C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

NO: **R-3903-2014**

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

HYDRO-QUÉBEC dans ses activités de transport d'électricité

Demanderesse

Et

UNION DES CONSOMMATEURS (UC)
6226 rue Saint-Hubert
Montréal (Québec) H2S 2M2

Partie intéressée

DEMANDE D'INTERVENTION

LA PARTIE INTÉRESSÉE L'UNION DES CONSOMMATEURS (ci-après «UC»), SOUMET RESPECTUEUSEMENT CE QUI SUIT :

1. Le 1er août 2014, Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité déposait à la Régie de l'énergie une demande relative à l'établissement des tarifs d'électricité de l'année 2015.

2. Le 6 août 2014, par sa décision procédurale D-2014-132, la Régie de l'énergie donnait aux parties intéressées les instructions relatives au dépôt des demandes d'intervention et des budgets de participation.

3. Par la présente, Union des consommateurs témoigne de son intérêt à participer au présent dossier, et demande qu'elle soit reconnue à titre d'intervenante.

4. La désignation complète de la partie à la présente demande est :

Nom :	Union des consommateurs
Adresse :	6226 rue Saint-Hubert Montréal (Québec) H2S 2M2
Téléphone :	514 521-6820
Télécopieur :	514 521-0736
Adresse électronique :	union@consommateur.qc.ca

5. Intérêt et représentativité de UC

a) **Union des consommateurs est un regroupement** composé de neuf ACEF (Association coopérative d'économie familiale, organismes constitués en vertu de la *Loi sur les coopératives*), de l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC) ainsi que de membres individuels.

b) Les neuf ACEF membres sont : ACEF Amiante – Beauce – Etchemins, ACEF de l'Est de Montréal, ACEF de l'Estrie, ACEF du Grand-Portage, ACEF de l'Île-Jésus, ACEF de Lanaudière, ACEF Montérégie-est, ACEF du Nord de Montréal et l'ACEF Rive-sud de Québec.

c) La mission des ACEF est de promouvoir et de défendre les droits et les intérêts des consommateurs en offrant des services d'aide aux consommateurs, en représentant ces derniers aux niveaux local et régional, en informant la population sur les lois et autres enjeux touchant la protection des consommateurs sur les questions portant, entre autres, sur le crédit, l'endettement, les modalités de recouvrement et le budget.

d) La mission de UC, en lien avec celle de ses groupes membres, consiste à représenter les intérêts et à défendre les droits collectifs des consommateurs, notamment ceux à faible et modeste revenu, en leur donnant une voix publique représentative, articulée et forte tout en poursuivant son mandat de recherche, d'information et d'éducation.

e) **En tant que regroupement**, UC a fourni à la Régie toutes les informations relatives à sa mission, sa représentativité, son membership et son statut fiscal exigibles en vertu du Guide de paiement des frais 2012 des intervenants. Ces informations, produites par UC en juin 2014, étaient accompagnées d'une résolution, extraite du procès-verbal de la réunion de son Conseil d'administration, adoptée à l'unanimité, et autorisant UC à les représenter devant la Régie de l'énergie. Toutes ces informations demeurent inchangées, exactes et valides.

f) UC se distingue par l'intégration et la synergie entre une force locale et régionale représentative, bien implantée dans plusieurs régions du Québec par le biais de ses ACEF, et une équipe professionnelle et technique chargée de développer et de porter les positions de ses membres sur les enjeux d'envergure nationale.

g) **UC est un regroupement** doté de structures administrative et décisionnelle formelles et démocratiques. Son Conseil d'administration est composé de représentants de chacun de ses groupes membres et sa structure décisionnelle, relevant de l'Assemblée générale de ses membres, est notamment composée de six sous-comités responsables de la poursuite de sa mission dans autant de secteurs d'activité, dont l'énergie.

6. Nature de l'intérêt

a) L'intéressée UC, à titre d'organisme de défense des droits et intérêts collectifs des consommateurs, possède un intérêt reconnu dans les dossiers énergétiques en général. Présents sur la place publique et dans leur milieu respectif depuis plus de 25 ans, les ACEF et leurs représentants ont toujours suivi de près les questions liées à l'énergie, que ce soit au niveau de l'efficacité énergétique, des modalités de plaintes, d'ententes de paiement et de recouvrement, de la justification et de la rentabilité de projets de production, du choix des filières à privilégier dans une perspective de développement durable, de la restructuration et la réglementation du secteur de l'énergie et de la fixation des tarifs.

b) La Régie de l'énergie a déjà reconnu auparavant le statut d'intervenant à UC. Depuis la création de la Régie de l'énergie, UC a été reconnue sous son nom actuel et sous les anciennes appellations de ses groupes fusionnés Action Réseau Consommateur (ARC), Fédération des Associations Coopératives d'Économie Familiale (FACEF) ainsi que FNACQ, tant dans les dossiers de gaz, de pétrole, d'électricité ainsi que dans les dossiers concernant l'Agence de l'efficacité énergétique ou portant sur des demandes d'avis ministérielles.

c) UC a été reconnue comme intervenante devant la Régie de l'énergie dans les dossiers de tarifs et conditions de services de transport, dont les dossiers R-3401-98, R-3549 (Phases 1 et 2), R-3605, R-3640, R-3641, R-3669 phases 1 et 2, R-3706, R-3738, R-3777, et R-3823, de même que dans les dossiers de tarifs et conditions de services de distribution (dossiers tarifaires du Distributeur) dont les dossiers R-3492, R-3541, R-3579, R-3610, R-3644, R-3677, R-3703, R-3708, R-3726, R-3740, R-3776, R-3814, et R-3854. De façon générale, la participation de UC a été jugée utile et pertinente par la Régie.

d) Les enjeux identifiés par la demanderesse portent sur des questions visant la détermination des tarifs de transport d'électricité, dont ceux des 3,6 millions d'abonnés résidentiels faisant partie des clients de charge locale.

e) UC possède un intérêt manifeste dans le présent dossier, car le coût de service du Transporteur se reflète dans les tarifs du Distributeur, et ceux-ci sont ultimement assumés par les consommateurs résidentiels que représente UC.

f) UC possède un intérêt manifeste dans le présent dossier compte tenu de l'importance relative des coûts énergétiques dans le budget des clients résidentiels qu'elle représente, tout particulièrement les ménages à faible revenu ou à revenu modeste, et qui font partie de la clientèle résidentielle de charge locale desservie par Hydro-Québec dans ses activités de distribution.

Les sujets d'interventions, les motifs et les justifications sur l'intérêt de UC et conclusions recherchées

De manière générale, UC cherche à assurer l'équité tarifaire entre le Transporteur et sa clientèle et réduire le coût de service du Transporteur et donc ultimement les tarifs applicables aux consommateurs résidentiels qu'elle représente.

Dans la poursuite de cet intérêt général, UC veillera à ne pas dédoubler la preuve soumise par la demanderesse ou par tout autre intervenant.

Enjeux soumis par UC
UC souhaite intervenir les sur les sujets suivants :

EFFICIENCE :

Dans sa décision D-2014-035, la Régie avait longuement justifié la nécessité d'instaurer une méthode de suivi comportant des données quantifiables, faisant état des gains d'efficience relatifs aux charges nettes d'exploitation («CNE »). La Régie avait également souligné l'insuffisance du suivi alors suggéré par le Transporteur, et avait ordonné que le Transporteur propose une méthode de suivi quantifiable lors de la présente cause tarifaire :

[68] Toutefois, la Régie est étonnée de l'allégation du Transporteur à l'effet qu'il ne distingue pas, parmi les gestes qu'il réalise et ceux qu'il envisage, ceux qui génèrent des gains d'efficience de ceux qui sont associés à d'« autres mesures de réductions de coûts ».

(…)

Certaines mesures de réductions de coûts pourraient, à terme, avoir un effet négatif sur la capacité du Transporteur à réaliser sa mission ou à la réaliser en nécessitant des dépenses non planifiées afin de compenser des activités qui auraient pu être délaissées. »

[70] Par conséquent, la Régie considère que la distinction entre les gains d'efficience et les autres mesures de réductions de coûts est fondamentale aux fins d'une approche d'efficience et d'un suivi éclairé.

[71] Le suivi proposé par le Transporteur ne répond pas aux attentes de la Régie.

(…)

À cet égard, la Régie partage la préoccupation des participants quant au manque d'indicateurs mesurables lié à l'approche d'efficience du Transporteur. Elle juge que cette dernière approche manque de transparence.

[74] La Régie est d'avis que, dans le cadre d'un suivi de l'efficience liée aux CNE, elle doit être informée des mesures d'efficience entreprises en termes d'entretien et de maintenance. Ces mesures d'efficience devraient être mesurables. De plus, il est important que ces gains d'efficience puissent être identifiés.

(…)

*[76] **La Régie ordonne au Transporteur de proposer, dans le cadre de son prochain dossier tarifaire, une méthode de suivi des gains d'efficience qui permettra d'identifier et de mesurer annuellement les gains d'efficience recherchés. Cette méthode devra permettre de démontrer comment le Transporteur entend réaliser son efficience liée aux CNE.**[1] (nos soulignés)*

[1] D-2014-035.

Plutôt que de répondre à cette ordonnance, le Transporteur a choisi de maintenir une façon de faire le suivi des «réductions de coûts» selon une méthode qui a été rejetée par la Régie dans sa décision D-2014-035, et qui ne permet pas de distinguer entre les véritables gains d'efficiences et les autres réductions de coûts.

UC soumet que le Transporteur aurait dû respecter la décision de la Régie et proposer «*une méthode de suivi des gains d'efficience qui permettra d'identifier et de mesurer annuellement les gains d'efficience recherchés.».*

Constatant l'inaction du Transporteur, UC souhaite proposer une ou des mesures de suivi rencontrant les caractéristiques recherchées.

De façon préliminaire et non restrictive, les réflexions d'UC sont les suivantes :

1. Une mesure de l'impact des travaux de maintenance et d'entretien sur le risque des équipements du réseau pourrait être pertinente. Ceci permettrait de faire un lien entre les résultats (la diminution du risque) et les budgets accordés ou demandés. À cet égard, le Transporteur évoque lui-même les gains relatifs à ses interventions en maintenance :

   Dans ce cadre, un accroissement des activités de maintenance, en dépit des pressions que cela exerce sur les CNE, s'avère une solution optimale dans la mesure où cela contribue à exercer un contrôle sur la progression du risque de défaillance et à éviter des bris majeurs inattendus.[2]

   L'indice de continuité présentement utilisé ne permet pas de capter à l'intérieur d'une année l'impact des interventions sur le réseau. À titre d'exemple, il est possible de négliger de faire certaines tâches nécessaires d'entretien afin de réduire les coûts. Malgré une augmentation certaine du risque qu'encourt le réseau, il n'est pas certain que ceci se traduira par une défaillance menant à une interruption de service au courant de la prochaine année. Ainsi, le lien entre la maintenance et la continuité du service ne semble pas nécessairement se faire dans un laps de temps aussi court qu'un an.

   Ce type de raisonnement semble avoir été privilégié par la Régie lors de l'évaluation de la Stratégie de gestion de la pérennité des actifs du Transporteur :

   <u>Il s'agit également de valider les impacts de la Stratégie [de gestion de la pérennité des actifs] sur l'état du parc des actifs et sur la fiabilité du réseau selon le niveau de risque que gère le Transporteur</u>.

   La Régie encourage le Transporteur à développer des mesures concrètes de suivi de la Stratégie en considérant, par exemple, la proposition de la FCEI de <u>définir un groupe-témoin d'une famille d'actifs et en observant l'évolution de ce groupe d'équipements dans le temps</u>, par le suivi des interventions planifiées, des interventions réalisées, <u>de l'impact de la réalisation des</u>

[2] B-0004, page 7.

<u>interventions sur la grille d'analyse de risque</u> et, le cas échéant, par le suivi des modifications apportées aux critères de pérennité.[3] (nos soulignés)

L'idée d'UC est d'appliquer le même type de raisonnement aux charges d'entretien et de maintenance. Ceci semble d'autant plus pertinent que la stratégie de gestion des actifs du Transporteur arrime désormais la maintenance et les investissements en pérennité :

Au cours des dernières années, le déploiement des stratégies de maintenance et de pérennité a permis d'optimiser les coûts associés à l'exploitation et à la maintenance des équipements ainsi qu'aux investissements. Plus récemment, compte tenu du contexte précité, le Transporteur a procédé à un arrimage de ces deux stratégies en introduisant l'an dernier le modèle de gestion des actifs.[4]

Finalement l'approche proposée par UC a l'avantage de ne pas pénaliser la réalisation d'opérations de maintenance tel que semble le craindre le Transporteur :

En effet, les mesures d'optimisation aux investissements, nécessaires pour déployer une plus grande force de travail en maintenance et un meilleur ordonnancement des travaux, peuvent engendrer la réalisation de davantage d'activités de maintenance.[5]

Selon l'approche proposée par UC, tant que les activités de maintenance contribueront à réduire le risque du réseau à la hauteur du coût nécessaire pour les réaliser, la mesure de la performance du Transporteur ne serait pas diminuée.

2. Une autre avenue envisageable, consiste à vérifier si le nombre d'heures-personnes requis pour procéder à certaines interventions courantes d'entretien et de maintenance est constant, ou même à la baisse, ce qui serait synonyme de gains d'efficience, toute chose étant égale par ailleurs. La précision et l'exactitude de ce type de mesure pourraient devenir significatives si le nombre de répétitions des tâches concernées est suffisamment grand. De façon similaire, il est également possible de comparer les prévisions et les résultats réels du nombre d'heures-personnes nécessaire pour effectuer les tâches planifiées de maintenance et d'entretien. Ce type d'approche permettrait de vérifier concrètement la réalisation des activités planifiées, et optimales selon la stratégie de gestion des actifs du Transporteur. La Régie a également retenu ce type de raisonnement au sujet des investissements en pérennité :

La Régie voit dans la mise en place de méthodes d'évaluation de la Stratégie un volet essentiel de la démarche entreprise par le Transporteur pour la gestion de la pérennité de ses actifs. En effet, <u>il est important de mesurer la conformité des interventions réalisées avec la planification établie</u> selon le scénario optimal découlant de la Stratégie de gestion de la pérennité. Il s'agit

[3] D-2008-020, page 15.
[4] B-0004, page 6.
[5] B-0004, page 18.

de s'assurer que l'outil développé par le Transporteur répond bien aux préoccupations de la Régie concernant l'adéquation entre les interventions à réaliser selon un ordre de priorité et les projets réellement réalisés.[6] *(nos soulignés)*

Ces pistes de réflexion demeurent perfectibles et nécessitent d'être instrumentalisées. D'autres solutions pourraient également s'avérer pertinentes et opportunes. En conséquence, **UC demande à la Régie de déclarer l'élaboration de mesure(s) d'efficience aux CNE comme enjeu au dossier**, et ainsi de recueillir le point de vue et les suggestions des autres intervenants.

MASSE SALARIALE :

UC est préoccupée par la progression rapide des salaires de base. Par rapport aux données réelles de 2013, l'année témoin dénote une augmentation de 7,8% de la somme des salaires de base et du temps supplémentaire. Depuis 5 ans, le Transporteur a dégagé, parfois de façon importante, des trop-perçus sur ce poste de dépenses.

Les explications du Transporteur semblent à priori insuffisantes à UC afin de justifier une telle croissance des ETC pour l'année 2015. Par exemple,

L'augmentation de l'effectif en ÉTC entre les années 2013 et 2015 de 193 ÉTC s'explique principalement par :

• *le ré-ordonnancement d'activités de maintenance (57 ÉTC)*

De l'avis de UC, l'augmentation des effectifs due au ré-ordonnancement d'activités de maintenance semble étrange. S'agit-il d'une charge de travail qui sera plus élevée de façon permanente ou simplement d'une surcharge de travail temporaire occasionnée par la nécessité de procéder à plusieurs travaux urgents de façon concomitante? UC désire de plus amples explications à ce sujet.

Finalement, le ratio prévu du nombre de départ à la retraite sur le nombre de personnes éligibles semble sensiblement inférieur à ce qui a été vu dans un passé récent[7]. Par exemple, sur 429 personnes éligibles en 2013, 193 ont pris leur retraite – soit 45%, alors qu'en 2015 sur les 435 personnes dont le Transporteur prévoit l'éligibilité seulement 133 personnes – 31% - s'en prévaudraient, ce qui laisse supposer que les ETC budgétées soient surestimées.

UC entend questionner le Transporteur sur cet enjeu, et émettre des recommandations pertinentes à la Régie.

[6] D-2008-020, page 15.
[7] B-0016, page 16.

EXIGENCES GOUVERNEMENTALES ISSUES DU BUDGET DU QUÉBEC :

Lors du budget de juin dernier, le gouvernement du Québec a annoncé plusieurs mesures concernant directement Hydro-Québec, notamment en ce qui a trait à des efforts d'efficience. UC est consciente que pour l'instant il ne s'agisse que d'intentions déclarées, mais il semble fort probable que ces intentions prendront force de loi dès le début de la session parlementaire cet automne puisque le présent gouvernement est majoritaire et que le budget du Québec doit normalement être adopté rapidement.

3.2 La contribution des sociétés d'État

Les principales sociétés d'État à vocation commerciale, soit Hydro-Québec, Loto-Québec, la Société des alcools du Québec et Investissement Québec, devront effectuer un effort comparable à celui demandé aux entités de l'appareil gouvernemental.

— Pour 2014-2015, le gouvernement a établi une cible d'amélioration des résultats pour chacune des sociétés d'État. Cet effort comparable générera un rendement budgétaire de 77 millions de dollars et devra avoir un effet récurrent sur les résultats des exercices subséquents.

Le gouvernement demande également à certaines sociétés d'État d'effectuer un effort additionnel qui générera un rendement budgétaire de 100 millions de dollars en 2014-2015 et de 25 millions de dollars en 2015-2016.

— Le gouvernement demande à Hydro-Québec des efforts additionnels ponctuels totalisant 100 millions de dollars en 2014-2015 et 15 millions de dollars en 2015-2016.

— De plus, il est demandé à Loto-Québec d'effectuer des efforts additionnels de 10 millions de dollars à compter de 2015-2016.

Des efforts totalisant 177 millions de dollars en 2014-2015 et 102 millions de dollars en 2015-2016 sont ainsi demandés aux sociétés d'État.

Pour atteindre ces objectifs, les sociétés d'État devront poursuivre leurs efforts pour contrôler l'évolution de leurs dépenses afin, notamment, de ne pas augmenter leur masse salariale en 2014-2015 et 2015-2016, à moins de facteurs exceptionnels.

TABLEAU A.22

Efforts demandés aux sociétés d'État en 2014-2015 et en 2015-2016
(en millions de dollars)

	2014-2015			2015-2016		
	Effort comparable	Effort additionnel	Total des efforts demandés	Effort comparable	Effort additionnel	Total des efforts demandés
Hydro-Québec	50	100	150	50	15	65
Loto-Québec	10	—	10	10	10	20
Société des alcools du Québec	10	—	10	10	—	10
Investissement Québec	7	—	7	7	—	7
TOTAL	**77**	**100**	**177**	**77**	**25**	**102**

[8]

Selon UC, il est pertinent d'identifier la part de l'effort qui incombera au Transporteur dans les cibles énoncées pour Hydro-Québec. En particulier les « efforts comparables » suscitant des gains d'efficience récurrents devront être identifiés, le cas échéant.

De plus, il convient de noter immédiatement que la progression importante de la masse salariale du Transporteur ne va pas dans le sens des orientations gouvernementales énoncées dans le budget. UC souhaite donc présenter ses recommandations à la Régie sur la stratégie et les moyens à employer afin de répondre aux exigences gouvernementales issues du budget du Québec.

EFFICIENCE PARAMÉTRIQUE :

De façon générale, UC s'interroge sur le bien-fondé d'utiliser les montants autorisés de 2014 comme base de comparaison avec l'année témoin 2015. En effet, si les « gains d'efficience » sont remis à la clientèle en baisses de tarifs, ce sont plutôt les montants de l'année de base 2014 (en ce moment, la meilleure estimation des montants réels de 2014) qui devraient servir de comparaison au Transporteur, dans l'approche globale paramétrique[9].

SUJETS CONNEXES :

UC se réserve le droit de faire valoir son opinion sur tout sujet connexe à ceux précités, de façon à compléter sa pensée sur les sujets qu'elle souhaite traiter de façon prioritaire.

Finalement UC se réserve le droit d'intervenir sur tout autre sujet qu'elle jugera pertinent.

[8] Plan budgétaire, Budget 2014-2015, pages A.58-A.59, [En ligne] : http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2014-2015a/fr/documents/Planbudgetaire.pdf
[9] B-0016, page 7.

7. Répartition des tâches et Budget prévisionnel

Analyse

À priori, les sujets qui seront couverts par l'intervention de UC seront traités par M. Marc-Olivier Moisan-Plante, analyste interne à UC. Selon les preuves éventuellement déposées au dossier, UC se réserve le droit de recourir à des ressources externes.

Coordination

Les tâches de coordination relèveront également de M. Moisan-Plante.

Preuve et audience

UC entend participer utilement à ce dossier par la présentation d'un mémoire et par sa participation active à l'audience.

Budget

Conformément aux indications de la Régie dans sa décision D-2014-132, UC joint à la présente son budget de participation.

Procureur au dossier et communications

Le procureur désigné au dossier est :

Nom :	Me Hélène Sicard, avocate
Adresse :	1255 Carré Phillips, bureau 808 Montréal (Québec) H3B 3G1
Téléphone :	514 281-1720 et 450 458-4924
Télécopieur :	450 458-5270
Adresse électronique :	helenesicard@videotron.ca

Toute communication devra être acheminée à l'adresse et aux coordonnées ci-dessus ainsi qu'à l'analyste interne de UC, à l'adresse électronique : momoisan@uniondesconsommateurs.ca .

8. Réserve

Selon les décisions procédurales à être rendues et le déroulement du dossier, UC se réserve le droit d'amender la présente demande.

Conclusions

La présente demande d'intervention est bien fondée en faits et en droit.

PAR CES MOTIFS, PLAISE À LA RÉGIE :

- **D'ACCUEILLIR** la demande d'intervention de UC;
- **D'ACCORDER** le statut d'intervenant à UC;
- **DE RÉSERVER** à UC le droit d'amender la présente demande;
- **DE DÉCLARER** l'élaboration de mesure(s) d'efficience comme enjeu au dossier.
- **DE RENDRE** toute autre ordonnance qu'elle jugera utile de rendre dans les circonstances.

Le tout, respectueusement soumis ce **21 août 2014**

Me Hélène Sicard
Procureur de Union des consommateurs