

**CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL**

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

No : R-3823-2012

Demande de modification des tarifs d'Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité pour les années 2013-2014.

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse

-ET-

**L'ASSOCIATION COOPÉRATIVE
D'ÉCONOMIE FAMILIALE DE L'OUTAOUAIS**
109, rue Wright, Gatineau (Québec),
J8X 2G7;

Intervenante

ARGUMENTATION DE L'ACEF DE L'OUTAOUAIS

1. L'ACEF de l'Outaouais (ou «ACEFO»), fondée en octobre 1966, est une association coopérative dont la mission est de conseiller, d'informer et de représenter les consommateurs au sujet de leurs droits et intérêts. L'ACEF de l'Outaouais regroupe les consommateurs afin de promouvoir leurs droits et offrir des services, notamment, dans le domaine du budget, de l'endettement, de l'énergie et de la consommation;
2. Dans le cadre du présent dossier, l'ACEF de l'Outaouais a déposé un mémoire, C-ACEFO-0011, adopté le 21 novembre 2013 (N.S., 21 novembre 2013, vol.5, pp.45 à 49) et elle a déposé des réponses à la demande de renseignements no.1 de la Régie (C-ACEFO-0014);
3. La présente demande d'Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le «Transporteur» ou «HQT») a pour particularité d'établir, dans un même dossier tarifaire, les tarifs et conditions des services de transport applicables à compter du 1^{er} janvier 2013 et à compter du 1^{er} janvier 2014;

I. Efficience

4. Le Transporteur présente sa démarche d'efficience à la pièce C-HQT-0021, HQT-3, doc. 1. Il indique que jusqu'à présent, sa démarche d'efficience s'est articulée autour de deux axes, soit l'optimisation des investissements et l'optimisation des charges nettes d'exploitation. Ces deux axes d'efficience ont fait l'objet de demandes spécifiques de la Régie dans la décision D-2012-059 (aux paras. 31-32 et 40-41);
5. Concernant l'optimisation des investissements, le Transporteur indique qu'il ne suit plus à l'interne les gains d'efficience aux investissements par chantier et/ou par projet et que son modèle de gestion des actifs poursuit un objectif d'optimisation de ses activités d'investissement et de maintenance en systématisant l'arbitrage entre celles-ci afin de faire le choix le plus avantageux. Selon HQT, un tel arbitrage, en mode dynamique, ne se prête pas à un exercice de suivi selon la notion de chantier (C-0065, HQT-14, doc.1, rép. 1.1, p.4);
6. Or, l'ACEFO constate que ces informations fournies par le Transporteur sont incomplètes et ne répondent pas aux demandes de la Régie formulées dans la décision D-2012-059 aux paras. 31 et 32, à savoir :

«La Régie demande au Transporteur d'intégrer à son prochain dossier tarifaire les éléments retenus du suivi proposé quant à l'approche globale de l'efficience aux investissements, en remplacement de l'estimation des investissements évités.

La Régie demande au Transporteur de déposer dans le cadre de son prochain dossier tarifaire, selon le format du tableau R1.1, pièce B-0057, page 3, la ventilation détaillée des gains d'efficience pour chacun des chantiers d'efficience aux investissements en cours pour l'année 2011».

7. De plus, l'ACEFO observe que certains indicateurs recommandés ainsi que le processus suggéré par le Transporteur lui-même et dont il est question au para. 21 de la décision D-2012-059, n'ont pas fait l'objet de suivi de la part de HQT (C-ACEFO-0011, pp.13-14);
8. Ainsi, le Transporteur n'a pas déposé, en lien avec l'aspect *choix judicieux des investissements*, l'indicateur relatif au pourcentage d'interventions effectuées sur les équipements d'appareillage principal à risque. Quant à l'élément *sécurisation des ressources requises pour réaliser les investissements*, HQT n'a pas proposé de démarche permettant de suivre l'évolution de pratiques dites «gagnantes importantes» du Transporteur (C-ACEFO-0011, pp.13-14);
9. L'ACEF de l'Outaouais déplore ce manque de précisions de la part du Transporteur et le fait qu'il réponde de façon incomplète ou inadéquate à

certaines demandes formulées par la Régie dans le cadre du dernier dossier tarifaire (R-3777-2011). L'ACEFO est d'avis qu'il y a lieu d'obtenir ces informations, notamment dans le cadre du prochain dossier tarifaire;

10. En ce qui a trait à l'optimisation des charges nettes d'exploitation, le Transporteur a déposé les gains d'efficacité réalisés depuis 2008, ainsi que les gains d'efficacité prévus pour 2014 (C-HQT-0021, HQT-3, doc. 1, p. 10);
11. En dépit des résultats de 2012, qualifiés d'exceptionnels par le Transporteur, soit 47,7 M\$ en sus des gains d'efficacité paramétrique de 6,6 M\$, le Transporteur considère qu'il est justifié et prudent de réintégrer pour 2013 et 2014 un objectif global de 1 % des charges nettes sous son contrôle de gestion. Le Transporteur qualifie de *ponctuelle* la charge de 2 % décidée par la Régie (C-HQT-0065, HQT-14, doc. 1, rép. 14.1, p. 21);
12. Le Transporteur a déposé, conformément à la décision D-2012-059, les gains d'efficacité aux charges nettes d'exploitation par chantier de 2008 à 2011 (C-HQT-0021, HQT-3, doc. 1, p. 11). Toutefois, le Transporteur indique que « [p]our ce qui est de l'année 2012, les données ne sont plus disponibles par chantier [...] » (C-HQT-0065, HQT-14, doc. 1, rép. 3.1, p.6);
13. Quant à l'indicateur global présenté par le Transporteur (C-HQT-0021, HQT-1, doc.3, p.13), l'ACEFO est d'avis qu'il relève davantage d'un exercice de balisage. Cet indicateur ne permet pas, dans le cadre de l'année témoin projetée, d'évaluer les actions susceptibles de déboucher sur des gains d'efficacité. Conséquemment, l'indicateur global ne peut se substituer à une démarche structurée d'identification et de mesure de performance (C-ACEFO-0011, p. 15);
14. Par ailleurs, cet indicateur global est tourné vers le passé et ne permet pas une quantification *a posteriori*, en dépit des prétentions du Transporteur à l'effet contraire (C-ACEFO-0011, p. 15);
15. Le Transporteur allègue que, suite à une approche et une organisation centralisée, les gains d'efficacité découleront d'actions d'efficacité réalisées dans la gestion courante des activités. L'ACEFO est d'avis que ces actions courantes ont dû être identifiées à l'avance, évaluées quant à leur potentiel de gains d'efficacité et leur mise en application coordonnée à l'intérieur de l'organisation (C-ACEFO-0011, pp. 15-16);
16. Les données déposées par le Transporteur au dossier sont dépourvues, s'il est fait abstraction de l'objectif de 1 % des charges nettes d'exploitation sous le contrôle de gestion du Transporteur, de toute projection quantitative de gains d'efficacité à être réalisés qui découlent

- soit des chantiers, des processus organisationnels ou des sphères d'activité (C-ACEFO-0011, p.16);
17. Cette absence de toute projection quantitative des gains de productivité et de toute possibilité de les évaluer est d'autant plus préoccupante que, tout en indiquant son adhésion à des pratiques et modes de gestion toujours plus efficaces, le Transporteur nous annonce de possibles augmentations (C-HQT-0021, HQT-3, doc.1, p.6; C-HQT-0028, HQT-6, doc.2, p.8);
 18. Par ailleurs, lorsque contre-interrogés sur la quantification de l'efficacité, les témoins du Transporteur donnent des réponses de nature qualitative, confirmant que le Transporteur continue à qualifier ses démarches, plutôt que de les quantifier (par exemple, N.S. 18 novembre 2013, vol.2, pp. 214 à 219);
 19. Ainsi, selon l'ACEFO, tout suivi conséquent des gains de productivité est difficile, voire impossible, alors que le Transporteur annonce, pour les prochaines années, des besoins supérieurs aux niveaux demandés dans le présent dossier (C-ACEFO-0011, p.17);
 20. De plus, comme depuis 2009, le facteur d'efficacité paramétrique fixé à 1 % a toujours été en deçà de l'efficacité « réelle » du Transporteur, l'ACEFO recommande à la Régie de demander au Transporteur de réaliser une étude de productivité à être déposée dans le cadre du prochain dossier tarifaire (C-ACEFO-0011, p.17; C-ACEFO-0014, rép.1.1, p.1);

II. Revenus requis du service de transport

21. Entre l'année historique 2012 et l'année de base 2013, les revenus requis diminuent de 66,8 M\$ ou, exprimé en pourcentage, de 2,2 %. Entre l'année de base 2013 et l'année témoin 2014, les revenus requis augmentent de 294,3 M\$ ou de 10,1% (C-HQT-0057, HQT-13, doc.2; C-ACEFO-0011, p.18);
22. Si on enlève l'effet de la mise à jour du taux de rendement qui s'élève à 166,1 M\$, l'ACEFO constate que l'augmentation des revenus requis entre 2013 et 2014 est de 128,2 M\$ ou de 4,4 %. Cette augmentation dépasse la cible d'inflation de la Banque du Canada qui est de 2 %. Ainsi, il y a un effritement de l'efficacité (C-ACEFO-0011, p.18);
23. Concernant les dépenses nécessaires à la prestation de service, pour l'année de base 2013, elles sont en hausse de 14,3 M\$ (0,8 %) lorsque comparées aux dépenses autorisées par la décision D-2012-059 (R-3777-2011). Ces mêmes dépenses sont en hausse de 117,6 M\$ (6,9 %) lorsque comparées à l'année historique 2012. Cette hausse s'explique par le fait

- que les résultats 2012 intègrent des économies de 54,3 M\$ (C-ACEFO-0011, p.19);
24. Encore une fois, l'ACEFO constate, par cette hausse, un effritement au cours de l'année 2013 des « gains d'efficience » réalisés en 2012. Par ailleurs, entre l'année de base 2013 et l'année témoin 2014, les dépenses nécessaires à la prestation de service augmentent de 73,7 M\$, soit de 4 % (C-ACEFO-0011, p.19);
 25. Concernant les charges nettes d'exploitation, pour l'année de base 2013, elles augmentent de 25,4 M\$, soit 3,7 % par rapport aux charges d'exploitation autorisées par la décision D-2012-059. Par rapport à l'année historique 2012, l'augmentation est plus grande, soit 72,0 M\$ ou 11,3 %. Alors qu'entre l'année témoin 2014 et l'année de base 2013, les charges d'exploitation augmentent de 10,4 M\$, soit 1,5% (C-ACEFO-0011, p.19);
 26. En ce qui a trait à l'approche paramétrique, l'ACEFO est d'avis que le taux de 1% d'efficience proposé par le Transporteur est trop faible. Avec une efficience de 2 %, les charges nettes d'exploitation diminuent de 6 M\$ et de 12,2 M\$ respectivement pour les années 2013 et 2014, lorsque comparées aux mêmes charges calculées avec une efficience de 1 % (C-HQT-0065, HQT-14, doc.1, rép.14.1, p.21; C-ACEFO-0011, p.23);
 27. L'ACEFO n'est pas convaincue, malgré « l'incapacité » du Transporteur à présenter distinctement les gains d'efficience des autres mesures de réduction de coûts de 41,1 M\$ (C-HQT-0065, HQT-14, doc.1, rép. 2.3, p. 6), que les gains d'efficience se soient effrités au point où le facteur d'efficience de 2 % ne puisse être considéré comme un point de départ pour les années 2013 et 2014 (C-ACEFO-0011, p.23);
 28. Ainsi, à la question : quel est le niveau « idéal » des gains de productivité à la portée du Transporteur sans compromettre la fiabilité et la sécurité du réseau de transport ? L'ACEF de l'Outaouais est d'avis que les taux de 1% ou 2% demeurent conservateurs et elle recommande à la Régie de fixer, pour 2013, le facteur d'efficience à 2,5 %. Ce facteur correspond au facteur de 2% exigé par la Régie en 2012, auquel est ajouté 0,5 % qui représente la moitié de l'écart (1%) entre la cible et l'idéal (C-ACEFO-0011, pp.23 à 28; C-ACEFO-0014, réponses 2.1, 3.1 et 3.2, pp.2 à 5);
 29. L'ACEFO recommande également que ce facteur d'efficience de 2,5% soit établi ou reconduit pour l'année témoin 2014 (C-ACEFO-0011, pp.23 à 28; C-ACEFO-0014, réponses 2.1, 3.1 et 3.2, pp.2 à 5). Pour les années 2013 et 2014, les charges nettes d'exploitation selon la formule paramétrique avec un facteur d'efficience de 2,5 % sont illustrées au *Tableau 3* (C-ACEFO-0011, p.27);

III. De certains postes particuliers et autres charges

30. Concernant les charges brutes directes, en ce qui a trait à la masse salariale et suite à analyse, l'ACEFO recommande à la Régie de retrancher 2,0 M\$ des montants de temps supplémentaire et de salaire de base (C-ACEFO-0011, pp.29 à 34);
31. De plus, l'ACEFO recommande que soit retranché 3,0 M\$ du montant de 57,1 M\$ de services externes. Est aussi recommandée la mise sur pied d'un compte d'écart pour le montant de 11,2 M\$ afférent à l'évolution de la stratégie de gestion des actifs (C-ACEFO-0011, pp.29 à 34);
32. En ce qui a trait aux achats de service de transport et concernant le service de transport auprès de Rio Tinto Alcan, HQT mentionne que des négociations pour le renouvellement du contrat sont en cours et que les parties prévoient déposer prochainement le contrat à la Régie pour approbation, dont l'application sera rétroactive. Comme cette situation risque de donner lieu à de la tarification rétroactive, ce qui est sujet à contestation, l'ACEFO suggère la création d'un compte d'écart (C-ACEFO-0011, p.35);
33. En ce qui a trait à l'amortissement et aux retraits d'actifs de nature courante, l'ACEFO recommande à la Régie d'accorder au Transporteur un montant de 55 M\$, soit le même montant que celui de l'année de base 2013. De plus, l'ACEFO est d'avis qu'il devrait être ordonné au Transporteur de faire le point et de raffiner au besoin la méthodologie introduite dans la demande R-3738-2010, pour le prochain dossier tarifaire C-ACEFO-0011, pp.36-37);

IV. Mises en exploitations

34. Pour l'année de base 2013, le Transporteur projette des mises en exploitation de 1 614,6 M\$, soit un niveau supérieur de 15 % à la projection de l'année témoin 2012, suite à la décision D-2012-059. Pour l'année témoin 2014, la prévision des mise en exploitation est de 2 307,4 M\$ (C-HQT-0030, HQT-7, doc. 1, p. 14);
35. À la suite de demandes spécifiques de la Régie (D-2012-059, paras. 311 et 312, dossier R-3777-2011), le Transporteur a présenté l'impact global des mises en service sur les revenus requis, incluant l'amortissement lié à la base de tarification et les taxes en sus de l'impact sur le rendement (C-HQT-0030, HQT-7, doc. 1, Tableau 7, p. 15);
36. L'ACEFO est d'avis que, bien que l'expérience passée puisse orienter la réflexion, il convient, dans le cadre d'une année projetée, d'examiner les conditions qui peuvent faire en sorte que les mises en service projetées

ne se réalisent pas ou que les projections soient indûment optimistes. Entre autres, le contexte qui prévaut dans l'industrie de la construction ou l'évolution des conditions économiques peuvent causer des reports de mises en service; sans compter que les retards et délais de 2012 doivent être rattrapés (C-ACEFO-0011, pp.37-38);

37. De plus, dans le présent dossier, la demande de modification du taux de rendement est susceptible d'influer les choix stratégiques. Sans présumer des conclusions de la décision à être rendue dans le dossier R-3842-2013, il est possible que les mises en service de l'année 2014 soient rémunérées, le cas échéant, à un taux quelque peu supérieur au taux actuel (C-ACEFO-0011, pp.37-38);
38. En conséquence, l'ACEFO recommande de créer, pour l'année témoin 2014, un compte pour capter tout écart entre les mises en service projetées et les mises en service réalisées (C-ACEFO-0011, p.38; C-ACEFO-0014, rép.4.2, p.6);
39. Enfin, pour le détail de l'analyse concernant l'ensemble des sujets traités par l'ACEFO, nous référons au mémoire de l'intervenante, déposé le 22 octobre 2013, incluant ce qui a trait, notamment, aux conventions, méthodes et pratiques comptables (section 2, pp. 6 à 10) et aux coûts capitalisés (section 6, p. 34) (C-ACEFO-0011);

V. Conclusions

40. En conclusion, l'ACEF de l'Outaouais demande respectueusement à la Régie de l'énergie de prendre en considération ses préoccupations et de mettre en application les recommandations énoncées dans le cadre du présent dossier;
41. Le tout étant soumis respectueusement.

Montréal, le 28 novembre 2013

ACEF DE L'OUTAOUAIS
Me Stéphanie Lussier
10 127, rue d'Iberville,
Montréal (Québec), H2B 2T7
Tél. : 514.761.0032
stephanie.lussier@sympatico.ca