

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

NO : R-4167-2021, volet 2

**DEMANDE DU TRANSPORTEUR DE
MODIFICATION DES TARIFS ET
CONDITIONS DES SERVICES DE
TRANSPORT POUR LES ANNÉES
2021 et 2022
(ci-après le «TRANSPORTEUR»)
Demanderesse**

et

**L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES
CONSOMMATEURS INDUSTRIELS
D'ÉLECTRICITÉ
(ci-après « AQCIE »)
et
LE CONSEIL DE L'INDUSTRIE
FORESTIÈRE DU QUÉBEC
(ci-après « CIFQ »)
Intervenants**

Mémoire de l'AQCIE et du CIFQ : Création d'un CÉR dépenses en capital

Table des matières

1.0	Contexte	3
2.0	Objectifs d'efficience et d'allégement du MRI	3
3.0	Critères d'établissement d'un CÉR	4
	3.1 Les écarts sont hors du contrôle du Transporteur	5
	3.2 Les écarts sont significatifs	6
4.0	Commentaires concernant le rapport d'expert	7
	4.1 Assignment	7
	4.2 Conclusion	8
	4.3 Mesures mises en place depuis 2010	9
5.0	Recommandation	10

1.0 Contexte

Dans sa décision relative au dossier tarifaire du Transporteur pour l'année 2020, la Régie mentionne¹ :

[402] La Régie constate que la base de tarification fait l'objet d'une surestimation depuis plusieurs années, malgré les efforts du Transporteur afin d'offrir une meilleure acuité prévisionnelle. Dans ces circonstances, elle estime qu'il pourrait être opportun de créer un CÉR pour les rubriques liées au rendement sur la base de tarification et pour les amortissements. Ce CÉR pourrait avoir l'avantage, d'une part, de protéger tant le Transporteur que sa clientèle de ces problèmes d'acuité et, d'autre part, de créer un allègement réglementaire supplémentaire sur des rubriques de coûts utilisant toujours la méthode du coût de service. La Régie croit qu'il est opportun et pertinent d'examiner cette possibilité lors du prochain dossier tarifaire.

[403] En conséquence, elle demande au Transporteur de présenter, dans le cadre de son prochain dossier tarifaire, une preuve sur les impacts de la création d'un tel CÉR sur les rubriques liées au rendement sur la base de tarification et les amortissements

En réponse à cette demande de la Régie, le Transporteur présente ses commentaires concernant notamment les objectifs d'efficience et d'allègement du MRI et les critères d'établissement d'un CÉR.

2.0 Objectifs d'efficience et d'allègement du MRI

Le Transporteur mentionne que lors de l'établissement du MRI, la Régie a reconnu que les dépenses en capital seraient traitées en exclusion (Facteur Y) mais, n'y a pas adjoint de CÉR.²

Il ajoute³ :

Selon le Transporteur, compte tenu de l'importance des sommes impliquées, soit 75% des revenus requis, il n'est pas possible d'ajouter un CÉR sur les dépenses en capital sans avoir à revoir certaines caractéristiques du MRI, dont celle se rapportant au MTÉR, ce qui va à l'encontre de l'allègement réglementaire recherché par la Régie. La Régie a d'ailleurs, dans la décision du dossier tarifaire 2019-2020 du Distributeur, convenu qu'une révision du MTÉR n'était pas envisageable en cours du MRI.

De plus, il considère que l'ajout d'un CÉR pourrait s'avérer être un frein à la recherche d'efficience puisque l'efficience générée serait remise à 100% à la clientèle sans aucune

¹ D-2020-041, pages 109 et 110

² B-0011, page 30

³ IBID

forme d'incitatif pour le Transporteur, ce qui est contraire à l'objectif du MRI de favoriser la réalisation de gains d'efficience.⁴

L'AQCIE et le CIFQ ne sont pas d'accord avec les commentaires du Transporteur pour les raisons suivantes.

L'objectif d'un MRI de type plafonnement des revenus requis est notamment de fixer les revenus à un niveau qui incite le Transporteur à maintenir ses coûts en dessous de ce niveau afin d'en retirer des bénéfices.

Le MRI actuel comprend une composante dont la valeur est déterminée par une formule d'indexation et une composante dont la valeur est déterminée en fonction des besoins en capitaux du Transporteur. Cette dernière composante étant basée sur une prévision des besoins en capitaux dépend de l'acuité de cette prévision, et elle ne doit pas pouvoir être utilisée pour compenser des écarts défavorables qui résulteraient de l'application de la formule d'indexation. Une telle utilisation aurait pour effet de dénaturer l'objectif même du MRI.

Par exemple, en présentant une prévision optimiste quant à ses besoins en capitaux, le Transporteur peut dégager des écarts positifs liés à cette composante des revenus requis. Cet écart positif réduit son incitatif à contrôler les coûts découlant de la composante liée à formule d'indexation.

Selon l'AQCIE et le CIFQ, la création d'un CÉR dépenses en capital permet d'éviter cette possibilité. Le fait de ne pas pouvoir dégager un écart positif lié à la composante concernant les besoins en capitaux, incite le Transporteur à réaliser des gains d'efficience en vue de maîtriser les coûts liés à la formule d'indexation.

Par ailleurs, même en l'absence d'un MRI visant la détermination d'une partie des revenus requis par le Transporteur, la création d'un CÉR dépenses en capital demeure nécessaire considérant, comme nous le verrons, la surestimation récurrente de la moyenne 13 soldes de la valeur nette des immobilisations corporelles en exploitation au détriment des clients.

3.0 Critères d'établissement d'un CÉR.

Quant aux critères d'établissements d'un CÉR, le Transporteur réfère à la décision D-2008-007 où concernant les réservations du service de transport de point à point de court terme la Régie mentionne ⁵:

La Régie reconnaît que les réservations de service de point à point de court terme sont tributaires de nombreux aléas, telles les conditions de marché et l'hydraulicité. Les activités d'écoulement de surplus d'électricité du Distributeur sont également sujettes à

⁴ IBID, page 31

⁵ D-2007-008, page 63

des aléas significatifs. Ces divers aléas échappent au contrôle du Transporteur et de ses clients et peuvent induire un impact significatif sur les revenus de point à point de court terme.

Dans ces circonstances, la Régie juge appropriée la création d'un compte d'écart dès l'année 2007.

De cette décision, la Régie retient les deux critères suivants pour la création d'un compte d'écart :

- Les écarts sont hors du contrôle du Transporteur;
- Les écarts sont significatifs.

3.1 Les écarts sont hors du contrôle du Transporteur;

Le Transporteur mentionne ⁶:

Bien que des aléas puissent survenir dans le cours normal des activités du Transporteur, ceux-ci sont inhérents à son modèle de prévision et ne sont pas problématiques. Les variations positives ou négatives des prévisions budgétaires relatives aux dépenses en capital font partie des aléas et risques du Transporteur. Le Transporteur réitère qu'il est le mieux placé pour gérer ses risques.

Ainsi, le Transporteur convient que des aléas peuvent survenir, mais que ceux-ci ne sont pas problématiques et qu'il est le mieux placé pour gérer ses risques.

D'autres affirmations du Transporteur formulées en réponse à des demandes de la FCIE, permettent de contextualiser le contrôle du Transporteur sur certains événements :

*Il est arrivé dans le passé que des événements particuliers et distinctifs aient eu lieu durant le déroulement de certains projets, ce qui a provoqué des écarts de MES. **Ceux-ci étaient fortuits et totalement imprévisibles.***⁷

Il mentionne également :

*Dans ce contexte, il réalise chaque année un nombre important de projets avec de multiples contraintes dont principalement : des calendriers serrés, notamment lorsque des retraits sont nécessaires car ils doivent généralement être effectués hors pointe, un approvisionnement disponible à temps ainsi que le respect des échéanciers par les entrepreneurs, le tout dans le maintien du niveau de qualité attendu tout en s'assurant que la sécurité, tant au niveau du chantier, des équipements que du réseau, soit maintenue. Le Transporteur déploie, en tout temps, des efforts importants pour réaliser tous les projets prévus, **dans un contexte où des situations hors de son contrôle peuvent survenir.***⁸

⁶ B-0011, page 32

⁷ B-0059, page 3

⁸ IBID, page 4

On doit donc comprendre que selon le Transporteur, des aléas peuvent survenir quant aux MES (Mise En Service), que ceux-ci peuvent être fortuits et imprévisibles, et que des situations hors du contrôle de celui-ci peuvent survenir.

Ainsi, sur la base des allégations du Transporteur, la première condition est remplie.

3.2 Les écarts sont significatifs.

Pour déterminer le seuil à partir duquel un écart serait significatif, le Transporteur réfère aux modalités d'application du MTÉR où la Régie a considéré qu'un écart de rendement à l'intérieur de 100 points de base constitue une approche équilibrée pour un partage égal des excédents de rendement entre le demandeur et la clientèle.

Sur cette base, le Transporteur estime que le seuil serait de 67,6 M\$.⁹

Selon l'AQCIE et le CIFQ, les modalités d'application du MTÉR sont applicables à des écarts de rendement et ne sont pas la bonne référence pour déterminer si un écart de coût est significatif pour le Transporteur.

Une meilleure référence serait le seuil de matérialité qui a été fixé par la Régie pour la reconnaissance d'un Facteur Y ou d'un Facteur Z dans le cadre d'un MRI. Dans sa décision D-2019-060 la Régie mentionne.

Ainsi, la Régie retient la méthode du « risque tolérable » pour l'entreprise et juge qu'un seuil de 15 M\$ représente un niveau de risque acceptable pour le Transporteur, en fonction de ses activités et de ses revenus requis.¹⁰

Ainsi, la Régie a fixé le seuil de matérialité à 15 M\$, soit un niveau de risque qu'elle a jugé tolérable pour le Transporteur.

Selon l'AQCIE et le CIFQ, ce seuil de 15 M\$ correspond à des coûts et est donc plus approprié que la valeur de 67,6 M\$ proposée par le Transporteur qui réfère à un écart de rendement.

Le tableau suivant présente une évaluation de l'écart de coût lié aux besoins en capitaux du Transporteur. Il reprend le Tableau AQCIE-CIFQ -1 de la preuve des intervenants où des écarts importants ont été constatés et inclut l'évaluation de l'impact sur les revenus requis en utilisant le taux de rendement moyen pondéré sur la base de tarification autorisée pour chacune des années.¹¹

⁹ B-0011, page 33

¹⁰ D-2019-060, paragraphe 185

¹¹ Référence des taux de rendement : Rapports annuels du transporteur, documents - Comparaison des résultats des activités réglementées avec les revenus requis autorisés.

Tableau AQCIE-CIFQ -1 : Immobilisations corporelles en exploitation :
 valeur nette – moyenne des 13 soldes :
 Impact sur les revenus requis de l'écart entre l'année témoin et l'année réelle.

	Année	Année	Écart	Taux de rendement	Impact
	Témoin (M\$)	Réelle (M\$)	M\$	%	M\$
2014	17 532,4	17 116,5	415,9	7,362%	30,62
2015	18 308,7	18 065,7	243,0	6,970%	16,94
2016	19 072,3	18 768,9	303,4	6,532%	19,82
2017	19 722,9	19 313,2	409,7	6,799%	27,85
2018	20 667,3	20 213,9	453,4	6,997%	31,73
2019	21 353,8	21 328,5	25,4	7,045%	1,79
2020	22 174,3	21 849,0	325,3	6,782%	22,06

On peut constater que l'écart évalué dépasse le seuil de 15 M\$ à chacune des années sauf pour l'année 2019, et est favorable au Transporteur à chacune des années.

Selon l'AQCIE et le CIFQ, la deuxième condition est également remplie.

4.0 Commentaires concernant le rapport d'expert

Dans le cadre de la demande de la Régie de déposer *une preuve sur les impacts de la création d'un tel CÉR*, le Transporteur a retenu NERA Economic Consulting afin de déposer un rapport d'expertise à ce sujet et de fournir des arguments pour ne pas créer un CÉR dépenses en capital.

4.1 Assignment

Dans la section Assignment de son rapport, NERA mentionne notamment :

My assignment is to evaluate the longstanding incentive-based method of project-by-project forecasts by which the Régie has regulated HQT's incremental rate base capital additions.

....

Observing the differences between forecast and actual capital addition values in recent years, the Régie has posed the question of whether it would be better to use "deferral and variance account" (DVA) accounting for capital additions within the context of a forecast test year.

...

I provide reasons why the Régie should not move to DVA accounting; but rather should keep its current forecast test year regime for capital additions, as it has done since 1999.

Il apparaît que le mandat du rapport d'expertise est à fournir des arguments pour refuser la création d'un CÉR dépenses en capital. Il ne s'agit pas de faire une analyse neutre des avantages et inconvénients de la création d'un tel CÉR. Le rapport doit donc être interprété en conséquence.

4.2 Conclusion

Dans sa section Conclusion, NERA mentionne notamment :

*Such differences, between project forecasts and actuals, reflect how the incentive inherent to such a forecast test year plan is supposed to work. The value of the Régie's longstanding test year regime lies in pushing HQT to beat its forecasts—providing long-term benefits to its customers as capital projects enter the rate base. Persistently beating forecasts is the goal of the regime—not an indication of a problem requiring a change of course or another regulatory remedy. Again, there is nothing wrong with fairly questioning the reasonableness of those forecasts on a forward-looking factual basis. But it is improper to question their reasonableness merely if HQT beats its forecasts in the construction of new capital projects.*¹²

Ainsi, selon Nera la différence entre les coûts prévus et les coûts réels est une indication d'un incitatif du Transporteur à faire mieux que sa prévision, ce qui à long terme est favorable aux clients du Transporteur. Selon NERA, faire mieux que la prévision de façon récurrente est l'objectif visé et n'est pas une indication qu'il y a un problème.

Lorsque NERA mentionne que « beat its forecasts » apporte un bénéfice à long terme pour les clients, les intervenants comprennent qu'il réfère alors à une diminution du coût réel des projets par rapport à la prévision. Dans un tel cas, en effet, il y aurait un bénéfice à long terme pour les clients. Cependant, ce n'est pas ce qui est en jeu ici.

En effet, la préoccupation de la Régie telle qu'exprimée dans sa décision D- 2020-041 ne concerne pas la prévision du coût des projets spécifiques, mais la valeur totale des MES. Elle mentionne :

*[391] Elle note, comme le souligne l'AQCIE-CIFQ, que ces écarts sont de deux ordres, soit, pour une année donnée, d'une part, l'écart dû à la différence entre la valeur totale prévue et la valeur totale réelle des MES et, d'autre part, l'écart dû à la différence entre la répartition mensuelle prévue des MES et la répartition mensuelle réelle de ces MES.*¹³

Sur cet aspect, en réponse à une demande de la Régie d'indiquer si le fait de viser à dépenser moins (« to beat ») que le montant de dépenses en capital de l'année témoin autorisée apporte des bénéfices aux clients dans le cas où la baisse des dépenses résulte d'un report des MES plutôt que d'une baisse des coûts prévus des projets en question, NERA mentionne :

¹² B-0159, page 8 PDF

¹³ D-2020-041, paragraphe 391

Smaller costs than forecast benefit HQT. “Deferrals” may or may not—that is a project-specific, factual matter about which Régie can inquire if it thinks such an inquiry merited. Dr. Makhholm does not conclude that HQT has any underlying incentive to “defer” the start of capital projects so as to take advantage of a useful incentive mechanism.¹⁴

Ainsi, selon NERA, un report de mise en service « may or may not » apporter des bénéfices à HQT, et il ne peut pas conclure qu’il y a un incitatif pour le Transporteur à reporter une mise en service.

Cette conclusion de NERA est tout à fait contraire à la preuve déposée où il a été montré que la moyenne 13 soldes de la valeur nette des immobilisations corporelles de l’année témoin a été systématiquement plus élevée que pour l’année réelle¹⁵, ce qui est à l’avantage du Transporteur.

Dans ce contexte, étant donné qu’un report ou un décalage de la MES des projets par rapport à la prévision est dans l’intérêt du Transporteur, NERA devait démontrer quel est l’incitatif du Transporteur à réaliser des gains d’efficacité quant au respect des dates de MES prévues, ce qu’elle n’a pas fait.

4.3 Mesures mises en place depuis 2010.

Dans son rapport, NERA présente un tableau intitulé « HQT Forecast Accuracy Improvement Measures » indiquant les mesures prises par HQT depuis 2010 pour améliorer la fiabilité de ses prévisions.¹⁶

En réponse à une demande d’indiquer si NERA est en mesure de confirmer que ces mesures ont amélioré la fiabilité des prévisions de HQT, NERA mentionne :

Réponse :

Dr. Makhholm has done no close study of the elements of the forecasts, although I he has noted (see responses to Régie 1.7.1), that the listed improvements are reasonably associated with lower differences, after 2018.

Ainsi, NERA ne peut pas démontrer que les mesures ont été efficaces, mais seulement que celles-ci *are reasonably associated with lower differences, after 2018.*

En se référant au Tableau AQCIE-CIFQ -1, présenté plus haut, on ne peut pas constater une réelle amélioration de la fiabilité des prévisions. Il y a eu une diminution de l’écart pour l’année 2019 seulement et non *after 2018.*

En effet, l’écart est redevenu important en 2020, et selon les informations fournies par le Transporteur lors de l’audience du 9 décembre l’écart pour l’année 2021 sera également

¹⁴ B-0191, page 7

¹⁵ C-AQCIE-CIFQ- 0048, page 4

¹⁶ B-0159 Report pages 10 et 11 PDF

important: au 31 octobre 2021 il y a déjà un écart de 110 M\$ par rapport à l'année de base, et le niveau des MES à réaliser de novembre à décembre est de 990 M\$, un niveau de MES qui n'a jamais été atteint pour ces deux mois.¹⁷

Selon l'AQCIE et le CIFQ, on ne peut conclure que les mesures prises depuis 2010 ont permis d'améliorer la fiabilité des prévisions.

L'affirmation de NERA n'est pas démontrée.

5.0 Recommandation

Selon l'AQCIE et le CIFQ, la création d'un CÉR dépenses en capital permet d'éviter que la composante des revenus requis liée à la prévision des besoins en capital serve à compenser la composante liée à la formule d'indexation. Ainsi, étant donné que la création d'un CÉR évite de dégager un écart positif lié à la composante concernant les besoins en capitaux, il y a une incitation pour le Transporteur à réaliser des gains d'efficacité en vue maîtriser les coûts de la composante liée à la formule d'indexation.

Selon l'AQCIE et le CIFQ, les deux conditions énoncées dans la décision D-2008-007 pour justifier la création d'un CÉR sont respectées.

Le rapport NERA n'a pas démontré que le Transporteur a un incitatif à réaliser des gains d'efficacité quant au respect des dates de MES prévues.

Le rapport NERA n'a pas démontré que les mesures prises par le Transporteur depuis 2010 ont permis d'améliorer la fiabilité des prévisions.

En conséquence, l'AQCIE et le CIFQ recommandent à la Régie un créer un CÉR comme celui mentionné à la décision D-2020-041, soit un CÉR pour les rubriques liées au rendement sur la base de tarification et pour les amortissements.¹⁸

Cette recommandation s'applique, même pour des années où les revenus requis pour le Transporteur ne seraient pas assujettis, en tout ou en partie, à un MRI.

¹⁷ B-0110, page 5 et 6

¹⁸ D-2020-041, pages 109 et 110