

Brookfield



ÉTABLISSEMENT D'UN MÉCANISME DE RÉGLEMENTATION INCITATIVE (« MRI ») ASSURANT LA RÉALISATION DE GAINS D'EFFICIENCE PAR LE TRANSPORTEUR D'ÉLECTRICITÉ

PHASE 3 MRI

Traité dans le cadre du dossier tarifaire R-4058-2018

Présentation de la preuve d'Énergie Brookfield Marketing s.e.c. (« EBM »)

- I. Remarques introductives
- II. Rappel des préoccupations d'EBM - Phase 3 du MRI
- III. Critique d'EBM quant à l'établissement d'un Facteur X négatif
- IV. Recommandation d'EBM quant à l'établissement du Facteur X
- V. Le recours possible à un Facteur S (« *stretch factor* »)
 - I. Lien entre les Facteurs X et S
 - II. Lien entre les Facteurs X et C
 - III. Arguments en faveur d'un Facteur S
- VI. Étude de productivité multifactorielle
- VII. Seuil de matérialité (Facteurs Y et Z)
- VIII. Indicateurs de performance

- Un MRI de première génération qui sera appelé à évoluer
- Un MRI pour le Transporteur qui doit aller au-delà du mécanisme de traitement des écarts de rendement (D-2014-033)
- Ne pas perdre de vue certains des objectifs imposés par la *Loi sur la Régie de l'énergie* (« LRÉ »)
 - **Amélioration continue** de la performance
 - Une réduction des coûts profitable à la fois au Transporteur et aux consommateurs **en amont**
- Un MRI qui tient compte des décisions D-2017-043¹, D-2018-001² et D-2018-067³
- Avantage à mettre en place une réglementation basée sur la performance :
 - Rapport d'Elenchus : un MRI est une alternative supérieure à la réglementation basée sur le coût de service (« COS ») (R-3897-2014, pièce A-0003, p. 15)
 - Incitatif à la réalisation de gains d'efficience et contribue à l'allégement réglementaire

(1) R-3897-2014 phase 1.

(2) R-3897-2014.

(3) Dossier R-4011-2017.

- Une valeur négative pour le facteur de productivité du Transporteur (le « **Facteur X** ») est déraisonnable
 - L'application d'un facteur de croissance des charges nettes d'exploitation (« **CNE** ») liées à la croissance du réseau de transport (le « **Facteur C** ») combiné à un Facteur X négatif calculé à l'aide de la méthode Kahn sur une courte période, sans aucun Facteur S (« *stretch factor* ») incitant à la réalisation de gains d'efficience **en amont**, n'est pas raisonnable
- La réalisation d'une étude de productivité multifactorielle (« **PMF** ») dans le cadre du premier MRI
- L'établissement d'un seuil de matérialité approprié pour les éléments de coûts à traiter en exclusions ou en exogènes (les « **Facteur Y** » et « **Facteur Z** »)
- Une pondération juste et équitable de l'indicateur de performance « Satisfaction de la clientèle »

- En l'absence d'une étude de productivité multifactorielle, il est très difficile d'établir une justification quantitative de la valeur souhaitable du Facteur X pour le Transporteur
- La proposition du Transporteur d'un **facteur X de - 0,60 %** n'est pas, eu égard à la preuve soumise par le Transporteur, raisonnable
- Un Facteur X négatif ne permet pas d'instaurer un mécanisme incitatif reflétant les gains d'efficience du Transporteur 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* :

*« 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. [...] However, the Commission also is aware that indexing prices or revenues by 1-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.** » (D-2018-067, par 154 à 155, où la Régie fait siens les propos de l'Alberta Utilities Commission dans une décision rendue le 16 décembre 2016)*

- Considérant que le Transporteur affirme être une entité efficiente (B-0007, indicateur composite), un Facteur X négatif impliquant nécessairement une augmentation des coûts (en l'occurrence les CNE) à un rythme supérieur à celui de l'inflation (B-0065, p. 29, l. 27 à 34) est questionnable, voire même contradictoire
- Malgré la tendance à la baisse de la productivité pour les OPEX observée par Concentric chez les transporteurs australiens et chez le Transporteur au cours des cinq dernières années, EBM est d'avis que le Transporteur demeure en mesure de réaliser des gains d'efficience :
 - Améliorations des activités de maintenance (B-0007, section 5.1)
 - Améliorations des activités d'exploitation (B-0007, section 5.2)
 - Améliorations dans la réalisation des projets (B-0007, section 5.3)
 - Innovation technologique (B-0007, section 5.4)
 - « [l]e Transporteur poursuit le déploiement d'initiatives d'amélioration visant à faire évoluer ses pratiques d'affaires et l'efficience de ses activités opérationnelles. » (B-0007, p. 23, l. 1 à 2)

- Le recours par Concentric à la méthode Kahn est calculée sur une trop courte période (5 ans) et ne permet pas à la Régie de porter un jugement adéquat sur la valeur du Facteur X :
 - La méthode Khan, après ajustements pour des facteurs C, Y, et Z, démontre une faible productivité historique sur une période de 5 ans (-0,64%)
- L'utilisation d'une période historique plus longue résulterait en un Facteur X beaucoup plus approprié :
 - La même méthode Kahn, avec les mêmes ajustements, démontre une relative bonne productivité historique sur une période de 10 ans (+0,57%)
- Un Facteur X de 0,57% tel que calculé par Concentric sur une période plus longue allant de 2009 à 2017 est donc plus raisonnable :

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.

- **Si la Régie est d'avis que le Facteur X doit être basé uniquement sur l'efficience 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 être inclus dans la Formule d'indexation applicable au premier MRI du Transporteur :
 - Facteurs X et S : l'inclusion d'un Facteur S dans la Formule d'indexation pourrait compenser le manque de données historiques du Transporteur quant à l'efficience réalisée au niveau des coûts liés à ses activités de base **et** l'inciter à faire des gains d'efficience **en amont**
 - Facteurs X et C : le recours possible à un Facteur S pourrait modérer l'effet combiné d'un Facteur (X + C) **et** inciter le Transporteur à réaliser des gains d'efficience sur les CNE liées à la croissance du réseau de transport

- **Pourquoi un Facteur S?** Surtout utile si la productivité historique est jugée faible, comme peut l'indiquer intuitivement un Facteur X négatif
- 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) **en amont** est d'autant plus justifié afin d'inciter l'entité visée à s'améliorer et à être plus performante
- Exemple : $S = 0\%$ pour les entités les plus performantes et $0,60\%$ pour les moins performantes
 - C'est d'ailleurs la logique utilisée par l'Ontario Energy Board auprès de ses nombreux distributeurs soumis à une forme de MRI (DDR#1 du Transporteur à EBM, pièce C-EBM-0023, R.1.1)

OEB :

“Annually, the Ontario Energy Board (OEB) benchmarks the total cost performance of the 65 electricity distributors. [...] 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.”⁴

Régie :

« [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. [...] »

[165] CEA soutient que le Facteur S vise à faire profiter le client d’un bénéfice au-delà d’un niveau tendanciel de l’industrie. Il ne sert pas à corriger un biais observé chez l’un ou l’autre des éléments de coûts soumis à la Formule d’indexation. Il indique :

« Practically speaking, a stretch factor is a judgmental matter designed to guarantee consumers savings greater than the industry trend level. It is not designed to remedy any bias in other plan elements. Taking these recent examples, the previous Alberta and recent Massachusetts stretch factors of 0.2 % and 0.25 %, respectively, establish reasonable benchmarks » .

[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. [...] »⁵

(4) : 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

(5) D-2018-067, R-4011-2017.

- Lien entre le Facteur X (selon la méthode Kahn) et le Facteur C lié à la croissance du réseau de transport
 - 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
 - Il y a nécessairement un lien entre le Facteur X suivant une méthode historique de type Kahn et un facteur de croissance des CNE
 - L'inclusion d'un Facteur C dans la Formule d'indexation **réduit le pouvoir incitatif** de la Formule d'indexation
 - Opinion d'EBM : il n'est donc 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
- **Bon point de départ pour un premier MRI** : considérant la décision de la Régie d'établir un Facteur C (D-2018-001, par. 314) et considérant la recommandation de Concentric d'avoir un Facteur X négatif, tout en ayant un Facteur C qui prend en considération l'augmentation des CNE liées à la croissance du réseau de transport (mises en service de projets d'investissement des catégories « Maintien et amélioration de la qualité du service » et « Croissance des besoins de la clientèle »)

- Un Facteur X négatif combiné à un Facteur C lié à la croissance du réseau de transport⁶ crée un biais systématique favorable au Transporteur
- Le recours à un Facteur S est notamment destiné à tenir compte d'un possible biais favorable ou défavorable spécifique envers l'entité réglementée découlant de la résultante de l'ensemble des éléments couverts par la Formule d'indexation
- Un Facteur S pourrait jouer un rôle modérateur sur le Facteur X, mais également sur le Facteur C pour ainsi rendre la formule plus incitative sur les CNE liées à la croissance du réseau de transport

“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.”

[...]

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.”⁷

(6) Mises en services liées aux investissements en « Maintien et amélioration de la qualité de service » et en « Croissance des besoins de la clientèle ».

(7) < 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).

$$\text{RR-CNE}_{(T+1)} = \text{RR-CNE}_{(T)} \times ((I - (X + S)) + (C - S))$$

Proposition 1 : $(I - 0,57\% + 0,00\%) + C = X$ global de 0,57%

Proposition 2 : $(I - 0,20\% + 0,20\%) + (C - 0,20\%) = X$ global de 0,60%

Proposition 3 : $(I - 0,00\% + 0,60\%) + C = X$ global de 0,60%

Pour un premier MRI applicable uniquement sur les CNE, sans étude PMF, un Facteur X d'environ 0,60% serait cohérent avec (1) l'horizon 10 ans de la méthode Khan, (2) la proposition de l'expert PEG à laquelle un Facteur S est appliqué sur le Facteur C et (3) la logique appliquée en Ontario dans le cadre d'une première génération de MRI pour un historique de performance faible

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.

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.

- **D-2018-001 :**

ORDONNE au Transporteur de déposer **d'ici le 31 mars 2018** les études, analyses et rapports dont il dispose afin d'éclairer la Régie quant à la détermination du Facteur X en phase 3;

ORDONNE au Transporteur de réaliser une étude de productivité multifactorielle à l'intérieur des trois premières années d'application du mécanisme de réglementation incitative et de lui transmettre les résultats de cette étude au cours de la troisième année;

- EBM réitère l'importance de procéder rapidement à la réalisation d'une étude de garantir que la Formule d'indexation soit juste, prévisible et fiable et que la Régie puisse s'appuyer sur des études contemporaines pour fixer le Facteur X pour le deuxième MRI
- Exemple du gaz

- Un seuil de matérialité de 2,5 M\$ pour les éléments de coûts du Transporteur à traiter en Facteur Y ou Z 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
- 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
- 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\$ sont attribuables aux CNE. Un seuil de matérialité de 2,5 M\$ représenterait seulement 5 % de la hausse demandée
- **Allègement réglementaire?**

- Un seuil de matérialité de l'ordre de 15 M\$ (comme celui du Distributeur) donnerait un impact relatif de 15 M\$/ 908,1 M\$ sur les CNE, soit de l'ordre de 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 sans devoir systématiquement recourir à l'équivalent de la méthode coût de service « en informant la Régie », à éviter dans le cadre d'un MRI

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.

- 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) champs d'intervention retenus par la Régie. EBM est cependant d'avis que certains ajustements seraient souhaitables considérant ce qui suit :
 - 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 (acuité des prévisions?)
 - 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;

Tableau 8
Cibles et pondérations des indicateurs

| Indicateur | Unité de mesure | Cible moyenne 5 ans | Pondération |
|--|-------------------------------------|---------------------|---------------|
| FIABILITÉ DU SERVICE (25%) | | | |
| IC - Opérationnel normalisé | Heures | 0,23 | 12,25 % |
| Nombre de pannes et interruptions planifiées | Nombre | 919 | 12,25 % |
| DISPONIBILITÉ DU RÉSEAU (25%) | | | |
| Indisponibilités forcées (IF) CHI | Nombre | 2019 : 6 867 | 12,25% |
| | | 2020 : 7 012 | 12,25% |
| | | 2021 : 6 960 | |
| | | 2022 : 6 824 | |
| SÉCURITÉ DU PUBLIC ET DES EMPLOYÉS (25%) | | | |
| Taux de fréquence des accidents de travail | Nombre / 200 000 heures travaillées | 2,45* | 25 % |
| SATISFACTION DE LA CLIENTÈLE (25%) | | | |
| Satisfaction du client Hydro-Québec Distribution | Indice sur 10 | 7,9* | 10,00% |
| Satisfaction des clients de point à point | Indice sur 10 | 8,9 | 15,00% |



* Pour certains indicateurs, le Transporteur a dû pallier à l'absence de données historiques. Les approches utilisées pour y remédier sont présentées à l'annexe B-1.

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.