

Régie de l'énergie du Québec

R-3707-2009

Demande du Transporteur afin d'obtenir une autorisation pour acquérir ou construire des immeubles ou des actifs destinés au transport d'électricité au cours de l'année 2010.

Mémoire de l'ACEF de l'Outaouais

Préparé par Mounir Gouja, Ph. D., ENER-MG

Pour

l'Acef de l'Outaouais

109, rue Wright,

Gatineau (Qué.)

J8X 2G7

24 novembre 2009

TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	4
2.	INVESTISSEMENTS NE GENERANT PAS DE REVENUS ADDITIONNELS	5
3.	INVESTISSEMENT EN REPONSE A LA CROISSANCE DES BESOINS.....	6
4.	IMPACTS TARIFAIRES DES INVESTISSEMENTS PROJETÉS	8
5.	CONCLUSION	10

MANDAT

L'Acef de l'Outaouais a confié à Monsieur Mounir Gouja de ENER-MG le mandat d'analyser le dossier R-3707-2009 déposé par Hydro-Québec TransÉnergie et de faire part de ses commentaires et recommandations au sujet des investissements projetés par le Transporteur en 2010.

1. INTRODUCTION

Hydro-Québec dans ses activités de Transport d'électricité (le Transporteur ou HQT) dépose dans le présent dossier une demande d'autorisation d'un budget d'investissement dans des projets dont le coût individuel est inférieur à 25 M\$. Il annonce depuis des années que son réseau est devenu vieillissant et de plus en plus sollicité. Il demande alors de réaliser des travaux d'envergure en vue d'assurer la pérennité des ses installations de transport et des sommes importantes sont prévues à cet effet.

Pour faire face à ces préoccupations HQT a développé et implanté un modèle de gestion des investissements par portefeuille. Il annonce que ce modèle lui permet d'optimiser la gestion de l'ensemble des investissements qu'il a classé en 4 catégories :

1. investissements en Maintien des actifs,
2. investissements en Maintien et amélioration de la qualité du service,
3. investissements en Respect des exigences et
4. investissements en Croissance des besoins de la clientèle.

Pour les 3 premières catégories ne générant pas de revenus additionnels, les budgets prévus pour 2010 s'élèvent à 516,9 M\$ contre 117,8 M\$ pour les investissements de croissance des besoins permettant de générer des revenus additionnels. Soit donc un total de 634,7 M\$ pour des projets de moins de 25M\$.

À eux seuls, les investissements en maintien des actifs représentent une enveloppe de 418,8 M\$ dont 332,3 M\$ sont associés à des actifs de transport d'électricité et découlent de l'application de la stratégie de gestion de la pérennité des actifs du Transporteur (la Stratégie).

2. INVESTISSEMENTS NE GENERANT PAS DE REVENUS ADDITIONNELS

La preuve du Transporteur concernant ses besoins d'investissement est construite autour d'un ensemble de déclarations basées en grande partie sur les résultats des modèles de simulation de sa Stratégie et en partie aussi sur ses analyses spécifiques qui manquent à la preuve. Malgré cette omission, dans sa première réponse à la demande de renseignements de l'Acef de l'Outaouais, le Transporteur « juge qu'il a répondu pleinement aux exigences de démonstration de la justesse et du caractère utile de ses investissements de moins de 25 M\$ pour 2010 lesquelles sont notamment prévues à la Loi et au Règlement¹. »

L'Acef considère, cependant, que la démonstration de la justesse et du caractère utile des investissements du Transporteur n'est pas faite puisque la preuve n'avance pas d'arguments à ce sujet. À titre d'exemple, questionné sur le niveau de risque admissible après lequel il deviendrait nécessaire d'investir dans les bassins de récupération, le Transporteur explique que « dans le cadre des projets, une étude environnementale est réalisée et le spécialiste en environnement juge de la nécessité d'installer des bassins de récupération² ».

Par rapport au critère de moindre coût des investissements, le Transporteur souligne « qu'il choisit toujours la solution qui répond à la problématique au moindre coût. De plus, il met en œuvre des stratégies pour sécuriser et contrôler les coûts de ses approvisionnements³ ». Et pourtant aucune des analyses de rentabilité économique des projets du Transporteur n'est annexée à la preuve pour démontrer l'optimalité des choix faits.

Quand bien même le cadre réglementaire demanderait au Transporteur de justifier et rendre compte d'une enveloppe d'investissements et non de chaque projet pris individuellement, il serait important pour la Régie et pour les intervenants de s'assurer, chiffres à l'appui, que les démarches du Transporteur sont optimales sur le plan économique ou prudentes et viables en termes de risque et de fiabilité du réseau. Malheureusement, la preuve du Transporteur n'en fait pas la démonstration. Les

¹ HQT-2, Document 2, page 3 de 13

² HQT-2, Document 2, page 8 de 13, réponse 7c.

³ HQT-2, Document 2, page 3 de 13

réponses données aux demandes de renseignement des intervenants et de la Régie n'apportent pas plus d'éléments sur l'optimalité et la fiabilité des choix du Transporteur en matière d'investissement si ce n'est par la référence aux modèles de la Stratégie. HQT refuse parfois de répondre à certaines demandes. Il appartient à la Régie de juger du bien fondé de ces refus.

Une des préoccupations majeures de l'Acef se situe au niveau de la première étape de la Stratégie de gestion de la pérennité des actifs du Transporteur qui consiste à identifier, sur une base technique, les besoins de renouvellement d'équipements en nombre et en volume d'investissement. À cette étape de la Stratégie se fait l'évaluation des actifs et installations de transport d'électricité sur la base d'un certain nombre de critères de pérennité ou d'analyses techniques.

De l'avis de l'Acef, il est essentiel que cette évaluation soit validée par la Régie en vue de s'assurer que les données utilisées dans le reste des étapes de la Stratégie reflètent bien la réalité de la situation et que les besoins en maintien des actifs et leurs risques associés ne sont pas surévalués. Nous recommandons donc qu'une tierce partie compétente et indépendante soit mandatée par la Régie et chargée de la validation de certaines évaluations et analyses techniques faites par le Transporteur en procédant, par exemple, par échantillonnage des actifs et installations du Transporteur.

La question de la validation de l'état réel du parc d'actifs et installations du Transporteur devrait préoccuper davantage la Régie du moment où la preuve à l'étude ne démontre pas suffisamment l'interaction entre les deux approches utilisées dans l'identification des besoins d'investissement, à savoir le remplacement ou la remise à neuf. Il ne faut pas perdre de vue que dans le régime actuel de régulation, le Transporteur est plus incité à substituer du capital au travail et donc à procéder au remplacement plutôt qu'à la réparation ou la remise à neuf.

3. INVESTISSEMENT EN REPONSE A LA CROISSANCE DES BESOINS

Le Transporteur nous informe que la majorité de ses investissements vise à répondre aux besoins de la charge locale suivant des dépassements de capacités notamment

dans des postes satellites et suivant les prévisions du Distributeur⁴. Au yeux de l'Acef, ces prévisions agrégées, telles qu'elles sont présentées au tableau 17 de la preuve⁵, ne permettent malheureusement pas sous cette forme de justifier chacune des catégories d'investissement demandées pour 2010 qui sont présentées à la section *Investissement relatifs à l'alimentation de la charge locale*⁶. D'autres informations manquent alors à la preuve du Transporteur pour justifier ces investissements. HQT aurait dû déposer au moins les données relatives aux dépassements de capacité dans les postes satellites et démontrer le rapport entre ces dépassements et les budgets demandés.

L'Acef de l'Outaouais mais aussi la Régie ont demandé plus de données et de renseignements sur les prévisions des besoins en puissance par région, zone, ou actif (poste, ligne...), ou selon la pratique du Transporteur en matière de planification régionale. La réponse du Transporteur était à l'effet qu'il « *ne réalise pas de prévisions de la demande de la charge locale sur une base régionale, cependant, les prévisions de charge du Distributeur sont considérées dans l'analyse des dépassements de capacité, notamment dans les postes satellites pour déterminer les investissements requis pour les besoins reliés à la charge locale*⁷ ».

À l'une des questions de l'Acef, il répondait, pourtant, que « *le Distributeur fournit les prévisions telles qu'elles sont présentées au tableau 17 de la pièce HQT-1, Document 1 (prévisions agrégées à propos des besoins de la charge locale) sur les horizons et selon les regroupements requis aux fins d'analyse du Transporteur*⁸ ».

Alors que pour les distributeurs (gaz et électricité) des sommes demandées pour inclusion au revenu requis qui ne dépassent même pas la centaine de milliers de dollars sont souvent scrutées à la loupe et justifiées au millier près, la Régie se retrouve aujourd'hui devant une demande du Transporteur pour l'autorisation d'un budget de près de 113 millions de dollars pour répondre aux besoins de la charge locale sans aucune justification économique des projets proposés ni validation des facteurs déclencheurs tels que les prévisions de la demande soumises par le Distributeur.

⁴ HQT-1, Document 1, p. 56

⁵ HQT-1, Document 1, p. 54

⁶ HQT-1, Document 1, p. 56

⁷ HQT-2, Document 1, page 9 de 14, réponse R9.3

⁸ HQT-2, Document 2, page 11 de 13, réponse R11.a

Le Transporteur annonce, en effet, qu'il ne procède pas systématiquement à une validation des prévisions de charge fournies par le Distributeur⁹. Or si, comme il l'annonçait, la grande majorité de ces investissements était planifiée de concert avec sa division sœur¹⁰, le Distributeur, et si peu d'information s'avère communiquée à la Régie et aux intervenants sur les éléments justifiant de tels projets, alors les préoccupations quant à la transparence sur la question de l'utilité et à l'optimalité des choix d'investissement deviennent réelles et sérieuses aux yeux de l'Acef. La Régie serait alors sans doute face aux deux problèmes les plus redoutables de la régulation économique des monopoles : le problème de dissymétrie d'information entre le régulateur et l'entreprise réglementée et le problème de surinvestissement connu sous l'effet Averch-Johnson¹¹.

L'Acef est d'avis que pour les prochaines requêtes du Transporteur un historique et un état des lieux sur les zones de forte charge doivent être dressés et annexés à la demande d'autorisation. Les données concernant les dépassements de capacité dans certaines installations du Transporteur doivent aussi être communiquées. Le Transporteur doit aussi apporter des justifications quant aux investissements requis et aux interventions planifiées pour répondre à la croissance de la charge et aux dépassements des capacités existantes. Il est question des ajouts de transformateurs dans certains postes, des lignes de départ, de disjoncteurs, de compensateurs ainsi que des actifs de télécommunication (notamment les liaisons optiques).

4. IMPACTS TARIFAIRES DES INVESTISSEMENTS PROJETÉS

Le Transporteur a estimé et présenté l'impact tarifaire de ses investissements de 2010 sur ses revenus requis par référence au tarif de transport de 72,00 \$/kW en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009.

⁹ Voir HQT-2, Document 2, p. 11, réponse R-11b

¹⁰ HQT-2, Document 2, p. 12, réponse R-11c

¹¹ L'effet Averch-Johnson est un phénomène de surinvestissement qui se produit lorsque le régulateur garantit un taux de rendement du capital au moins égal à celui du marché pour l'entreprise réglementée. Cette dernière est incitée par cette stratégie à investir au-delà de ses besoins réels d'investissement ou à substituer du capital au travail pour augmenter ses profits. La combinaison productive n'est plus alors optimale.

Il a présenté cet impact tarifaire sur un horizon de 10 ans, soit de 2010 à 2019 en distinguant l'impact des investissements ne générant pas de revenus additionnels, de celui des investissements générant des revenus additionnels et celui de l'ensemble des investissements.

Quant à l'impact tarifaire des investissements ne générant pas de revenus additionnels, le Transporteur en distingue l'impact des nouvelles mises en service de celui des mises en service antérieures. Il y a lieu de noter que les mises en service antérieures ont grandement contribué à réduire les impacts sur les tarifs qui, sur la période 2010 à 2019, sont restés quand même importants, égalant 2,6%. Pour la seule année 2010, l'impact tarifaire de ces investissements est de 5,2%. Le Transporteur attribue cet impact principalement à la nouvelle méthode d'amortissement¹². Pour l'Acef de l'Outaouais il s'agit aussi de l'effet d'une fuite en avant des dépenses d'investissement dits de maintien des actifs dans laquelle s'embarque le Transporteur depuis l'introduction de sa Stratégie.

L'impact moins important des investissements générant des revenus additionnels, de l'ordre de -3,4% en 2010 et de +1,6% sur la période 2010-2019, fait que l'impact tarifaire de l'ensemble des investissements se trouve amoindri : +1,5% en 2010 et +1,2% sur la période 2010-2019.

Bien qu'il s'agisse d'un impact tarifaire inférieur à l'inflation, l'Acef de l'Outaouais voudrait exprimer sa forte préoccupation au sujet des impacts tarifaires futurs des programmes d'investissement du Transporteur qui viennent priver les clients de la charge locale des avantages qu'ils ont longtemps attendu des grands projets d'investissement des années 70.

Au moment où les consommateurs québécois devraient commencer à profiter d'un réseau de transport dont les actifs sont majoritairement amortis et dont le coût doit se retrouver à son plus bas niveau, HQT décide d'investir des sommes faramineuses dictées par les modèles de sa Stratégie de gestion de la pérennité et dont l'utilité n'est pas encore bien validée. Les consommateurs québécois se retrouvent avec cette nouvelle Stratégie face à des tarifs de transport toujours à la hausse.

¹² HQT-2, Document 3, page 3 de 5

L'Acef ne peut donc endosser cet impact sur les tarifs de 2010 des investissements ne générant pas des revenus additionnels avant de s'assurer de l'utilité réelle et l'optimalité des investissements projetés et de la justesse des dépenses à engager.

5. CONCLUSION

Entendu que la preuve du Transporteur ne démontre assez la justesse et l'utilité des investissements de moins de 25 M\$ projetés pour 2010, particulièrement ceux en lien avec l'objectif de maintien de la pérennité des actifs ;

Entendu le peu d'explication apportée sur le lieu et la nature des travaux à engager dans chacune des catégories d'investissement présentées ;

Entendu qu'aucune démonstration n'est faite au sujet de la rentabilité des catégories d'investissement proposés;

Entendu les nombreux éléments reflétant les jugements et appréciations propres au Transporteur qui contribuent à la prise de décision d'investir, de remettre à neuf ou de retarder l'investissement ;

Compte tenu de ce qui précède, l'Acef de l'Outaouais recommande à la Régie de :

- ✓ ne pas autoriser pour l'année 2010 la totalité du budget d'investissement demandé par le Transporteur ;
- ✓ autoriser, dans une première étape, seulement une partie du budget demandé et ordonner au Transporteur, afin qu'il respecte adéquatement les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 du *Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie*, de compléter sa preuve en :
 - énumérant les projets planifiés pour 2010 ;
 - décrivant leur nature ;
 - démontrant leur utilité ;
 - justifiant les coûts d'investissement qui leurs sont associés ;
 - justifiant les risques réels et les conséquences associés au report des investissements demandés, de sorte que la Régie et les intervenants

puissent connaître la façon avec laquelle ces risques ont été évalués afin d'avoir un portrait plus objectif de l'état du réseau ;

- déposant un historique et un état des lieux sur les zones de forte charge ;
 - communiquant les données concernant les dépassements de capacité dans certaines installations ;
- ✓ Convoquer dans une deuxième étape le Transporteur et les intervenants à une audience publique en bonne et due forme en vue d'examiner le complément de preuve du Transporteur ;
 - ✓ Mandater une tierce partie compétente et indépendante pour valider les évaluations et analyses techniques du Transporteur servant d' « input » aux modèles de sa Stratégie.