

OBSERVATIONS DE L'UNION DES CONSOMMATEURS

Régie de l'énergie

R-3592-2005

**BUDGET DES INVESTISSEMENTS 2006 POUR LES PROJETS
DE MOINS DE 25 MILLIONS DE DOLLARS**

HYDRO-QUÉBEC TRANSÉNERGIE

OBSERVATIONS DE L'UNION DES CONSOMMATEURS

06 avril 2006

1. Introduction

Hydro-Québec, dans ses activités de transport d'électricité (« le Transporteur »), déposait le 1^{er} décembre 2005 auprès de la Régie de l'énergie sa demande afin d'obtenir l'autorisation requise pour l'acquisition et la construction d'immeubles ou d'actifs destinés au transport d'électricité.

Le Transporteur demandait entre autres à la Régie :

- d'autoriser les projets d'investissements, pour l'année 2006, dont le coût individuel est inférieur à 25 millions de dollars ;
- de permettre au Transporteur de réallouer jusqu'à 25 millions de dollars entre les catégories d'investissements.

Le 12 décembre 2005, la Régie transmettait une lettre dans laquelle elle invitait les intéressés à déposer une demande d'intervention.

Le 9 janvier 2006, la Régie accordait à l'Union des consommateurs (UC), dans sa décision D-2006-03, le statut d'intervenant et convoquait les parties à une rencontre préparatoire. L'Union des consommateurs a participé à cette rencontre tenue le 27 janvier 2006.

Le présent document contient les observations de l'UC dans le cadre du dossier en l'instance.

2. Évolution des investissements

Le présent dossier porte uniquement sur les projets d'investissements de moins de 25 millions de dollars (M\$). Les observations de l'Union des consommateurs porteront donc principalement sur ces projets. Pour les bénéfices de l'analyse cependant, ceux-ci seront également considérés en fonction des investissements totaux du Transporteur.

2.1 Projets de moins de 25 M\$

Dans la décision D-2005-50¹, la Régie autorisait des investissements de l'ordre de 550,4 M\$ alors que le Transporteur demandait un budget pour ses investissements de l'ordre de 590,7 M\$. La présente demande fait état d'un budget de 601,7 M\$ pour l'année 2006, soit une augmentation de 9,3% par rapport à ce qui a été autorisé dans le dossier précédant (R-3557-2004).

Le tableau 1 permet d'illustrer la croissance importante des budgets d'investissements pour les projets de moins de 25 M\$ du Transporteur pour les années 2001 à 2006.

¹ Dossiers R-3549-2004 et R-3557-2004.

Tableau 1 : Évolution des budgets d'investissements du Transporteur, 2001-2006²

Investissements	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Croissance totale	Croissance annuelle moyenne
A- Moins de 25 M\$ ³	-	-	258,8	396,8	550,7	601,7	132%	32%
B - Total ⁴	420,9	492,2	597,1	607,7	928,9	1007,6	139%	19%
Proportion (A/B)	-	-	43%	65%	59%	60%	-	-

Ces budgets pour les projets de moins de 25 M\$ ont augmenté de 132% en 3 ans, à un rythme annuel moyen de 32% entre 2003 et 2006.

Tableau 2 : Croissance des investissements, par catégorie, pour les projets de moins de 25 M\$ du Transporteur⁵

Catégorie	Montant (M\$)			Écart (2005 demandé/2006)	Écart (2005 autorisé/2006)
	2005 (demandé)	2005 (autorisé)	2006 (demandé)	%	%
Maintien des actifs	276,6	s.o.	291,8	5,5	s.o.
Amélioration de la qualité	74,8	s.o.	72,1	-3,6	s.o.
Respect des exigences	32,0	s.o.	76,0	137,5	s.o.
Sous total	383,4	343,1	439,9	14,7	28,2
Croissance des besoins	207,3	207,3	161,8	-21,9	-21,9
TOTAL	590,7	550,4	601,7	1,9	9,3

De façon plus détaillée, le montant total demandé pour les investissements de la catégorie « Respect des exigences » a plus que doublé depuis le dernier dossier, comme l'indique le tableau 2, passant de 32 M\$ à 76 M\$, soit une augmentation de 34 M\$.

2.2 Ensemble des investissements

Il est intéressant de constater que l'enveloppe des projets d'investissements de moins de 25 M\$ en 2006 compte pour 60% des investissements totaux du Transporteur, soit 601,7 M\$ sur 1 007,6 millions de dollars⁶. Cette proportion est relativement stable depuis 2004 (entre 60 et 65%), alors qu'elle était plutôt de 43% en 2003 (voir le tableau 1).

² R-3557-2004, HQT-1, Document 1, p. 16, R-3592-2005, HQT-1, Document 1, p. 16,19 et 20.

³ Les montants de 2003 à 2005 sont les montants autorisés par la Régie et le montant de 2006 correspond au montant demandé par HQT dans le présent dossier.

⁴ Les montants de 2001 à 2005 correspondent au tableau déposé dans le dossier R-3557-2004, HQT-1, Document 1, p.16 et celui de 2006 provient du présent dossier, HQT-1, Document 1, p. 16.

⁵ D-2005-50, p.41 et R-3592-2005, HQT-1, document 1, p. 16.

⁶ HQT-1, Document 1, p. 16, lignes 14-16 et tableau 1.

Comme les projets de moins de 25 M\$ font l'objet d'un examen moins exhaustif que les projets de plus grande ampleur, on peut se demander si davantage de ces projets sont soumis ou si un phénomène de fragmentation des grands projets en plusieurs petits projets se produit.

En matière d'évaluation environnementale où des autorisations sont requises du ministère de l'Environnement en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, la question de l'identification de ce que constitue un projet s'est posée à plusieurs reprises. Mentionnons entre autres l'affaire *Solenco inc.c. Béchard*, EYB 1989-63153 (C.A.), où la Cour a été appelée à se demander si les différentes étapes d'implantation d'un centre de traitement d'élimination des B.P.C. faisaient partie ou non d'un seul et même projet. La Cour s'est alors demandée si tous les éléments identifiés du projet étaient essentiels à la construction d'un centre de transfert (par. 63 et ss.).⁷

De même, des critères pourraient éventuellement être développés par la Régie pour distinguer si un projet ne devrait pas être considéré comme une partie d'un projet global devant faire l'objet d'une autorisation spécifique devant la Régie en vertu de l'article 73 L.R.E. et du Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie. Ces critères devraient être utilisés si ou lorsque l'identification des familles de projets ne permet pas un suivi suffisant des projets d'investissements.

Par exemple, pour le type d'équipements « postes » (HQT-1, Document 1, page 35 et HQT-7, Document 1, page 13), le Transporteur mentionne que « ces projets concernent des investissements globaux qui touchent plusieurs types d'équipements dans un poste ou une section de poste ». Les quatorze projets indiqués à la preuve du Transporteur semblent donc toucher un poste ou une section de postes. Dans ce cas, les quatorze projets s'inscrivent peut-être, la preuve ne le révèle pas, dans un seul et même projet qui s'étale sur plusieurs années et qui peut se subdiviser en différentes étapes. Pour l'Union des consommateurs, la preuve demeure donc, à ce jour, incomplète quant à la justification de l'inclusion de cet investissement en 2006 à titre de maintien des actifs de moins de 25 M\$.

2.3 Conclusion

L'Union des consommateurs est donc non seulement préoccupée par l'augmentation considérable des budgets d'investissements pour les projets de moins de 25 M\$ mais également par la forte proportion que ceux-ci représentent sur l'ensemble des investissements du Transporteur. De plus, la façon de présenter les investissements requis par les projets permet difficilement de suivre les montants autorisés en 2005 et de faire le lien entre ces montants et les budgets demandés en 2006.

Le Transporteur a démontré un effort certain à se conformer à la décision D-2005-50 de façon à faciliter, à terme, le contrôle des investissements. Il est cependant du point de vue de l'Union des consommateurs que la présentation des informations dans le présent dossier ne permet pas encore une appréciation complète et cohérente des budgets d'investissements pour les projets de moins de 25 M\$ dans le temps. Pour ce

⁷ Voir également *Gauthier c. Brassard*, REJB 1999-12332 (C.A.), notamment le par. 16.

faire, le Transporteur devrait, dans les prochains dossiers, présenter les informations sur les investissements réalisés par catégorie par rapport aux budgets demandés l'année précédente pour ainsi faciliter le suivi de la part de la Régie et des intervenants. La preuve devrait également démontrer que les projets ne constituent pas une partie d'un projet global fragmenté en plusieurs petits projets.

3 Impacts des investissements

Les demandes de budget pour les projets d'investissements peuvent être étudiées en fonction de leurs impacts immédiats sur les tarifs de transport de même que sur un horizon plus étendu. Les impacts tarifaires représentent donc un aspect important à considérer pour la clientèle du Transporteur. Il en est de même pour la répartition des investissements dans le temps.

3.1 Impacts tarifaires

Pour analyser l'impact tarifaire des budgets d'investissements demandés, le Transporteur se base sur le tarif de transport en vigueur. Le Transporteur explique sa façon de procéder de la manière suivante :

L'impact tarifaire par rapport au tarif de transport en vigueur de 72,91 \$/kW est présenté sur l'horizon 2006-2015, toutes autres choses égales par ailleurs. Un coût unitaire inférieur ou égal au tarif de transport en vigueur indique que les investissements n'exercent pas de pression à la hausse sur les tarifs de transport.⁸

En réponse à la question 6.1 de la demande de renseignements de l'UC, à savoir si un impact à la baisse sur les tarifs de transport était possible, le Transporteur indique ceci :

Ces baisses du coût unitaire associé aux investissements pourraient éventuellement contribuer à la réduction du tarif de transport, à condition que les autres composantes des revenus requis sur lesquels est basé le tarif de transport demeurent stables.⁹

La comparaison du tarif de transport et du coût unitaire des projets d'investissements apparaît comme un bon outil d'analyse mais il nous semble qu'il ne devrait pas servir de facteur principal à la détermination de la nécessité des projets. La marge de manœuvre entre le tarif en vigueur et le coût unitaire ne devrait pas constituer une justification automatique des budgets supplémentaires pour les projets d'investissements.

⁸ HQT-1, Document 1, p. 63, lignes 18-22.

⁹ HQT-7, Document 2, Réponse à la question 6.1 de l'Union des consommateurs.

En somme, il devrait toujours être clairement démontré que les projets d'investissements sont nécessaires ou que le devancement de projets inévitables permette d'éviter, ou du moins limiter, la hausse des tarifs de transport au cours des années subséquentes. Autrement, le Transporteur pourrait considérer qu'il est, de son point de vue, justifié de demander des budgets d'investissements supplémentaires simplement parce que la marge de manœuvre qui lui est offerte par rapport au tarif en vigueur le permet.

Dans sa demande de renseignements, l'UC demandait au Transporteur de quantifier les effets des impacts non désirables sur la continuité du service et des mesures de rattrapage des investissements, en comparaison des budgets d'investissements demandés. L'extrait suivant expose un élément de la réponse du Transporteur :

Dans l'éventualité où les équipements du réseau seraient dans un état tel que la fiabilité du réseau pourrait être compromise, des mesures de rattrapage nécessitant des investissements additionnels devraient dès lors être mises en œuvre pour augmenter le rythme de réalisation des projets afin de rectifier la situation.¹⁰

À cela, le Transporteur ajoute des éléments comme l'organisation du travail, l'indisponibilité des équipements, la qualité du service et le nombre d'équipements dans la banque d'appareillage majeur (BAM)¹¹.

Comme les impacts non désirables et les mesures de rattrapage ne sont pas chiffrés ou quantifiés par le Transporteur, il est difficile d'apprécier avec justesse la nécessité et l'ampleur des budgets associés aux différents projets d'investissements et de juger des répercussions sur les tarifs du Transporteur.

3.2 Répartition des investissements

On peut voir dans la preuve du Transporteur que certains équipements doivent ou devront être remplacés sur la base de l'âge et de l'année d'installation. L'échéance de la durée de vie pour certains équipements nécessitera des investissements nettement plus importants à certaines périodes compte tenu du grand nombre d'équipements installés en même temps¹².

Par exemple, on se rapproche de l'échéance pour bon nombre de transformateurs de puissance et de sectionneurs. Il pourrait donc être préférable de répartir le plus possible dans le temps ces investissements pour éviter des fluctuations importantes à la hausse à certains moments.

Pour répartir les besoins de remplacement d'équipements, le Transporteur détermine entre autres un nombre annuel de remplacements de certains équipements, tel qu'il le mentionne en réponse à la question 3.2 de la demande de renseignements de l'UC. Il indique également son intention d'optimiser sa façon de procéder :

¹⁰ HQT-7, Document 2, réponse à la question 1.2 de l'Union des consommateurs, p. 4, lignes 19-24.

¹¹ *Ibid.*, p. 5, lignes 1-8.

¹² HQT-1, Document 1, p. 32-33, graphique 2,3 et 4.

Par ailleurs, le Transporteur a entrepris une démarche dans le but d'optimiser sa stratégie de gestion de la pérennité des actifs qui viendra définir d'autres mesures de lissage plus globales, en fonction principalement du niveau de risque acceptable et en tenant compte de l'état et du vieillissement du parc d'équipements.¹³

Le lissage et la répartition des projets d'investissements constituent évidemment des moyens permettant d'atténuer ou d'aplanir les effets de périodes de remplacement intensives de certains équipements. À cet effet, l'UC note l'intention du Transporteur de partager avec la Régie les résultats de l'exercice d'amélioration de l'établissement des investissements en Maintien des actifs¹⁴.

3.3 Conclusion

D'après les informations fournies par le Transporteur, l'Union des consommateurs constate que la comparaison des coûts unitaires des projets d'investissements avec le tarif de transport en vigueur est une méthode utile pour s'assurer de la neutralité tarifaire des projets. Par contre, dans le cas où ce critère devient un objectif, une réduction du tarif de transport est facilement écartée.

De plus, l'Union des consommateurs est d'avis que le Transporteur devrait être en mesure de présenter les impacts non désirables sur la continuité du service en question ainsi que les mesures de rattrapage et de chiffrer les effets de ces impacts et de ces mesures. Dans le cas contraire, il est difficile de juger de l'utilité réelle des projets d'investissements requis par le Transporteur.

* * *

¹³ HQT-7, Document 2, réponse à la question 3.2 de l'Union des consommateurs, p. 8, lignes 23-28.

¹⁴ HQT-1, Document 1, p. 34, lignes 8-19.