

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL
N^o : R-3740-2010

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

FÉDÉRATION CANADIENNE DE
L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE (FCEI)

Intervenante

et

HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION (HQD)

Demandeur

PLAN D'ARGUMENTATION DE L'INTERVENANTE FCEI

DOSSIER R-3740-2010

« Descartes s'est trompé mais avec méthode » (Voltaire)

Régie de l'énergie
DOSSIER R-3740-2010
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
Date 20 décembre 2010
Pièces n ^o : NON COTÉE

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3740-2010
PIÈCE NO: C-12-9 FCEI
Date: 20 décembre 2010

Le 20 décembre 2010

Introduction

1. La FCEI a commenté sur les enjeux suivants :
 - Prévission de la demande D/DM
 - Charges d'exploitation / formule paramétrique
 - Critères d'établissement des éléments spécifiques
 - Nouvel élément spécifique – Protection de l'environnement
 - Critères de reclassification des éléments spécifiques vers l'enveloppe globale
 - Entretien préventif systématique et réhabilitation des ouvrages civils
 - Mesures de sécurité cybernétique
 - Gestion des cours d'entreposage de poteaux
 - Stratégie pour la clientèle à faible revenu
 - Indicateur – Délai moyen de réponse téléphonique
 - Programme clé en main du PGEE

Prévission de la demande D/DM

2. La preuve révèle que depuis 2008, il subsiste un écart positif entre les ventes réelles normalisées et les ventes prévues pour la catégorie de consommateurs D/DM.
3. La preuve écrite du distributeur ne présente aucune justification exhaustive de ces écarts. Le tout a été confirmé en audience.
4. Lors de son témoignage le témoin d'HQD, monsieur Nadeau, a invoqué les écarts relativement aux prévisions de mises en chantier pour expliquer les écarts des ventes 2008 et 2009.
5. La FCEI soumet que même avec des écarts de prévision de 10 000 mises en chantier, à 20 000 KWh ménage, on explique seulement 200 GWh d'écart. C'est une portion minime des écarts 2008 et 2009 qui sont respectivement de 800 et 2000 GWh.
6. La FCEI a évalué l'impact d'une augmentation de volumes qui se concentre au deuxième palier du tarif D, soit 7,51 ¢/kWh, les revenus prévus seraient alors supérieurs de 137 M\$. Sur la base du coût évité (tous usages confondus) du tarif D, soit 6,43 ¢/kWh

- (incluant transport – charge locale et distribution), les coûts auraient augmenté de 117 M\$. Par conséquent, la sous-estimation des ventes entraîne un effet tarifaire à la hausse de l'ordre de 20 M\$.¹
7. Compte tenu que ces écarts positifs au tarif D/DM depuis 2008 persistent, leur impact tarifaire et l'incapacité d'HQD d'expliquer des portions importantes de ces écarts par des facteurs macroéconomiques, la FCEI demande que le Distributeur présente dans la cadre de la cause tarifaire 2012 une analyse détaillée des causes des écarts entre les prévisions présentées aux dossiers tarifaires et les résultats réels pour 2008, 2009, et 2010.
 8. À ce niveau nous croyons qu'il y a une incompréhension de la part du Distributeur quant à la recommandation de la FCEI.
 9. Le procureur d'HQD faisait allusion à des modifications méthodologiques ou à des « tours de vis ».
 10. La FCEI ne propose pas de changement méthodologique, elle ne fait que s'interroger sur les écarts observés et demande que le Distributeur dépose une explication complète et détaillée de ces écarts.
 11. Le procureur d'HQD indiquait par ailleurs qu'aucun des intervenants ne présente de prévision de vente.
 12. C'est un argument qui n'est pas recevable. Pour faire des prévisions, il faut des données dont les intervenants ne disposent pas.
 13. Par ailleurs, compte tenu de l'importance que joue la prévision des ventes dans l'établissement des tarifs et de l'impact des écarts observés, la FCEI est d'avis que le Distributeur devrait étoffer sa preuve au niveau de la prévision des ventes dans les dossiers futurs. Notamment, le dossier du Distributeur n'établit aucune comparaison entre les prévisions de ventes de l'année témoin et de l'année de base et les ventes réelles de l'année historique.
 14. La FCEI recommande par conséquent que les dossiers tarifaires futurs présentent une explication exhaustive de la variation entre la prévision de l'année de base et de la prévision de l'année témoin du dossier tarifaire précédent (i.e. dans le présent dossier, l'écart entre l'année de base 2010 et l'année témoin 2010 du dossier tarifaire 2010) où l'impact de chaque facteur sur la prévision serait quantifié.
 15. De plus, la FCEI recommande que la variation entre l'année de base et l'année historique soit expliquée de la même manière pour chacun des tarifs, incluant l'erreur de prévision du modèle (i.e. dans le présent dossier, l'écart entre l'année de base 2010 et l'année historique 2009).

¹ En supposant un revenu moyen par kWh au tarif D/DM, soit de 7,33 ¢ [HQD-12 Document 3], la hausse du revenu serait de 134 M\$ plutôt que 137 M\$ pour un impact de 17 M\$. Cette façon alternative d'estimer les revenus supplémentaires ne change donc pas la conclusion du présent exemple.

Charges d'exploitation / Formule paramétrique

16. L'annexe B de la pièce HDQ-7, document 1, à la page 29, présente le calcul servant à établir les charges d'exploitation. L'un des éléments du calcul est la croissance des activités liées aux nouveaux abonnements.
17. Lorsque qu'interrogé par la FCEI sur la proportion des coûts fixes dans les charges d'exploitation, la preuve révèle que le Distributeur ne dispose pas de cette information. Aussi, le Distributeur affirme qu'il ne dispose d'aucune analyse du coût marginal d'exploitation associé à l'addition de nouveaux clients.
18. Le Distributeur répond que le nombre d'abonnements a été reconnu comme étant le meilleur inducteur de coûts et est suffisant. Cette réponse ne satisfait pas la FCEI. Cette dernière ne questionne pas la pertinence pour le Distributeur d'utiliser le nombre d'abonnements dans sa fonction de charges d'exploitation, mais bien la validité de l'hypothèse implicite selon laquelle il n'y aurait aucun coût fixe dans les charges d'exploitation. Le fait que le nombre de clients soit un bon inducteur de coût n'est absolument pas en contradiction avec des charges d'exploitation en partie fixes.
19. En présumant que l'ensemble des coûts sont fixes, la formule transfère toutes les économies d'échelles au Distributeur. Cela paraît inacceptable, d'autant plus que le Distributeur admet ne pas avoir analysé le coût marginal associé à l'addition de client.
20. Par conséquent, la FCEI demande que le Distributeur présente, au prochain dossier tarifaire, une analyse détaillée du coût marginal associé à l'addition de nouveaux clients.
21. En ce qui concerne le présent dossier tarifaire et considérant qu'aucune information n'est disponible pour faire un choix éclairé, la FCEI recommande à la Régie d'utiliser une proportion de 50% de coûts fixe dans l'application de la formule, soit la valeur médiane du domaine des valeurs possibles. Bien que cette valeur soit tout aussi arbitraire que la valeur de 100% utilisée à l'heure actuelle, elle représente le scénario mitoyen.
22. La FCEI juge surprenante la réponse du Distributeur : Modification du facteur de croissance amènerait une modification des autres paramètres « efficacité » [HQD-13, doc 1.1, p.26].
 - Efficacité est utilisée pour « calibrer » le modèle [Boulangier /Boyer notes sténographiques 7 décembre 2010 p. 64 et p. 114, 115 et 117]
 - Si l'efficacité sert de calibrage, elle est influencée par tout ce qui affecte la formule et tout ce qui affecte le besoin
 - Économies d'échelle
 - Modifications comptables
 - Stratégie faible revenu

- Capitalisation plus importante de certains coûts
 - Éléments spécifiques favorables
 - Conclusion : Pas uniquement de modifications aux façons de faire
23. L'efficacité est donc surévaluée. Rappelons que chez Gazifère, le coût marginal équivaut à environ 1/3 du coût moyen (approx. 100\$ / 300\$) – preuve à l'audience.
24. Si vraiment l'efficacité fait office du facteur de « calibrage », il est d'autant plus important d'établir le facteur de croissance au coût marginal.
25. À ce sujet, le Distributeur affirme que : « l'enveloppe des charges d'exploitation s'inspire de façon générale du modèle de la réglementation incitative qui comprend généralement un facteur de croissance reconnu intégralement malgré la présence implicite de coûts fixes. » [HQD-13, doc 1.1, p.26].
26. Le procureur d'HQD a ajouté dans sa plaidoirie que « ci c'est bon pour Gazifère et Gaz Métro » c'est bon pour le Distributeur.
27. Le témoin de la FCEI, monsieur Gosselin, a expliqué très clairement lors de son témoignage pourquoi cette affirmation est fautive et pourquoi ce qui est applicable au niveau de la réglementation incitative ne l'est pas pour la réglementation en coût de service.
28. Il est de notoriété publique que la réglementation en coût de service n'incite pas à présenter de l'efficacité au dossier tarifaire et que, par conséquent, lorsqu'il est question de mesure d'efficacité et d'incitatif, appliquer une logique de mécanisme incitatif dans un cadre de réglementation en coût de service ne fonctionne tout simplement pas.
29. En absence d'un tel incitatif, la seule façon de s'assurer que de l'efficacité soit présente est de la mesurer de façon précise et d'en faire un suivi rigoureux.
30. Suivant le dépôt tardif de nouvelle preuve par le Distributeur, la FCEI demande, par ailleurs, un ajustement au résultat de la formule paramétrique pour les transferts entre enveloppe globale et éléments spécifiques, le cas échéant.

Critères d'établissement des éléments spécifiques

31. HQD présente les critères suivants pour l'établissement des éléments spécifiques :
- (i) Coût hors du contrôle du Distributeur (ex. coût de retraite) ;
 - (ii) Coût découlant d'exigences externes telles que lois et obligations de prise en charge de réseaux (ex. Schefferville) ;

-
- (iii) Coût extraordinaire ou lié à de nouvelles activités et n'ayant pas été prévu dans les budgets des années antérieures (ex. stabilisation SIC, inspection et retraitement des poteaux) ;
 - (iv) Coût temporaire découlant de projets d'investissements et/ou générant des gains (ex. Ajout de condensateurs, Progiciel GE-Smallworld);
 - (v) Coût supérieur à 2 M\$.
32. Les critères proposés sont globalement raisonnables, mais trop larges à divers égards.
 33. D'abord, le deuxième critère devrait se limiter aux coûts découlant de nouvelles exigences externes plutôt que d'exigences externes en général, tel que libellé. En effet, si l'exigence externe était déjà existante, elle ne devrait pas entraîner de nouveaux coûts.
 34. De plus, les éléments spécifiques devraient être des activités ou actions précises et bien circonscrites. L'atteinte d'un objectif général sans précision des activités qui en découlent ne devrait pas être reconnue comme un élément spécifique. Par exemple, dans le cas des mesures de sécurité cybernétique, le Distributeur justifie la réintégration de l'élément spécifique à l'enveloppe globale en argumentant que des mesures de sécurité seront nécessaires dans le futur. Toutefois, il n'est pas en mesure de spécifier ces activités et demande donc indirectement le financement d'un objectif général plutôt que le financement d'une activité. Il semble clair que l'approbation d'un élément spécifique sur la seule base d'un objectif ne permettrait pas à la Régie de porter un jugement éclairé sur le niveau de budget demandé et de faire le suivi du lien entre le budget et le travail accompli de façon adéquate.
 35. La FCEI est aussi d'avis que les éléments spécifiques devraient être traités de façon symétriques. Ainsi, les éléments spécifiques qui font diminuer les coûts devraient être répertoriés de la même façon que ceux qui les font augmenter. Par exemple, la disparition d'une exigence externe qui ferait diminuer les coûts devrait être comptabilisée comme élément spécifique. En l'absence d'une telle symétrie, la mesure de l'efficacité réelle sera faussée.
 36. Le caractère permanent ou transitoire et idéalement l'horizon temporel d'un élément spécifique devraient être connus et démontrés avant que celui-ci soit approuvé.
 37. Au-delà de l'établissement des critères, il est important que l'information nécessaire à l'évaluation de ces critères et au bien-fondé des budgets demandés soient disponibles. À cet égard, on note que la preuve du Distributeur ne remplit pas ce besoin informationnel.
 38. Afin d'assurer une évaluation adéquate des critères qui seront mis en place ainsi que du bien-fondé des budgets demandés, la FCEI recommande à la Régie d'exiger que les données futures du Distributeur contiennent minimalement l'information identifiée dans la preuve de la FCEI aux pages 14 et 15.

Nouvel élément spécifique

39. La FCEI demande qu'un ensemble d'information soit exigé au dossier pour tout nouvel élément spécifique.
- Sans exigence explicite l'information n'est pas donnée (e.g. protection de l'environnement)
 - Une part importante des hausses de coûts vient des éléments spécifiques
 - Important de justifier les budgets, même si seulement 4 M\$!
 - Demande explicite de la Régie est nécessaire

Nouvel élément spécifique – Protection de l'environnement

40. Le Distributeur invoque le critère #2 alors qu'aucune des caractérisations/réhabilitations prévues ne correspond à une exigence réglementaire.
41. Par ailleurs, le Distributeur invoque aussi la diligence pour agir de façon préventive (critère #3), la FCEI n'est pas contre une approche proactive, mais encore faut-il avoir une direction claire.
42. Le Distributeur tient toutefois un discours qui paraît incohérent.
43. HQD prévoit 23 et 10 réhabilitations. Le budget spécifique vise surtout des réhabilitations.
- « Cette stratégie consistait dans un premier temps à faire l'inventaire des sites et des données existantes afin de cibler les sites ayant un potentiel de contamination en vue de mettre en place un programme s'appliquant à l'ensemble des propriétés.
- Cette meilleure connaissance permet maintenant au Distributeur d'intensifier ses actions en matière de protection de l'environnement par la mise en place de ce programme. » HQD-13, doc. 1, p. 77.
44. M. Boyer a affirmé en audience ce qui suit :
- « Mais pour moi le quatre millions (4 M\$) c'était plus de dire on va se faire un portrait de nos risques puis après ça on sera en mesure de vraiment avoir une idée plus claire de l'enveloppe qu'il faudrait avoir en termes de risques environnementaux puis de probabilités » (Notes sténographiques, 9 décembre 2010, p. 198-199).
45. En quoi 23 caractérisations de plus vont permettre d'avoir un portrait complet de la situation?

46. 23 caractérisations c'est à peine plus que l'enveloppe de base. Déjà plusieurs dizaines de caractérisations ont été faites à ce jour, 23 de plus feraient toute la différence?
47. On ne connaît pas actuellement le nombre de caractérisations. On parle de 147 sites, mais combien d'emplacements? Le budget n'est pas pleinement justifié : On ne sait pas comment le 4 M\$ est obtenu.
48. Le Distributeur devrait commencer par faire l'ensemble de ses devoirs et pourra présenter une nouvelle demande quand il aura une idée plus claire de la direction qu'il choisit, en complétant la phase d'évaluation et réalisant un inventaire complet.

Critères de reclassification des éléments spécifiques vers l'enveloppe globale

49. Pour qu'un élément spécifique puisse être réintégré à l'enveloppe globale, le Distributeur propose qu'il soit permanent et que ses coûts soient stabilisés. Bien que ces critères semblent raisonnables, il importe de s'assurer qu'ils soient évalués correctement.
50. Le FCEI recommande par conséquent que la stabilité des coûts soit évaluée sur la base de données réelles et d'activités connues.
51. Ni la permanence du besoin, ni la stabilité du budget n'étant démontrées, la FCEI recommande à la Régie de rejeter la demande du Distributeur de réintégrer à l'enveloppe globale l'élément spécifique Gestion des cours d'entreposage de poteaux.

Entretien préventif systématique et réhabilitation des ouvrages civils

52. Pour l'année témoin 2011, le Distributeur demande un budget de 2,5 M\$ pour l'inspection des ouvrages civils et un budget de 1,5 M\$ pour les corrections mineures. De plus, il propose de réintégrer cet élément spécifique à l'enveloppe globale.
53. La FCEI juge le budget de 4 M\$ élevé.
54. La FCEI recommande donc à la Régie d'approuver un budget 2011 de 2,2 M\$ (2,0 M\$ + 0,2 M\$) pour l'entretien préventif systématique et la réhabilitation des ouvrages civils.
55. Concernant la réintégration de cet élément spécifique à l'enveloppe globale, la FCEI juge la demande prématurée. Tout comme pour l'élément spécifique Gestion des cours d'entreposage de poteaux, la stabilité budgétaire n'est pas démontrée.
56. La stabilité budgétaire n'étant pas démontrée, la FCEI recommande à la Régie de rejeter la demande du Distributeur de réintégrer à l'enveloppe globale l'élément spécifique Entretien préventif systématique et la réhabilitation des ouvrages civils.

Mesures de sécurité cybernétique

57. Pour l'année témoin 2011, le Distributeur propose de réintégrer cet élément spécifique à l'enveloppe globale, soit un montant de 8,7 M\$. Le Distributeur évalue le budget requis

de l'année témoin pour cette activité à 9,5 M\$, dont 4,7 M\$ pour le maintien des activités de la phase I et 4,8 M\$ pour la mise en place des activités de la phase II.

Gestion des cours d'entreposage de poteaux

58. Le Distributeur propose de réintégrer cet élément spécifique à l'enveloppe globale en invoquant « sa capacité de réalisation annuelle assez stable et de la récurrence annuelle de cette activité jusqu'à terme ».²
59. Le FCEI juge cette proposition trop hâtive parce que ni la permanence, ni la stabilité de ce projet n'ont été établies.
60. La stabilité budgétaire n'étant pas démontrée, la FCEI recommande à la Régie de rejeter la demande du Distributeur de réintégrer à l'enveloppe globale l'élément spécifique Mesures de sécurité cybernétique.

Stratégie pour la clientèle à faible revenu

61. Pour l'année témoin 2011, le Distributeur propose de réintégrer l'élément spécifique Stratégie pour la clientèle à faible revenu à l'enveloppe globale.
62. La stabilité budgétaire n'étant pas démontrée, la FCEI recommande à la Régie de rejeter la demande du Distributeur de réintégrer à l'enveloppe globale l'élément spécifique Stratégie pour la clientèle à faible revenu.
63. DMR : il est important de savoir si le niveau de service va se maintenir.

Indicateur – Délai moyen de réponse téléphonique

64. Le Distributeur propose de remplacer l'indicateur de qualité de service « coefficient de service téléphonique » (CST) par un nouvel indicateur : le « délai moyen de réponse téléphonique » (DMR). Il propose de plus de ne maintenir qu'une seule mesure de l'indicateur plutôt que deux mesures distinctes pour les clientèles résidentielle et commerciale.
65. La FCEI demande que des indicateurs distincts soient maintenus afin de pouvoir suivre la qualité de service offerte à chacune des clientèles.

PGEÉ

66. Le Distributeur indiquait dans son PGEÉ 2010 le peu de réceptivité des petits clients commerciaux à ces programmes d'efficacité énergétique. Le Distributeur attribuait notamment ces insuccès aux barrières de marché dont les contraintes de temps et de moyens financiers des petits clients commerciaux.

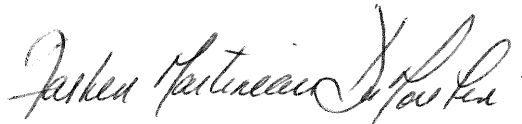
² HQD-7, document 1, page 24.

-
67. La FCEI avait une appréhension initiale face à l'exigence d'accepter toutes les mesures proposées par le prestataire de service (obstacle majeur) depuis le lancement du programme, force est de constater que, dans le cas de l'Approche clé en main, cette contrainte ne semble pas problématique.
 68. La FCEI demeure préoccupée par le fait que cette exigence puisse devenir un standard pour les programmes visant les clients commerciaux.
 69. Toutefois, la FCEI recommande l'adoption de ce programme en tenant compte des réserves exprimées.

Conclusions

70. La FCEI demande à la Régie d'accueillir ses recommandations présentées dans le présent dossier.

Montréal, 20 décembre, 2010



FASKEN MARTINEAU DuMOULIN
S.E.N.C.R.L., s.r.l.
Procureur de l'intervenante, la Fédération
canadienne de l'entreprise indépendante