

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2019-011

R-4057-2018

1^{er} février 2019

PRÉSENTS :

Louise Rozon
Simon Turmel
Sylvie Durand
Régisseurs

Hydro-Québec
Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

Décision sur l'échéancier et la mise en place de l'étude de productivité multifactorielle

Demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année tarifaire 2019-2020

Demanderesse :

Hydro-Québec

représentée par M^e Éric Fraser et M^e Simon Turmel.

Intervenants :

Administration régionale Kativik (ARK)

représentée par M^e François Dandonneau et M^e Nicolas Dubé;

Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEFQ)

représentée par M^e Denis Falardeau;

Association Hôtellerie Québec et Association des restaurateurs du Québec (AHQ-ARQ)

représenté par M^e Steve Cadrin;

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

représenté par M^e Pierre Pelletier et M^e Guy Sarault;

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

représentée par M^e André Turmel;

Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME)

représenté par M^e Prunelle Thibault-Bédard et M^e Geneviève Paquet;

Option consommateurs (OC)

représentée par M^e Éric David;

Regroupement des organismes environnementaux en énergie (ROEE)

représenté par M^e Franklin S. Gertler;

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

représenté par M^e Prunelle Thibault-Bédard;

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

représenté par M^e Dominique Neuman;

Union des consommateurs (UC)

représentée par M^e Hélène Sicard;

Union des producteurs agricoles (UPA)

représentée par M^e Marie-Andrée Hotte.

1 INTRODUCTION

[1] Le 27 juillet 2018, Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur) dépose à la Régie de l'énergie (la Régie), en vertu des articles 30, 31 (1°), 32, 34, 48, 49, 50, 51, 52.1, 52.2, 52.3 et 73 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*¹ (la Loi), une demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité pour l'année tarifaire 2019-2020 (la Demande tarifaire).

[2] Le 17 septembre 2018, la Régie rend sa décision D-2018-129² portant sur les demandes d'intervention, les budgets de participation et l'échéancier de traitement du dossier.

[3] L'audience relative à cette demande a lieu du 6 au 20 décembre 2018, date à laquelle la Régie entame son délibéré, sauf pour en ce qui a trait au sujet entourant les demandes de renseignements n° 6 et n° 8 relatives aux indicateurs de performance liés au mécanisme de traitement des écarts de rendement (MTÉR).

[4] Dans la présente décision, la Régie se prononce sur la demande du Distributeur relative à l'échéancier et la mise en place de l'étude de productivité multifactorielle (PMF).

2 ÉCHÉANCIER ET MISE EN PLACE DE L'ÉTUDE DE PRODUCTIVITÉ MULTIFACTOREILLE

[5] Dans sa décision D-2017-043³, la Régie mentionne que :

« [165] Néanmoins, bien que le jugement de la Régie demeure nécessaire dans la détermination du Facteur X, ce jugement doit s'appuyer sur des études contemporaines. Afin de déterminer s'il y a eu des modifications à l'échelle de l'industrie depuis les dernières années, la Régie est d'avis que la réalisation d'une étude PMF pour déterminer la valeur du Facteur X est opportune. Cette étude devra être réalisée à l'intérieur des premières années d'application du MRI du

¹ [RLRQ, c. R-6.01.](#)

² Décision [D-2018-129](#).

³ Décision [D-2017-043](#), p. 43 et 44, par. 165 et 168.

Distributeur pour une application possible du résultat lors de la dernière année du MRI.

[...]

[168] La Régie ne juge donc pas nécessaire de tenir une phase 2 afin de réaliser une étude PMF au présent dossier. Toutefois, la Régie demande au Distributeur de présenter, en phase 3, la méthodologie et l'échéancier rattachés à la réalisation d'une étude PMF, dont les résultats devront être déposés au cours de la troisième année d'application du MRI ».

[6] Afin de se conformer à cette exigence de la Régie, le Distributeur présente dans sa demande initiale le tableau suivant dans lequel il établit l'échéancier pour la réalisation de l'étude PMF. Il prévoit compléter le processus de sélection de l'expert dans le courant du 1^{er} trimestre de 2019. Par la suite, lorsque ce dernier aura été en mesure de formuler ses recommandations, le Distributeur entend présenter à la Régie la méthodologie retenue pour la réalisation de l'étude PMF, probablement au cours du 2^e trimestre de 2019. Enfin, s'appuyant sur cette méthodologie, l'expert sera en mesure d'entreprendre les travaux de l'étude PMF dont les résultats pourraient être déposés dès le 2^e trimestre de 2020, le cas échéant.

TABLEAU 1
ÉCHÉANCIER POUR LA RÉALISATION DE L'ÉTUDE PMF

Actions requises	Échéancier
2018	
Dépôt de l'échéancier - Dossier tarifaire 2019-2020	27 juillet
Appel de propositions pour le choix de l'expert	4 ^e trimestre
2019	
Sélection de l'expert suite à l'appel de propositions	1 ^{er} trimestre
Élaboration de la méthodologie de l'étude PMF <ul style="list-style-type: none"> - Proposition de l'expert et appropriation par le Distributeur - Présentation à la Régie 	2 ^e trimestre
Début travaux de l'expert – étude de productivité multifactorielle	3 ^e trimestre
2020	
Fin des travaux de l'expert et appropriation des résultats par le Distributeur	1 ^{er} trimestre
Dépôt de l'étude de productivité multifactorielle à la Régie	2 ^e trimestre

Source : Pièce [B-0053](#), p. 17.

[7] En réponse à une demande de renseignements⁴, évoquant la possibilité de permettre aux intervenants de commenter la méthodologie qui sera présentée à la Régie au 2^e trimestre de 2019, le Distributeur soumet que, comme il s'agit de la réalisation de l'étude PMF qu'il doit réaliser sur ses propres activités, la présentation de la méthodologie qui sera retenue sera à titre informatif uniquement. Par ailleurs, l'échéancier proposé ne peut souffrir de délai aux diverses étapes qui précèdent le début des travaux de l'expert au 3^e trimestre de 2019. Selon le Distributeur, de tels délais à ces étapes mettraient à risque un dépôt de l'étude au plus tard le 31 mai 2020.

[8] Dans son argumentation, considérant une suggestion de la Régie quant à un report du dépôt de l'étude PMF⁵ afin de permettre une participation des intervenants, le Distributeur se dit ouvert à l'idée que le débat sur la méthodologie se fasse en amont. Dans un tel cas, la Régie aurait à approuver les différents éléments de la méthodologie, de façon préalable à la réalisation de l'étude PMF. Selon le Distributeur, cette approche implique cependant qu'il n'y aurait pas de remise en question de la méthodologie une fois l'étude complétée et qu'il n'y aurait qu'un seul expert⁶.

[9] Par ailleurs, dans sa réplique, en réponse à une question d'audience de la Régie⁷, le Distributeur conçoit trois avenues possibles pour la réalisation d'une étude PMF⁸.

[10] La première avenue est celle où différentes études seraient réalisées par les experts, sans débat préalable sur la méthodologie.

[11] La seconde avenue serait de tenir une audience sur la méthodologie en amont. Il y aurait une seule étude réalisée par l'expert du Distributeur, suivant la méthodologie qui aurait alors été approuvée par la Régie. Par la suite, cette dernière pourrait rendre une décision sans aucun autre rapport d'expert, ou encore permettre aux intervenants et au Distributeur d'avoir chacun un expert pour analyser et commenter les résultats de l'étude.

[12] Finalement, la troisième avenue consiste en un débat en amont pour déterminer l'objet de l'étude. Chaque expert procéderait à son étude, mais à l'intérieur du même

⁴ Pièce [B-0105](#), p. 37.

⁵ Pièce [A-0069](#), p. 204.

⁶ Pièce [B-0155](#), p. 23.

⁷ Pièce [A-0077](#), p. 88 à 93.

⁸ Pièce [A-0082](#), p. 60 à 63.

« *scoping* », donc à l'intérieur de règles ou de paramètres qui auront été déterminées préalablement par la Régie.

[13] Le Distributeur est ouvert aux différentes avenues, mais seulement dans la mesure où une seule de ces approches est appliquée par l'ensemble des experts retenus de façon intégrale et non de façon hybride.

Position des intervenants

[14] L'expert de l'AQCIE-CIFQ, le Dr Lowry de la firme Pacific Economics Group (PEG), commente d'abord l'échéancier proposé par le Distributeur. Puis, il souligne les lacunes associées à la proposition de n'avoir qu'un seul expert et une seule version de l'étude dans ce genre d'entreprise. Il souligne à cet égard l'avantage de susciter un débat contradictoire dans un tel cadre. Il précise à ces égards :

« I would also note, about the PMF study, secondly, that, you know, that kind of study does not take that long in terms of thinking about the timing of the whole thing. I've done dozens of these studies and I can tell you that, you know, six months top is all that's really necessary to do the study. And actually, the study itself only takes three months. But in the business of consulting it's hard to get things scheduled sometimes. So, usually, something more like six months is a reasonable target for that.

I would also note that the idea was advanced yesterday that somehow or other, we want to have it so that there is only one study done. And I don't consider that to be a realistic goal. If you look at how this is done around North America, there are almost always two studies. And even in places where there has been an attempt to have only one study, it didn't work out that way. And I think, for example, of the province of Alberta, where the Alberta Utility Commission hired an expert to do a study. And the expert himself is a very reasonable person, but everybody dislikes his methodology. And so by the end of the day there were four other witnesses in that proceeding, and at least one completely different study that was done. And in my opinion, the likelihood that Hydro-Quebec could commission a study that would make everyone happy is rather unlikely, and so, realistically, the plan should be that there be a counterstudy, to make sure that the perspectives of other parties are properly captured

It would be different if there was just one way of doing these productivity studies and everybody kind of agreed on how it was done, so it's just a little bit of variance between the results of different experts »⁹. [nous soulignons]

[15] OC recommande qu'une phase 2 devrait être tenue dans le présent dossier pour régler certains enjeux préliminaires relatifs à la méthodologie. L'intervenante souligne que le Dr. Lowry a mentionné une série d'enjeux relatifs au « *scoping* » de l'étude PMF¹⁰. Selon OC, la Régie devrait retenir les services d'un expert pour réaliser une deuxième étude PMF. À défaut, la Régie pourrait permettre à un intervenant ou un regroupement d'intervenants de retenir les services d'un expert¹¹.

[16] Quant à SÉ-AQLPA, il recommande également d'examiner en phase 2 la méthodologie de l'étude PMF¹².

[17] L'AHQ-ARQ et la FCEI¹³ croient aussi que deux experts devraient être mandatés. L'AHQ-ARQ ne recommande pas un examen de la méthodologie en amont et suggère plutôt de discuter à l'avance des sujets relatifs au « *scoping* » de l'étude PMF¹⁴.

Opinion de la Régie

[18] La Régie retient les positions exprimées par les intervenants et l'ouverture du Distributeur en faveur d'une participation de ces derniers. Elle considère qu'une étape préalable à l'étude de PMF permettant d'en définir les paramètres (le « *scoping* ») représente une avenue intéressante. Il sera alors possible de définir, dans ses grandes lignes, la portée de l'étude sans pour autant limiter les experts dans le choix de la méthodologie qu'ils souhaitent utiliser pour la détermination du facteur de productivité à intégrer éventuellement à la formule d'indexation du MRI.

⁹ Pièce [C-AQCIE-CIFQ-0032](#), p. 15.

¹⁰ Pièce [C-AQCIE-CIFQ-0032](#), p. 14.

¹¹ Pièce [C-OC-0015](#), p. 8.

¹² Pièce [C-SÉ-AQLPA-0008](#), p. 39.

¹³ Pièce [C-FCEI-0021](#), p. 20.

¹⁴ Pièce [A-0077](#), p. 223 et 224.

[19] Dans ce contexte, la Régie juge important que, minimalement, deux experts soient mandatés pour la réalisation de l'étude PMF, soit un expert mandaté par le Distributeur et un expert mandaté par les intervenants.

[20] La Régie retient donc la troisième avenue proposée par le Distributeur. Ainsi, chaque expert procédera à son étude, mais à l'intérieur du même « *scoping* », donc à l'intérieur des mêmes règles ou paramètres qui auront été prédéterminées afin d'encadrer les études PMF.

[21] À cet égard, dans sa décision D-2017-043, la Régie soulignait certaines difficultés identifiées tant par Concentric Energy Advisors (CEA) que par PEG. Elle considère que ces difficultés pourraient être prises en considération lors de la détermination du « *scoping* » :

« [142] Le rapport de son expert, CEA, présente d'ailleurs une liste des principales difficultés propres à la réalisation d'une étude PMF :

- sélection d'un groupe d'entreprises à des fins de comparaison;*
- détermination de la période de temps à étudier;*
- compilation d'un volume important de données provenant de différentes sources;*
- établissement de bases de comparaison pour des données d'intrants et d'extrants possiblement calculées de manières différentes;*
- contrôle des facteurs externes influençant les données;*
- nécessité de faire certaines hypothèses et d'établir certaines prémisses;*
- élaboration d'un modèle mathématique pour calculer la productivité.*

[...]

[146] Néanmoins, PEG favorise la réalisation d'une étude PMF qui soit propre au Distributeur puisque l'utilisation d'études complétées pour le compte d'autres juridictions soulève certaines difficultés et incohérences, notamment :

- des définitions différentes pour chacune des catégories de charges;*
- des quantités d'extrants calculées différemment;*
- des pondérations différentes pour les extrants selon les types de MRI mis en place;*

- *des projets majeurs qui ont eu des impacts structurels sur l'évolution des charges dans le temps;*
- *des données qui ne sont pas à jour »¹⁵.*

[22] En conséquence, la Régie juge opportun de traiter, dans le cadre d'une phase 2 du présent dossier, les enjeux relatifs au « *scoping* » de l'étude PMF. Dans cet optique, elle fixe l'échéancier suivant :

Le 30 avril 2019 à 12 h	Date limite pour le dépôt par le Distributeur de sa proposition à l'égard du « <i>scoping</i> »
Le 14 mai 2019 à 12 h	Date limite pour le dépôt des propositions des intervenants
Le 28 mai 2019 à 12 h	Date limite pour la réplique du Distributeur

[23] Par ailleurs, bien que la Régie privilégie une application possible du résultat lors de la dernière année du MRI première génération, elle est consciente des délais supplémentaires occasionnés par la participation des intervenants dans l'établissement du « *scoping* ». De ce fait, elle autorise un report de l'échéancier initial de l'étude PMF afin que cette dernière soit réalisée et déposée au plus tard dans le cadre du dossier tarifaire 2021 du Distributeur, garantissant ainsi l'application du résultat lors de la première année du MRI de la deuxième génération.

[24] La Régie demande donc au Distributeur de déposer un calendrier révisé pour la réalisation de l'étude PMF, au plus tard le 30 avril 2019.

[25] **Pour ces motifs,**

La Régie de l'énergie :

FIXE l'échéancier établi au paragraphe 22 de la présente décision pour le traitement de la phase 2;

¹⁵ Décision [D-2017-043](#), p. 38 et 39, par. 142 et 146.

DEMANDE au Distributeur de déposer un calendrier révisé pour la réalisation de l'étude PMF, **au plus tard le 30 avril 2019.**

Louise Rozon
Régisseur

Simon Turmel
Régisseur

Sylvie Durand
Régisseur