

**Réponses d'Énergie Brookfield Marketing s.e.c.
(« EBM ») à la demande de renseignements numéro
1 du Transporteur**

Questions de Concentric Energy Advisor

1. Préambule :

- i) C-EBM-011
Mémoire p. 9

“R-4058-2018 : 2% + 0,60% – 0% + 1,281% = 3,881%”

1.1 Does EBM recommend a stretch factor only if the X factor is negative?

Réponse :

Non. Lorsqu'une étude de type « Total Productivity Factor » (TFP) (ou étude de productivité multifactorielle), ou toute autre méthode pour déterminer un facteur de productivité X (un facteur X), donne un résultat négatif, il peut s'agir généralement d'une indication raisonnable de l'inefficacité historique de l'entité visée sur la période historique étudiée. Lorsque la méthode choisie pour établir le facteur X de l'entité visée démontre une mauvaise performance historique au niveau du contrôle de ses coûts, le potentiel d'amélioration de la performance dans le futur devient plus grand et l'établissement d'un dividende client (facteur S ou « *stretch factor* ») est d'autant plus justifié afin d'inciter l'entité visée à s'améliorer et à être plus performante. C'est d'ailleurs la logique utilisée par l'Ontario Energy Board auprès de ses nombreux distributeurs soumis à une forme de mécanisme de réglementation incitative (MRI) :

“Annually, the Ontario Energy Board (OEB) benchmarks the total cost performance of the 65 electricity distributors. The rankings from the benchmarking are used to assign stretch factors that can reduce the rates for those distributors whose rates will be adjusted using the Incentive Rate Mechanism (IRM) (expected to be about 55) in the 2019 rate setting process. The stretch factor assignments are based on the results of a benchmarking study designed to measure individual distributors' cost efficiency.

The incentive rate setting rewards distributors commensurate with their total cost performance. Each distributor is assigned to one of five groups, or cohorts, with the best cost performers in Cohort I and the poorest cost performers in Cohort V. The distributors in Cohort I get no downward rate adjustment. The distributors in the lower cohorts get a downward rate adjustment ranging from 0.15% in Cohort II to 0.60% in Cohort V.

The stretch factors incent distributors, and as such, promote, recognize and reward distributors for cost efficiency improvements, which in turn lead to lower distribution costs and rates.¹

En référence à l'extrait ci-dessus, il convient également de citer les extraits suivants tirés de l'expertise rédigée par la firme Elenchus Research Associates inc. à l'intention de la Régie dans le cadre du dossier initial portant sur le MRI, où l'expert M. Todd référait aussi à l'approche ontarienne en ces termes :

“The OEB’s comparative cost analyses demonstrated that there was a range of productivity levels across distributors. These differences in productivity levels led to the acknowledgement that distributors have different abilities to achieve incremental productivity gains. The OEB assigned different stretch factors to cohorts of distributors based on their prevailing efficiency as determined by the benchmarking analyses.

The cohort allocations were done each year, and distributors had the ability to improve their performance and benefit from a lower stretch factor. Each year several distributors moved between cohorts.

[...]

The OEB’s expectations around efficiency have also increased: early framework had a modest efficiency factor, whereas the current framework has five different productivity factors ranging from 0.0% to 0.6% that are applied to utilities based on their operating efficiency as determined by the OEB’s TFP benchmarking studies.

[...]

For the balance of the five year term, rates are adjusted using a CPI-X formula. The productivity offset (X) equal the past rate of productivity improvement plus a stretch factor.²

Cette étude mentionnait également ce qui suit au niveau de la méthode préconisée en Alberta :

“The TFP methodology can be used to estimate the historic productivity trend of a company or the industry as a whole. The AUC uses that productivity value as the reference productivity target over the term of FBR regime. However, the AUC assumes that utilities should outperform their historical productivity trend since the rationale

¹ Incentive Rate Setting: 2017 Benchmarking Update for Determination of 2018 Stretch Factor Rankings - Board File No.: EB-2010-0379. August 23, 2018, sent to All Licensed Electricity Distributors.

² R-3897-2014, A-0003, Performance Based Regulation - Review of Design Options as Background for the Review of PBR for Hydro Quebec Distribution and Transmission Divisions prepared by Elenchus Research Associates, Inc., p. 30, l. 3 à 10, p. 32, l. 16 à 20 et p. 35, l. 9 à 12.

for introducing incentive regulation is that the historical productivity performance under traditional cost of service regulation resulted in sub-standard productivity performance. Consequently, a stretch factor is added to the historic productivity performance as determined through the TFP analysis.’³

En l’absence d’une véritable étude de type « TFP » dans le cadre du présent dossier, EBM est d’avis que l’exercice du jugement de la Régie pour établir le facteur X, peu importe la méthode choisie, requiert également de porter un jugement sur la nécessité d’inclure un facteur S dans la formule d’indexation du Transporteur. En conséquence, en présence d’un facteur X négatif qui témoigne généralement d’un mauvais contrôle historique des coûts, EBM est d’avis qu’un facteur S positif serait approprié dans le cadre d’un MRI de première génération pour le Transporteur. Inversement, un facteur X positif, qui témoigne généralement d’un bon contrôle des coûts, devrait militer en faveur d’un facteur S moindre, voir même jusqu’à 0%.

- 1.2 Does EBM recommend that the growth factor be “attenuated” only if the X factor is negative?

Réponse :

Non. Cependant, en l’absence d’une véritable étude de type « TFP » pour nous guider, la préoccupation d’EBM est davantage liée à l’impact du facteur C en plus du facteur I sur les charges nettes d’exploitation (CNE) du Transporteur. Cette préoccupation est d’autant plus fondée considérant le facteur X négatif proposé par le Transporteur.

De manière générale, dans le cadre d’un MRI de type « revenu plafond », un facteur de croissance des coûts (facteur C) est utile pour tenir compte de la croissance des coûts occasionnée par l’augmentation des activités et non pas uniquement en raison de l’inflation. Alternativement, en présence d’un MRI de type « tarifs plafonds », ce que nous voyons généralement ailleurs au Canada, c’est qu’il y a peu de facteur C dans la formule d’ajustement puisque ce facteur n’est pas toujours requis, en raison des revenus supplémentaires que cette croissance est supposée générer avec les nouvelles ventes.

Selon EBM, avec la méthode Kahn utilisée pour l’établissement du facteur X tel que proposé par le Transporteur, EBM a des réserves quant au recours à un facteur C s’établissant à 1,281 % sans aucun ajustement puisqu’il a lieu de donner au Transporteur un défi et/ou un réel incitatif de gestion de ces coûts de croissance.

En bref, dans son jugement final, la Régie reconnaît que le facteur C est un facteur d’ajustement utile. Cependant, par souci de cohérence, la Régie pourrait aussi reconnaître que ces coûts de croissance doivent être gérés avec un objectif d’amélioration de performance. En conséquence, comme les autres CNE, un dividende

³ R-3897-2014, A-0003, Performance Based Regulation - Review of Design Options as Background for the Review of PBR for Hydro Quebec Distribution and Transmission Divisions prepared by Elenchus Research Associates, Inc., p. 35, l. 17 à 24.

client pourrait aussi s'appliquer pour inciter le Transporteur à améliorer la gestion des coûts historiques liés à la croissance en appliquant un facteur S équivalent sur le C.

- 1.3 Please describe EBM's understanding of the relationship and purpose of a growth factor, stretch factor and an X factor in performance based ratemaking.

Réponse :

La compréhension d'EBM est basée sur l'approche classique retrouvée dans plusieurs ouvrages académiques et théoriques, mais elle est aussi basée sur certaines décisions rendues par les organismes de réglementation au Canada en Amérique du Nord.

De manière sommaire, un MRI cherche en premier à établir un facteur d'ajustement (« Adjustment Mechanism » en anglais ou « formule d'ajustement » en français) des tarifs et ce, de manière plus directe par le recours à un MRI de type « *price cap* » ou de façon plus indirecte par le recours à un MRI de type « *revenue cap* ». Dans le cadre du présent dossier, cette formule d'ajustement sera seulement applicable sur les charges nettes d'exploitation (CNE) (OPEX), les autres coûts en capital (CAPEX) étant toujours établis selon la méthode du coût de service sur une base annuelle. Ainsi, le MRI cherchera à établir un niveau de revenu plafond des CNE, en lieu et place au revenu requis pour les CNE. On cherche alors à ajuster ce « revenu plafond », qui ne s'applique marginalement qu'aux CNE, en fonction de certains intrants qui sont susceptibles de faire augmenter ou diminuer les coûts isolés des CNE.

Les facteurs clés qui interagissent pour établir la formule d'ajustement des CNE sont présentés ci-dessous avec une définition simplifiée pour illustrer notre interprétation dans la cadre du présent dossier.

Facteur I : facteur d'ajustement initial qui présume un ajustement normal des coûts CNE (ou des tarifs). Il s'agit ici de trouver un facteur d'inflation adéquat en fonction de données externes. Dans le présent dossier, le facteur I est un indice combinant l'indice réel des prix à la consommation pour le Québec (IPC-Québec réel) et le taux de croissance moyenne de la rémunération hebdomadaire des salariés québécois.

Facteur C : facteur qui permet de considérer que l'ajustement des coûts CNE (ou des tarifs) avec seulement le facteur I externe n'est pas suffisant. L'utilisation de données internes vient ainsi bonifier l'ajustement des CNE. Comme mentionnée en réponse à la question 1.2, le facteur C est peu utilisé au Canada dans un contexte de plafonnement des tarifs, notamment en Ontario. Dans le présent dossier, la proposition est d'inclure ce facteur d'ajustement supplémentaire en fonction de la croissance historique des « investissements en maintien et amélioration de la qualité du service » et de la « croissance des besoins de la clientèle ».

Facteur X : facteur qui tente de refléter une productivité passée ou future par rapport à une référence. La référence doit idéalement être établie par rapport à la moyenne de comparables de l'industrie. Une étude de type « TFP » est habituellement utile pour établir cette référence. Un facteur X est donc établi davantage avec des données externes et peut être ajusté, implicitement ou explicitement, avec un facteur S, qui lui utiliserait des données historiques internes.

Facteur S : facteur associé à l'établissement du facteur X, pour notamment, mais pas exclusivement, tenir compte de la productivité passée ou future de l'entité réglementée visée par un facteur X. Il est souvent aussi appelé « dividende client » en français, car il est souvent utilisé pour réduire le facteur de productivité de base (« *to stretch the X* »), afin de donner à l'avance cette part de la productivité aux clients. Il est utile dans le cas où l'entité réglementée a été peu performante dans le passé et qu'il y a lieu de lui donner un défi supplémentaire, au-delà du facteur X établi, dans le futur.

En résumé, dans le cadre d'une formule d'ajustement d'un revenu plafond, qui remplace l'exercice fastidieux d'essayer d'établir un revenu requis à chaque année, les facteurs « I » et « C » ajustent selon une norme souvent historique et les facteurs « X » et « S » sont des défis d'amélioration de la performance sur la durée du MRI pour être meilleur que cette norme établie.

2. Préambule :

- i) C-EBM-011
Mémoire p. 12

“Recommendation # 3 - A Positive S-Factor could be introduced into the Carrier's Index Formula to provide an additional incentive to reduce the costs of commissioning projects captured by Factor C and to compensate for the bias of a negative Factor X plus a Factor C to increase the level of incentive that the mechanism provides.”

2.1 Please identify the source of “bias” in the X and C factors referenced by EBM.

Réponse :

Nous référons le Transporteur aux réponses aux questions 1.1 à 1.3 pour mieux comprendre le contexte de cette recommandation n° 3.

Voici les prémisses qui sous-tendent la crainte du « biais » citée en référence (i) de la question 2 :

- En l'absence d'une véritable étude de type « TFP » qui porterait exclusivement sur les CNE, tout en cherchant à isoler les effets des exclusions et exogènes, nous convenons que la valeur du facteur X sera basée sur le jugement de la Régie. Le Transporteur et son expert proposent un facteur X de -0,60%, l'expert Lowry propose un facteur (X+S) de $+0,20\%+0,20\% = 0,40\%$ et EBM propose un facteur X de +0,57% (selon la méthode Khan sur 10 ans au lieu de 5 ans);
- Une formule qui ajuste une part relative des coûts CNE à certains investissements, eux-mêmes traités en mode coûts de service, n'est pas

commune ailleurs (« Maintien et amélioration de la qualité du service » et « croissance des besoins de la clientèle »). En conséquence, le calcul actuel et historique du facteur C (1,281%) sur les CNE risque de réduire l'incitatif sur les CNE relatifs aux investissements, ce qui n'est certainement pas souhaitable.

En appliquant un facteur S sur le facteur C, la Régie, dans son jugement final, fixerait ainsi une cible d'amélioration sur le facteur C, ce qui aurait également un impact sur le facteur X. La Régie pourrait aussi juger qu'il y a lieu d'appliquer la recommandation de l'expert Lowry pour le facteur X final qui inclus déjà une valeur de S ($0,20\%(X) + 0,20(S) = 0,40\%$), et elle pourrait également juger bon d'appliquer le même facteur S de 0,20% sur le facteur de croissance C dans la formule d'ajustement.