) Performance Based Ratemaking : Theory and Practice. Public Utilities Reports, Vienna, Virginia, p. 66.

²² HQT-4, Document 2, pièce B-0012, p. 23 et 24.

²³ Fiabilité du service, disponibilité du réseau, sécurité du public et des employés et satisfaction de la clientèle.

- De l'avis d'EBM, la méthodologie proposée par le Transporteur pour fixer les cibles de performance pour l'indicateur *Indisponibilités forcées (IF)* (soit l'utilisation de valeurs projetées considérant l'évolution des IF à la hausse pour les prochaines années versus la moyenne des valeurs des IF observées durant les cinq dernières années) ne rencontre pas cette exigence minimale quant au maintien de la qualité de service;
- De l'avis d'EBM, les cibles de performance pour l'indicateur des *Indisponibilités forcées (IF)* sont établies de manière à faciliter l'atteinte de cet indicateur et ne favorisent ni le maintien ni l'amélioration de la qualité du service;
- **Recommandation n°8 – Dans l'éventualité où la proposition du Transporteur quant aux cibles de performance pour l'indicateur des *Indisponibilités forcées (IF)* était retenue par la Régie, EBM recommande que l'indicateur *Disponibilité du réseau* soit basé sur deux indicateurs de performance, soit l'indicateur *Indisponibilités forcées (IF)* (12,5 %) et l'indicateur CHI (Client Heure Interrompu) (12,5 %) ²⁴, et ce, afin d'atténuer le poids de l'indicateur *Indisponibilités forcées (IF)* qui est basé sur des valeurs projetées;**
- En ce qui a trait à l'indicateur *Satisfaction de la clientèle*, EBM est d'avis que la pondération égale entre les indicateurs *Satisfaction du client Hydro-Québec Distribution* (12,5 %) et *Satisfaction des clients point à point* (12,5 %) est inappropriée et injuste pour cette dernière catégorie de client;
- **Recommandation n°9 - De l'avis d'EBM, l'indicateur de performance *Satisfaction de la clientèle* ne devrait pas faire l'objet d'une pondération égale entre le Distributeur et les clients du service de transport point à point, ces derniers devant pouvoir bénéficier d'une pondération plus importante que celle accordée au Distributeur, et ce, afin d'éviter toute situation de traitement préférentiel entre affiliés et afin d'éviter qu'un seul client ait un poids relatif trop important.**

Recommandation n°10 - Pour chacun des six (6) indicateurs proposés par le Transporteur, EBM est d'avis qu'une cible de performance égale à la moyenne des valeurs de l'indicateur observées durant les dix (10) dernières années serait plus appropriée que la méthode suggérée par le Transporteur. À défaut de retenir une telle approche, la Régie pourrait explorer l'idée d'avoir comme cible de performance, pour chacun des six (6) indicateurs, une médiane mobile sur deux (2) ans, qui serait en fait le point milieu des deux années précédentes. Une telle avenue pourrait encourager le Transporteur à maintenir ou même à améliorer la qualité du service à la clientèle selon les résultats les plus récents, sans le décourager en cas de très mauvaise performance.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

²⁴ HQT-13, Document 1.1, pièce B-0065, R.5.2, p. 17.