

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2015-103

R-3897-2014

30 juin 2015

PRÉSENTS :

Diane Jean
Lise Duquette
Bernard Houle
Régisseurs

Hydro-Québec

Mise en cause

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision procédurale

Établissement d'un mécanisme de réglementation incitative assurant la réalisation de gains d'efficience par le distributeur d'électricité et le transporteur d'électricité

Intervenants :

Association hôtellerie Québec et Association des restaurateurs du Québec (AHQ-ARQ);

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ);

Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ);

Énergie Brookfield Marketing S.E.C. (EBM);

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI);

Option consommateurs (OC);

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);

Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA);

Union des consommateurs (UC);

Union des municipalités du Québec (UMQ).

1. CONTEXTE

[1] L'article 48.1 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi) prévoit que la Régie de l'énergie (la Régie) doit établir un mécanisme de réglementation incitative (MRI) assurant la réalisation de gains d'efficience par Hydro-Québec dans ses activités de distribution (le Distributeur) et de transport (le Transporteur) d'électricité (conjointement les mises en cause).

[2] En vertu de cet article, le MRI doit poursuivre les objectifs suivants :

1. l'amélioration continue de la performance et de la qualité du service;
2. la réduction des coûts profitable à la fois aux consommateurs et, selon le cas, au Distributeur ou au Transporteur;
3. l'allégement du processus par lequel sont fixés ou modifiés les tarifs du Transporteur et les tarifs du Distributeur applicables à un consommateur ou à une catégorie de consommateurs.

[3] Le 13 juin 2014, la Régie initiait le présent dossier afin d'établir un MRI assurant la réalisation de gains d'efficience par le Distributeur et le Transporteur.

[4] Dans sa décision D-2015-016 du 4 mars 2015, la Régie déterminait les modalités procédurales relatives aux demandes d'intervention et à la participation des intervenants à l'audience du 27 mai 2015 en vue de procéder à l'examen du rapport sur les MRI utilisés par les régulateurs pour des entreprises de transport et de distribution d'électricité préparé par la société *Elenchus Research Associates Inc*². Elle fixait aussi la date du 15 juin 2015 pour la tenue d'une rencontre préparatoire. Enfin, elle suspendait temporairement la nécessité, pour les personnes intéressées, de déposer un budget de participation.

[5] Dans sa décision D-2015-060 du 5 mai 2015, la Régie reconnaissait le statut d'intervenants aux intéressés suivants : l'AHQ-ARQ, l'AQCIE-CIFQ, l'AREQ, EBM, la FCEI, OC, le RNCREQ, SÉ-AQLPA, l'UC et l'UMQ.

¹ RLRQ, c. R-6.01.

² Pièce A-0003, « *Performance Based Regulation: A Review of Design Options as Background for the Review of PBR for Hydro-Quebec Distribution and Transmission Divisions* ».

[6] Le 5 juin 2015, la Régie déposait l'ordre du jour de la rencontre préparatoire ainsi qu'une proposition d'échéancier d'un processus en trois phases visant l'établissement, à terme, d'un MRI pour les mises en cause. Le mode de sélection des experts était aussi à l'ordre du jour. Le 15 juin 2015, lors de cette rencontre, les participants faisaient connaître leurs commentaires, préoccupations et suggestions quant à ces propositions.

[7] Par la présente décision, la Régie détermine le mode procédural qu'elle entend suivre pour traiter l'ensemble du présent dossier. Elle se prononce sur les enjeux de la phase 1, requiert les budgets de participation des intervenants pour cette phase et fixe l'échéancier de traitement du dossier.

2. PROCÉDURE

2.1 ENJEUX

[8] La Régie procédera à l'examen de ce dossier en trois phases.

[9] La Régie retient, à ce stade du dossier, les enjeux suivants pour l'examen de la phase 1 :

- l'interprétation de l'article 48.1 de la Loi;
- les caractéristiques ou objectifs opérationnels d'un MRI;
- le traitement des réseaux autonomes.

[10] L'examen de l'interprétation de l'article 48.1 de la Loi se fera par voie de consultation. Les autres enjeux de la phase 1 seront examinés, conformément aux dispositions des articles 25 et 26 de la Loi, en audience publique. Ces enjeux sont plus amplement décrits aux sous-sections en pages suivantes.

[11] La Régie réserve sa décision sur la nécessité de réaliser une phase 2, soit une étude de productivité multifactorielle à la suite des conclusions de la phase 1.

[12] La Régie examinera, dans le cadre d'une audience publique, lors de la phase 3, la proposition de MRI déposée par les mises en cause.

2.1.1 INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 48.1 DE LA LOI

[13] Lors de la rencontre préparatoire, le Transporteur et le Distributeur se sont dits d'avis que le texte de l'article 48.1 de la Loi ne permet pas de considérer d'autres objectifs au MRI que les trois objectifs qui y sont explicitement indiqués. À leur avis, si le législateur avait voulu qu'une telle option soit possible, il l'aurait inscrite, ce qu'il n'a pas fait.

[14] Les intervenants soutiennent, pour leur part, que l'interprétation de l'article 48.1 de la Loi par le Transporteur et le Distributeur est trop restrictive. Selon eux, la Loi ne proscrit pas l'ajout d'objectifs à la liste incluse à cet article.

[15] Devant ces deux interprétations divergentes par les participants, la Régie souhaite obtenir de ceux-ci leur argumentation quant à la portée de l'article 48.1 de la Loi aux fins d'établir un MRI.

[16] En conséquence, afin de permettre un déroulement diligent du dossier, la Régie demande aux participants de se prononcer par écrit sur l'interprétation à donner à l'article 48.1 de la Loi d'ici le 8 septembre 2015 à 12 h. Avant le dépôt de la preuve en phase 1, elle statuera sur le cadre réglementaire qui s'appliquera au présent dossier.

2.1.2 CARACTÉRISTIQUES DU MRI

[17] Lors de la rencontre préparatoire du 15 juin 2015, la Régie a présenté une proposition d'examen du dossier en trois phases :

- Phase 1 : Caractéristiques d'un MRI;
- Phase 2 : Étude de productivité multifactorielle;
- Phase 3 : Étude de la proposition de MRI.

[18] La Régie précisait alors que le but de la phase 1 serait de déterminer les caractéristiques d'un MRI, c'est-à-dire identifier les éléments qui vont le composer. Ces caractéristiques découlent des objectifs de la Loi et permettent de les atteindre. Enfin, lorsque cela est possible, elles doivent être mesurables.

[19] Selon l'opinion du Distributeur et du Transporteur, exprimée lors de la rencontre préparatoire, la détermination des caractéristiques et principaux éléments nécessite un travail préalable d'analyse afin de s'assurer que la proposition de MRI soit adaptée aux réalités respectives de chacune des divisions.

[20] Les intervenants soutiennent globalement que la phase 1 doit couvrir, en plus des caractéristiques d'un MRI et des indicateurs y associés, le type et le nombre de MRI ainsi que le besoin éventuel d'une étude de productivité multifactorielle. La FCEI souligne, de plus, que la phase 1 devra aborder les indicateurs de performance et la forme d'un éventuel mécanisme de partage.

[21] La Régie retient l'opinion des intervenants quant aux enjeux à inclure à la phase 1. Cette phase doit permettre d'identifier le type, le nombre et les caractéristiques d'un MRI pour les mises en cause, ainsi que les indicateurs permettant de mesurer l'atteinte de chacune des caractéristiques ou chacun des objectifs opérationnels. Par exemple, si un participant propose un type de MRI faisant appel à un facteur d'indexation, il devra, notamment, préciser s'il préconise un plafonnement des prix ou des revenus. Durant la phase 1, un participant pourrait également suggérer qu'un mécanisme de report des gains d'efficience ou un mécanisme de découplage est requis et que des clauses de révision ou de sortie apparaissent nécessaires. Enfin, la Régie considère que la question du partage des écarts de rendement devrait également être traitée de manière conceptuelle.

[22] La Régie rappelle qu'il n'est pas question, à cette étape, de définir les modalités d'application du MRI. Elles seront étudiées lors de l'étude de la proposition de MRI en phase 3 du dossier.

[23] La Régie établit donc que les sujets à aborder lors de la phase 1 doivent inclure les caractéristiques d'un MRI, ainsi que le nombre et le type de MRI répondant aux particularités du Distributeur et du Transporteur. L'identification des indicateurs de performance ainsi que la forme de prise en compte du partage des réductions de coûts font également partie des sujets de cette phase.

2.1.3 TRAITEMENT DES RÉSEAUX AUTONOMES

[24] Le RNCREQ et l'UC suggèrent que la question du traitement des réseaux autonomes soit abordée dans la décision relative à la phase 1.

[25] La Régie précise que cette phase ne se situe pas au niveau des modalités d'application du MRI. Pour cette raison, elle considère que la question du traitement des réseaux autonomes devrait y être abordée sous un angle conceptuel, à savoir si le MRI doit prendre en considération la présence des réseaux autonomes. Une réponse à cette question devrait être accompagnée d'un exposé des motifs sous-tendant ce choix.

2.2 CALENDRIER

[26] Invoquant un calendrier réglementaire chargé, le Transporteur et le Distributeur proposent un report du dépôt de la preuve au 1^{er} trimestre 2016. Ils soulignent également que l'implantation d'un MRI adapté à leur contexte d'affaire respectif requiert plus de temps que l'échéancier proposé par la Régie lors de la rencontre préparatoire. Enfin, ils mentionnent que, en l'absence d'un MRI, le cadre réglementaire prévoit l'application du mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTER), une fois que l'équilibre budgétaire des finances publiques du gouvernement sera atteint.

[27] La plupart des intervenants soutiennent également la proposition de report du Transporteur et du Distributeur. L'échéancier initialement proposé par la Régie prévoit un dépôt de preuve dès le 17 août 2015. SÉ-AQLPA y est favorable, mais propose de reporter d'une semaine le dépôt des demandes de renseignements (DDR). Pour sa part, l'UC propose de reporter d'un mois la date initialement prévue pour le dépôt de la preuve.

[28] La Régie comprend le besoin des participants de disposer de suffisamment de temps pour déposer une preuve qu'ils jugent complète. C'est pourquoi elle accepte un report de l'échéancier pour le dépôt de la preuve en phase 1. Toutefois, l'objectif de la Régie est une mise en œuvre du MRI au plus tard pour l'année tarifaire 2018. Afin d'atteindre cet objectif, et considérant le temps nécessaire pour réaliser les autres phases du présent dossier, la Régie juge tardif le report du dépôt de la preuve de la phase 1 au 1^{er} trimestre 2016.

[29] **En conséquence, afin de permettre la mise en œuvre du MRI pour l'année tarifaire 2018 ainsi que le déroulement diligent du présent dossier, la Régie fixe le calendrier de la phase 1 comme suit :**

21 juillet 2015 à 12 h	Date limite de dépôt des budgets de participation
28 juillet 2015 à 12 h	Date limite pour les commentaires sur les budgets de participation
4 août 2015 à 12 h	Date limite pour la réplique sur les budgets de participation
8 septembre 2015 à 12 h	Date limite pour l'argumentation écrite sur l'interprétation de l'article 48.1 de la Loi
5 novembre 2015 à 12 h	Date limite de dépôt de la preuve des participants
1er décembre 2015 à 12 h	Date limite pour les DDR sur les preuves des participants
22 décembre 2015 à 12 h	Date limite pour les réponses des participants aux DDR
8 février 2016 à 12 h	Début de la période réservée pour l'audience
19 février 2016 à 12 h	Fin de la période réservée pour l'audience

[30] L'échéancier global pour le traitement des trois phases de ce dossier est présenté en annexe.

2.3 SERVICE D'EXPERTS

[31] Le Transporteur et le Distributeur font valoir que, lors des précédentes étapes du développement du cadre réglementaire, ils ont toujours été accompagnés par leurs propres experts. Ils jugent donc essentiel, dans le cadre de la présente étape de réglementation, de pouvoir recourir à de l'expertise externe afin de préparer et présenter leur preuve.

[32] Les intervenants souhaitent également pouvoir retenir les services de leurs propres experts sans regroupement contraint. À l'instar du Transporteur et du Distributeur, l'AQCIE-CIFQ et la FCEI souhaitent être assistés d'un expert. Le RNCREQ, SÉ-AQLPA et l'UC favorisent le regroupement des intervenants sur une base volontaire.

[33] La Régie considère que, dans le cadre de la phase 1, la participation d'experts doit permettre d'éclairer l'ensemble des participants sur les caractéristiques inhérentes à un MRI adapté au contexte réglementaire et d'affaires du Transporteur et du Distributeur. Ainsi, ce recours à l'expertise requise pourra se réaliser dans un cadre d'efficacité, d'efficience et de réduction des coûts.

[34] **En conséquence, la Régie encadre le recours aux experts, tel que mentionné à la section 2.4.**

2.4 INTERVENTION POUR LA PHASE 1 ET BUDGET DE PARTICIPATION

[35] Les participants qui souhaitent prendre part à la phase 1 du présent dossier devront transmettre à la Régie, **au plus tard le 21 juillet 2015 à 12 h**, une lettre indiquant les enjeux sur lesquels ils désirent intervenir, en tenant compte de la liste des enjeux établie à la présente décision. Cette lettre doit également préciser les conclusions recherchées ou les recommandations qu'ils envisagent proposer, ainsi que la manière dont ils entendent faire valoir leur position, y incluant celle de faire entendre des témoins, notamment des témoins experts, pour cette phase du dossier.

[36] Tout intervenant qui prévoit présenter à la Régie une demande de paiement de frais doit joindre à cette lettre un budget de participation préparé conformément aux dispositions du *Guide de paiement des frais des intervenants 2012*³ (le Guide). Il doit notamment indiquer s'il prévoit requérir les services de traduction de documents. À cette étape-ci, il doit joindre le budget correspondant à la phase 1 du dossier.

³ Disponible sur le site internet de la Régie.

[37] Plus particulièrement en ce qui a trait au budget lié à l'expertise que les intervenants souhaiteraient retenir, la Régie émet la directive suivante à laquelle les intervenants devront s'astreindre et dont ils devront tenir compte dans leur demande :

Pour la phase 1 du dossier, et comme le prévoit l'article 10 du Guide, la Régie établit une enveloppe globale maximale de frais d'expertises nécessaires à l'étude du dossier pour l'ensemble des intervenants à 200 000 \$. À la suite de l'examen de chacun des budgets de participation déposés et à l'intérieur de cette enveloppe globale, la Régie accueillera la ou les demandes de budget d'experts qu'elle jugera pertinentes, raisonnables et susceptibles de satisfaire au mieux les besoins de l'ensemble des intervenants. **En conséquence, la Régie demande à ces derniers de présenter de manière détaillée le mandat d'expertise prévu.**

[38] Toute contestation par les mises en cause relative aux enjeux et au budget de participation d'un intervenant devra être transmise à la Régie au plus tard le **28 juillet 2015 à 12 h**. Toute réplique d'une partie visée par une telle contestation devra être produite au plus tard le **4 août 2015 à 12 h**.

[39] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

DÉTERMINE que le traitement du présent dossier s'effectuera en trois phases;

ÉTABLIT les enjeux relatifs à l'examen de la phase 1, tel qu'indiqué à la section 2.1 de la présente décision;

FIXE le calendrier relatif à l'examen de la phase 1, tel qu'indiqué à la section 2.2 de la présente décision;

RÉSERVE sa décision sur le cadre et l'échéancier pour l'examen des phases 2 et 3;

DONNE les instructions suivantes aux participants :

- déposer leur documentation écrite par le biais du Système de dépôt électronique de la Régie, conformément aux prescriptions y afférentes,
- transmettre leur documentation écrite en quinze copies au Secrétariat de la Régie,
- transmettre leurs données chiffrées en format Excel;

ORDONNE aux participants de se conformer à l'ensemble des autres éléments décisionnels contenus dans la présente décision.

Diane Jean
Régisseur

Lise Duquette
Régisseur

Bernard Houle
Régisseur

Représentants :

Association hôtellerie Québec et Association des restaurateurs du Québec (AHQ-ARQ) représentée par Me Steve Cadrin et Me Guillaume Desjardins;

Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE-CIFQ) représentée par Me Guy Sarault;

Association des redistributeurs d'électricité du Québec (AREQ) représentée par Me Sophie Lapierre;

Énergie Brookfield Marketing S.E.C. (EBM) représentée par Me Paule Hamelin;

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (section Québec) (FCEI) représentée par Me André Turmel;

Hydro-Québec représentée par Me Éric Fraser et Me Yves Fréchette;

Option consommateurs (OC) représentée par Me Éric David;

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par Me Catherine Fortier-Pesant;

Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (SÉ-AQLPA) représenté par Me Dominique Neuman;

Union des consommateurs (UC) représentée par Me Hélène Sicard;

Union des municipalités du Québec (UMQ) représentée par Me Raphaël Lescop.

ANNEXE
ÉCHÉANCIER MRI 2018

Dépôt dossier tarifaire 2016	Coût de service	Août 2015
Décision Tarifs 2016 HQT : Janvier-Décembre 2016 HQD : Avril 2016-Mars 2017 / tarifs en vigueur au 1 ^{er} avril 2016	Coût de service	Mars 2016
Phase 1 du dossier MRI – fin		Avril 2016
Dépôt dossier tarifaire 2017	Coût de service	Août 2016
Dépôt de la phase 3 du MRI		Septembre 2016
Scénario du retour à l'équilibre budgétaire du gouvernement au 31 mars 2016		Décembre 2016
Décision Tarifs 2017 (le MTER existant s'appliquerait sur cette année tarifaire) HQT : Janvier-Décembre 2017 HQD : Avril 2017-Mars 2018 / tarifs en vigueur au 1 ^{er} avril 2017	Coût de service et MTER	Mars 2017
Décision établissant MRI		Avril 2017
Dépôt dossier tarifaire 2018	MRI	Août 2017
Décision Tarifs 2018 HQT : Janvier-Décembre 2018 HQD : Avril 2018-Mars 2019 / tarifs en vigueur au 1 ^{er} avril 2018	MRI	Mars 2018