

Suivi de la décision D-2009-016 (Dossier : R-3677-2008)

Piste d'allègement du processus réglementaire du dossier tarifaire
Commentaires du GRAME

Préparé par

Nicole Moreau
Analyste environnement et énergie

En collaboration avec

M. Jean-François Lefebvre

Déposé à la

REGIE DE L'ENERGIE

LE 20 AVRIL 2009

1.6 ALLÈGEMENT RÉGLEMENTAIRE

Le Distributeur mentionne que, de façon générale, ses dossiers tarifaires ont atteint une certaine maturité réglementaire qui l'autorise à réfléchir aux améliorations qui pourraient être apportées au processus réglementaire, afin d'améliorer davantage son efficacité, compte tenu notamment que le calendrier réglementaire doit intégrer le dossier de l'AEÉ.

Le Distributeur invite la Régie et les intervenants à participer à cette réflexion. Il propose donc de mettre en place un groupe de travail pour revoir le processus de traitement des dossiers tarifaires avec l'objectif principal d'alléger ce processus. Les pistes d'amélioration possibles sont nombreuses. Il indique, qu'idéalement, ces pistes ou certaines d'entre elles pourraient être intégrées lors du prochain dossier tarifaire.

En audience, le Distributeur indique qu'il présentera une proposition détaillée sur les pistes d'amélioration au groupe de travail, au printemps 2009. Il mentionne que le groupe de travail devrait prendre le temps nécessaire pour discuter du sujet. De plus, il invite la Régie à lui faire part de ses préoccupations et propositions à cet égard.

La majorité des intervenants est favorable à la participation au groupe de travail sur l'allègement réglementaire. Cependant, la Régie a pu constater que leur réflexion sur leurs attentes et sur les pistes d'amélioration est encore embryonnaire.

Le ROEÉ est préoccupé par les enjeux importants qui seront traités, lors des prochains dossiers tarifaires, soit, entre autres, l'application des normes internationales IFRS, qui demandera un examen détaillé et non pas un allègement réglementaire. S.É./AQLPA est du même avis et recommande de procéder avec prudence.

UC soumet qu'une piste possible à l'allègement réglementaire est de procéder à une étude conjointe des dossiers tant du Distributeur que du Transporteur dans le cadre des modifications proposées des normes comptables liées à la méthode d'amortissement, de même que l'application des normes internationales IFRS.

À plusieurs reprises, la Régie s'est dite favorable à l'allègement réglementaire, notamment dans son dernier rapport annuel. Comme l'a souligné le Distributeur, le processus de réglementation a atteint un niveau de maturité. Le moment est donc approprié pour évaluer et remettre en question certaines façons de faire, tout en maintenant la qualité de l'information dont la Régie a besoin.

La Régie autorise la mise en place du groupe de travail proposé par le Distributeur. Les rencontres du groupe de travail impliqueront le personnel du Distributeur, les intervenants au présent dossier et les membres du personnel technique de la Régie. Le mandat consultatif du groupe de travail sera de revoir le processus de traitement des dossiers tarifaires avec comme objectif principal d'alléger ce processus.

La Régie demande au Distributeur de déposer un document de réflexion sur les pistes d'amélioration du processus réglementaire, au plus tard le 1er avril 2009. Les intervenants déposeront leurs propres réflexions, au plus tard le 20 avril 2009. Le Distributeur devra déposer un rapport faisant état du processus, des pistes examinées et des conclusions, lors d'un prochain dossier tarifaire.

CONTEXTE

Elle autorise donc le Distributeur à mettre en place un groupe de travail impliquant les intervenants au dossier tarifaire et le personnel technique de la Régie avec le mandat de revoir le processus de traitement des dossiers tarifaires en vue de l'alléger.

Un document synthèse sera ensuite préparé par le Distributeur. Ainsi la liste des pistes identifiées dans le présent document se veut préliminaire. Le Distributeur souhaite que cette liste soit complétée et enrichie par la contribution des intervenants, pour être ensuite discutée en groupe de travail.

Référence : Suivi D-2009-016 Page 5

Commentaires du GRAME

Le GRAME souhaite rappeler le contexte dans lequel l'allègement doit être perçu. En effet, la Régie mentionne que l'évaluation et la remise en question des façons de faire doit permettre le **maintien la qualité de l'information dont la Régie a besoin. Il ne s'agit donc pas de retirer, de notre avis, des parties de la preuve du Distributeur pour les exclure du processus réglementaire.**

Également, le GRAME réitère qu'il faut être prudent à cette étape-ci de la réflexion proposée par le Distributeur, puisque les pistes identifiées par celui-ci sont préliminaires et que le GRAME est présentement satisfait des traitements réglementaires réalisés par la Régie de l'énergie. Nous croyons que le processus en place est efficace et efficient et permet de saines discussions, de même que la contribution de groupes qui représentent des intérêts diversifiés au sein de notre société.

Il faut donc être prudent pour veiller à conserver ces acquis qui permettent une ouverture critique des enjeux au sein de notre société. Il faut veiller à ce que le processus ne devienne pas hermétique et incompréhensible pour le public en général et les intervenants qui voudraient éventuellement se joindre au débat.

OBJECTIFS

Au-delà de l'objectif premier d'alléger le processus réglementaire des dossiers tarifaires, les objectifs poursuivis par la réflexion s'énoncent comme suit :

- *Améliorer l'efficacité du processus d'examen du dossier tarifaire notamment en réduisant le temps de préparation et d'examen ainsi que les coûts;*
- *Favoriser un traitement adéquat et efficace des éléments nouveaux;*
- *Maintenir la qualité de l'information nécessaire à la décision.*

Le Distributeur suggère par ailleurs que les propositions relatives à l'allègement réglementaire soient évaluées sur la base d'indicateurs de performance. Ainsi, et à titre indicatif, la volumétrie de la preuve, le nombre de questions en demandes de renseignements, le temps d'audience orale et le coût global de traitement du dossier sont autant de facettes permettant d'apprécier l'allègement du processus réglementaire.

Commentaires du GRAME

Selon le Distributeur, la volumétrie de la preuve et le nombre de questions et de demandes de renseignements seraient des indicateurs de performance.

Nous doutons qu'il soit possible, à la foi de réduire la preuve au dossier, sans rendre celle-ci plus hermétique à une saine compréhension par, notamment le public en général. En effet, si HQD ne conservait que des tableaux, il serait difficile, dans un intérêt public, de fournir une information pertinente sur le contexte dans lequel les décisions sont prises.

D'autre part, l'expérience du dossier de l'Agence prêche à l'opposé, soit qu'il est important d'avoir toute l'information pertinente au début du processus afin d'éviter une surenchère des demandes de renseignements, de même que la création de délais et de prolongement du dossier dans le temps, sans compter l'augmentation du temps d'audience. Nous venons de vivre un bon exemple de cette problématique et nous croyons qu'il faut être très prudent afin de ne pas revenir en arrière. Nous constatons que pour les dossiers précédents, la preuve de HQD était bien préparée, de telle sorte que l'ensemble du dossier en audience s'est déroulé efficacement.

Concernant le coût global, nous croyons que la Régie est à même de juger, comme par le passé, de la pertinence des interventions qui ont été faite devant elle, et que par comparaisons avec le dernier dossier. L'amélioration de la connaissance des faits et l'expérience de tous les intervenants, de la Régie et du Distributeur a fait en sorte que le traitement réglementaire c'est fait avec efficacité et un certain consensus.

Par ailleurs, le Distributeur nous fournit en annexe une analyse sommaire des coûts, des heures d'audience et du nombre de questions par dossier tarifaire.

Cette analyse est trop sommaire et ne peut pas refléter l'ampleur des dossiers. En effet, il faut se rappeler qu'entre 2005 et 2006, le dossier sur le PGEÉ a été incorporé au dossier tarifaire pour n'en former qu'un seul.

Il faudrait donc être honnête dans la présentation des faits et par conséquent additionner le dossier R-3684-2005 au dossier R-3579-2005 et le comparer avec le dossier R-3610-2006. Il faudrait également vérifier les nouveaux éléments qui ont faits parti du dossier R-3644-2007. En effet, si nous comparons plutôt le dossier R-3677-2008, qui comportait aussi des faits nouveaux, notamment avec la venu de l'Agence, en 2008, le dossier R-3677-2008 c'est avéré plus efficace que le dossier R-3579-2005, sans compter que celui-ci exclu le PGEÉ.

Ici encore, nous comprenons que le Distributeur n'est pas rigoureux dans la présentation des faits et ce afin de soutenir sa demande d'allègement réglementaire, ce qui est dommage comme point de départ d'une discussion qui se voudrait ouverte et baser sur la transparence.

PISTES D'ALLÈGEMENT RÉGLEMENTAIRE

3.1 PISTES LIÉES AU PROCESSUS RÉGLEMENTAIRE

3.1.1 Transfert de certaines parties de la preuve dans le rapport annuel d'Hydro-Québec Distribution (déposé en mai de chaque année)

Effectuer certains suivis dans le rapport annuel plutôt que dans la preuve par exemple, le suivi sur l'implantation de la facturation de la consommation électrique des entités affiliées, le suivi budgétaire et des impacts énergétiques du PGEÉ ainsi que les informations historiques sur la dette.

Commentaires du GRAME

Pour ce qui est du suivi de l'implantation de la facturation de la consommation électrique des entités affiliées, du suivi budgétaire et des informations historiques sur la dette, le GRAME ne peut se prononcer. Cette proposition serait plutôt du ressort de la Régie.

Pour ce qui est de transférer les impacts énergétiques du PGEÉ, nous sommes en désaccord avec cette piste d'allègement parce que cela revient à dire d'exclure les impacts de la preuve déposée. De plus, le contexte réglementaire actuel ne prône pas, au contraire, en une déresponsabilisation de la Régie à l'égard des résultats du PGEÉ en termes d'efficacité énergétique. Les résultats doivent être pris en compte lorsque l'on choisit des programmes et que l'on analyse si ceux-ci sont toujours pertinents. De plus, les résultats en efficacité énergétique influencent la prévision de la demande, ils sont donc intimement liés avec l'ensemble du reste du dossier, de même qu'avec la mission de la Régie.

3.1.2 Identification précise des thèmes retenus pour l'examen du dossier

Viser à ce que les thèmes pertinents pour l'examen du dossier soient identifiés de façon précise dès le début du traitement du dossier tarifaire afin de concentrer les efforts sur les changements et les nouveautés :

Identifier clairement dans la requête les éléments nouveaux caractérisant chaque dossier tarifaire,

Identifier clairement les éléments sur lesquels les intervenants entendent faire une preuve;

• Viser à ce que la Régie identifie de façon précise, dans sa décision procédurale, les thèmes qu'elle retient pour l'examen du dossier tarifaire.

Commentaires du GRAME

Les éléments énoncés à la section 3.1.2 font sens, mais ne doivent pas instaurer un régime militaire d'exclusion systématique. La Régie étant maîtresse de ses procédures, une certaine latitude est nécessaire et nous croyons que la Régie exerce ses droits et privilèges de manière raisonnable et qu'elle limite déjà les sujets d'interventions des intervenants reconnus.

3.1.3 Conclusion de la preuve sur certains thèmes avant les audiences orales

Viser une conclusion de l'administration de la preuve sur certains thèmes du dossier tarifaire avant de passer à la période des audiences orales, par exemple :

Prévision de la demande,

Approvisionnement,

PGEÉ,

Investissements de moins de 10 M\$;

Réduire ou éliminer les représentations d'éléments de preuve peu utiles aux délibérations de la Régie.

Commentaires du GRAME

Cette avenue est intéressante, cependant le GRAME constate qu'il est parfois difficile d'obtenir des réponses ouvertes et précises à des demandes de renseignements et que les audiences orales permettent de clarifier celles-ci et parfois de faire valoir devant la Régie le bien fondée des demandes qui n'ont pas été répondues par le Distributeur.

Une piste de réflexion pour le Distributeur étant d'améliorer la transparence de ses réponses et sa collaboration au long du processus, de manières à limiter la période de question en audiences orales.

Certains éléments pourraient cependant faire l'objet d'une étude sur dossier, quitte à déterminer lesquels.

3.1.4 Traitement conjoint avec le Transporteur de certains sujets communs

Procéder à un traitement conjoint avec le Transporteur de certains sujets tels :

Changements de normes comptables et application des normes IFRS,

Certains projets d'investissement communs,

Coût de la dette.

Commentaires du GRAME

C'est probablement l'une des pistes les plus intéressantes, puisqu'elle permettrait d'ajouter de l'efficacité et de la transparence au processus décisionnelle de la Régie. En plus, cette piste permettrait probablement de pouvoir traiter en profondeur d'un seul sujet à la fois, au lieu de le voir diluer dans un plus grand ensemble de sujets d'importances.

Ce n'est pas vraiment un allègement, mais plutôt une mise en commun d'un sujet à traiter. Cela risque de multiplier le nombre de dossiers au cours de l'année, mais de réduire celui portant sur la cause tarifaire et également de traiter en profondeur les sujets mis en commun.

3.1.5 Recours à des formules d'ajustement automatique

Faire approuver des formules permettant d'établir le niveau ou la croissance de certains paramètres de la preuve de façon automatique comme par exemple :

Charges d'exploitation,

Investissements de moins de 10 M\$,

Taux de rendement sur l'avoir propre (déjà appliqué).

Commentaire du GRAME

Nous n'avons pas de commentaires à ce jour sur cet élément.

3.1.6 Production d'une preuve sur une base multiannuelle

Présenter une demande tarifaire portant sur deux ans (hausses tarifaires de deux années). La hausse de la deuxième année serait revue sur la base d'un ajustement de certains paramètres déterminés préalablement;

• *Présenter certaines parties de preuve sur une base multiannuelle :*

Demande d'autorisation des investissements de moins de 10 M\$, Impact tarifaire sur cinq ans des investissements prévus, Mise à jour des paramètres de calcul de l'encaisse réglementaire (déjà 13 appliquée).

Commentaires du GRAME

Par analogie, si nous comparons avec l'expérience des dossiers du Transport, nous constatons qu'il est préférable d'avoir une demande tarifaire annuellement, au lieu de hausses différées, avec par conséquent l'ajout de frais d'intérêts. Il est de notre avis de l'intérêt public à ce que les tarifs reflètent le plus fidèlement l'état de la situation du marché de l'énergie, année après année. En effet, il n'y pas que les intervenants, la Régie et le Distributeur en causes, mais il s'agit bien plus de s'assurer d'un juste prix et d'être équitable envers la clientèle et l'ensemble des québécois et des québécoises.

Devons-nous nous rappeler qu'en 2007, le Distributeur croyait en une hausse de la demande qui se refléterait par une hausse des tarifs et que la Régie a, par ailleurs, entériné un lissage des tarifs qui s'est avéré finalement inutile l'année suivante. En effet, la conjoncture économique instable fait en sorte que déterminer des tarifs pour deux ans n'est pas souhaitable.

À cet égard, rappelons la responsabilité de la Régie, énoncée à l'article 5 de la Loi sur la Régie de l'énergie :

5. *Dans l'exercice de ses fonctions, la Régie assure la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du transporteur d'électricité et des distributeurs. Elle favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif.*

3.2 PISTES LIÉES À LA FORME DU DOSSIER TARIFAIRE

Les pistes liées à la forme du dossier tarifaire visent à mieux structurer la preuve, à mettre en lumière les changements et les nouveautés et à alléger son contenu sans toutefois affecter son intégrité.

Les pistes de cette nature pourraient être implantées dès le prochain dossier tarifaire. Le Distributeur envisage également de procéder au remaniement de la table des matières de la preuve pour tenir compte des pistes retenues tout en mettant l'accent sur les nouveautés.

Commentaires du GRAME

Maintenir la qualité de l'information est un défi de taille comme nous avons pu le constater avec les débuts de l'Agence. Autre problème, lorsque nous en sommes présence de nouveaux intervenants, l'allègement du contenu fait en sorte que de nombreuses informations utiles ne sont plus disponibles. De fait, cela demande plus de demandes de renseignements et plus de travail pour retracer les informations, donc c'est plutôt nuisible.

Également, comme le propose le Distributeur, une modification complète à la table des matières de la preuve n'est pas réellement souhaitable. En effet, la table des matières permet de suivre les dossiers d'une année à l'autre. Autrement, retracer l'information représenterait un défi de taille.

L'idée de mettre l'accent sur les nouveautés est une piste intéressante, comme ce qui se fait dans le domaine de la fiscalité, qui consacre la première page à mettre en garde le lecteur des changements. Cependant, changer toute la table des matières et la numérotation reviendrait à exiger de la Régie et des intervenants de faire un travail important pour retracer et suivre l'information d'une année à l'autre. Nous croyons qu'il faut être prudent avant de modifier une formule qui fonctionne bien jusqu'à présent.

3.2.1 Élimination ou réduction de certaines parties de la preuve

Ne présenter que les changements et nouveautés relativement au processus budgétaire, à la structure du Distributeur et à la base d'établissement des revenus requis;

- Retirer les organigrammes et ajustements organisationnels qui sont déjà présentés dans le rapport annuel du Distributeur, déposé au mois de mai précédent le dépôt du dossier tarifaire, en ne faisant état que des changements, le cas échéant.*

Commentaires du GRAME

Nous soumettons que l'élimination ou la réduction de certaines parties de la preuve n'est pas à priori souhaitable. Il faut être prudent pour veiller à conserver les acquis d'une formule qui est éprouvée. Il faut veiller à ce que le processus ne devienne pas hermétique et incompréhensible pour les intervenants qui voudraient éventuellement se joindre au débat, ni pour l'ensemble du public.

3.2.2 Regroupement de pièces

- *Rapprocher les pièces sur les approvisionnements, les achats d'électricité et le pass-on;*
- *Regrouper l'ensemble des informations sur le coût de distribution et services à la clientèle y compris celles sur l'efficience en mettant en annexe les tableaux détaillés;*
- *Rapprocher les pièces relatives à la base de tarification et celle sur les investissements;*

Regrouper les pièces sur la politique financière et sur le taux de rendement du Distributeur en privilégiant des annexes pour les informations détaillées sur la dette.

Commentaire du GRAME

Le GRAME n'a pas de commentaire sur ces enjeux, pour le moment.

3.2.3 Recours à des références afin d'éliminer les répétitions

- *Favoriser, dans le cas des principes réglementaires, les références aux décisions passées et aux pièces spécifiques pour la section portant sur les nouveautés;*
- *Ajouter deux sections qui réfèrent aux décisions passées, une sur les principes tarifaires et l'autre sur les principes de répartition du coût du service, en vue de faciliter les suivis;*
- *Référer au rapport annuel du Distributeur pour la description des projets de plus de 10 M\$ en cours de réalisation plutôt que de reprendre l'information dans la pièce sur les investissements.*

Commentaires du GRAME

Ici il faut être prudent, selon les enjeux et parfois, les nouveaux développements réglementaires, certaines décisions rendues par la Régie seront modifiées par la suite. Donc, nous ne sommes pas en accord avec cette piste, si elle vise à limiter le droit à l'expression de nouvelles idées **lorsqu'elles s'avèrent justifiées**.

Cependant, la connaissance des décisions rendues sur ces principes est très importante et l'ajout de deux sections qui y réfèrent est une avenue prometteuse.

3.2.4 Allégement des textes

Privilégier une présentation synthétique de l'information, sous la forme de tableaux accompagnés d'explications et de justifications des changements et variations.

Commentaires du GRAME

Également l'élimination ou la réduction de certaines parties de la preuve n'est pas à priori souhaitable. Il faut être prudent pour veiller à conserver les acquis d'une formule qui est éprouvée. Il faut veiller à ce que le processus ne devienne pas hermétique et incompréhensible pour les intervenants qui voudraient éventuellement se joindre au débat et pour le public en général qui voudrait suivre le débat.

Le Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie énonce :

49. La Régie prend toutes les mesures nécessaires pour assurer le déroulement équitable, rapide et simple de la procédure.

50. Il peut être remédié à tout retard, vice de forme ou irrégularité de procédure.

Cependant, la justification des changements et des variations est une piste intéressante parce qu'elle ajoute à la compréhension et permettrait probablement de réduire le nombre de demandes de renseignements.

4 DÉMARCHE ET CALENDRIER

Le tableau suivant présente les principales étapes de la démarche proposée par le Distributeur visant le dépôt d'un rapport sur l'allégement réglementaire dès le prochain dossier tarifaire.

PRINCIPALES ÉTAPES ET CALENDRIER

Étapes	Calendrier
1. Dépôt des pistes identifiées par le Distributeur	1 ^{er} avril 2009
2. Dépôt des pistes identifiées par les intervenants	20 avril 2009
3. Préparation par le Distributeur d'un document synthèse intégrant l'ensemble des pistes identifiées pour des fins de discussion en groupe de travail	Entre le 21 avril et le 4 mai 2009
4. Rencontres du groupe de travail	Entre le 4 mai et 1 ^{er} juin 2009
3. Préparation par le Distributeur d'un rapport faisant le bilan des discussions du groupe de travail	Fin juillet 2009

L'unité Affaires réglementaires du Distributeur sera responsable de la préparation de l'ordre du jour, de l'organisation logistique des rencontres et des communications avec les intervenants et la Régie. Elle aura pour tâche de synthétiser le fruit des réflexions dans un document propice aux discussions.

L'unité veillera également à distribuer l'ensemble des documents de présentation (papier et/ou courriel) aux membres du groupe avant les rencontres et à s'assurer du bon déroulement de celles-ci. Le Distributeur propose, à ce stade-ci de la réflexion, la tenue d'une rencontre de travail mais d'autres rencontres pourront s'ajouter selon l'évolution des discussions.

Le Distributeur s'attend à ce que ces rencontres soient des occasions d'échanges, d'analyses et de discussions continues avec et entre les intervenants. Le Distributeur invite les intervenants à présenter, tout au long du processus, leurs commentaires sur les pistes d'amélioration que lui et les autres intervenants ont identifiées, et à proposer de nouvelles pistes d'amélioration.

Commentaires du GRAME

Une estimation du nombre de rencontres anticipé aurait été appréciée, justement dans une perspective de bonne planification des ressources humaines des intervenants ainsi que de la Régie.