

## **Contexte**

Les présents commentaires et propositions de l'Union des consommateurs font suite au document intitulé «*Pistes d'allègement du processus réglementaire du dossier tarifaire*», déposé le 1<sup>er</sup> avril 2009 par Hydro-Québec Distribution, conformément aux demandes de suivi formulées par la Régie dans sa décision D-2009-016 du 6 mars 2009 (section 1.6 et 1<sup>er</sup> alinéa de l'Annexe A).

Dans le cadre des audiences du dossier tarifaire 2009 d'Hydro-Québec Distribution (R-3677-2008), l'Union des consommateurs (UC) avait soumis diverses propositions, dont celle de procéder à un examen conjoint des dossiers de HQD et de HQT concernant les modifications proposées à la méthode d'amortissement et le passage éventuel aux normes comptables IFRS.

Une majorité d'intervenants s'étant montrée favorable à la formation du groupe de travail proposé par HQD pour élaborer une proposition d'allègement réglementaire, UC avait également recommandé à la Régie de fixer une échéance au Distributeur pour le dépôt de ses propositions et la tenue ultérieure des rencontres de ce groupe de travail.

La Régie avait conséquemment approuvé la formation d'un groupe de travail et, sans préciser à quelle étape du processus ni à quelle fréquence ce dernier devrait se réunir, avait fixé une échéance pour le dépôt par le Distributeur et les intervenants de leurs réflexions respectives « sur les pistes d'amélioration du processus réglementaire ». (nos soulignés)

L'Union des consommateurs n'est ni opposée, ni inconditionnellement favorable à l'allègement du processus réglementaire souhaité par Hydro-Québec Distribution et auquel la Régie s'est montrée favorable. UC considère cependant que l'objectif d'allègement ne doit pas nuire à la qualité du traitement des enjeux réglementaires et que, conséquemment, cet allègement doit effectivement permettre une amélioration de l'efficacité, de la rigueur et de la pertinence des représentations.

Or, l'objectif d'amélioration du processus réglementaire ne saurait être atteint sans que les problèmes et carences du processus actuel ne soient d'abord correctement identifiés et circonscrits. La prise en compte préalable des contraintes et perspectives différentes du Distributeur, des intervenants et de la Régie nous apparaît donc essentielle pour mener une réflexion qui puisse résulter en une amélioration du processus réglementaire :

1. qui soit profitable pour toutes les parties, et
2. qui respecte le principe de participation du public.

Une amélioration du processus de traitement des dossiers tarifaires, si souhaitable soit-elle, ne devrait pas à notre avis avoir pour effet de restreindre la participation publique dans les enjeux réglementaires à un groupe d'initiés composé uniquement des intervenants « réguliers » ou « habituels ».

L'Union des consommateurs soumet donc ci-dessous des commentaires plus particulièrement liés à certains thèmes qu'elle juge prioritaires ainsi qu'à certaines des propositions mises de l'avant par Hydro-Québec Distribution.

## **Objectifs poursuivis**

### **Efficiences du processus**

Tel que formulé par Hydro-Québec, le principal objectif du présent exercice, soit améliorer l'efficacité du processus de traitement des dossiers tarifaires, se mesurerait en fonction de la réduction du temps de préparation et d'examen de la preuve ainsi que des coûts.

L'Union des consommateurs soumet que l'efficacité et la qualité du processus de traitement des dossiers tarifaires relèvent de multiples facteurs et, conséquemment, ne peuvent pas se décliner uniquement en fonction de critères quantitatifs tel que proposé.

En effet, les indicateurs proposés par Hydro-Québec, tels que présentés (en valeur absolue), ne permettent pas de mesurer les aspects qualitatifs du traitement d'un dossier tarifaire, notamment d'identifier et de réunir les conditions requises pour assurer une participation efficace des intervenants.

Or, l'objectif visé par Hydro-Québec – réduire le temps de traitement et les coûts – ne garantit en rien le maintien ou (a fortiori) l'amélioration de la qualité du traitement des dossiers. Cet objectif fait, à tort, abstraction des moyens à mettre en place pour permettre, justement, une intervention ciblée, utile et pertinente.

L'évaluation (quantitative) des coûts d'un dossier tarifaire ne peut constituer un indicateur valable aux fins de mesurer l'efficacité du processus de traitement. Tout au plus, cette donnée peut servir de numérateur qui, mis en rapport avec le volume de la preuve et/ou le degré d'utilité des interventions, fournirait un ratio (valeur relative) susceptible de constituer un indicateur significatif.

### **Informations requises**

La détermination de la quantité et de la qualité des informations requises pour assurer un examen adéquat des demandes dont elle est saisie relève de la discrétion et de la compétence de la Régie. Les conditions à satisfaire à cet égard de manière générale sont déjà connues des Distributeurs et intervenants. De manière plus particulière, les exigences de la Régie peuvent varier selon la nature de la preuve déposée et de l'appréciation qu'elle en fait à sa discrétion.

### **Traitement des éléments nouveaux**

Lorsque des éléments nouveaux sont présentés dans un dossier, leur traitement dépend de leur importance et de leur incidence telles qu'évaluées par la Régie à sa discrétion et selon chaque cas. Il nous apparaît conséquemment que le traitement des éléments nouveaux dans un dossier ne peut être balisé qu'en vertu de critères généraux concernant leur présentation, le degré de précision et de détail requis étant à préciser par la formation de régisseurs assignée à un dossier selon la nature de ces nouveaux éléments.

### **Qualité de l'information nécessaire à la décision**

Pour l'Union des consommateurs, la qualité de l'information doit non seulement être maintenue mais elle doit être améliorée de façon générale. Cette information, tant par la précision de son contenu que par la forme de sa présentation, doit permettre de satisfaire trois objectifs distincts :

- favoriser la participation publique;
- permettre une intervention efficace des parties intéressées;
- permettre une prise de décision éclairée.

Du point de vue de l'intervenante UC, la qualité de l'information déposée initialement est déterminante en ce qui concerne la capacité des participants à identifier les sujets mettant le plus directement en cause leurs intérêts et à circonscrire rapidement et adéquatement leur intervention dans un dossier.

### **Indicateurs de performance**

Voir les commentaires relatifs à l'ANNEXE A en fin de document.

### **Processus réglementaire**

#### **Délimitation de la preuve (sections 3.1.1 et 3.1.2)**

Hydro-Québec propose que certaines **parties de preuve** soient **transférées dans le Rapport annuel de la division Distribution**, déposé en mai.

UC est plutôt en désaccord avec cette proposition. Faut-il rappeler que le Rapport annuel de HQD est déposé annuellement à la Régie mais ne fait pas l'objet d'un examen auquel participent les intervenants à des fins décisionnelles. Si une partie de la preuve du dossier tarifaire devait être versée dans le Rapport annuel de HQD, celle-ci devrait forcément être soumise pour approbation dans le cadre du dossier tarifaire. L'Union des consommateurs n'est pas favorable à ce que la Régie soustraie à l'examen public des éléments actuellement couverts lors du dossier tarifaire. Notons enfin que le Rapport annuel de HQD ne constitue pas un dossier formel de fermeture d'exercice comme c'est le cas chez GM.

Par ailleurs, l'Union des consommateurs partage la préoccupation exprimée par Hydro-Québec à l'effet que **l'identification des sujets retenus pour l'examen du dossier** soit faite aussi tôt et aussi précisément que possible par la Régie et ce, par décision procédurale. Cette condition nous apparaît d'une importance primordiale si l'on souhaite que les parties reconnues identifient précisément les sujets sur lesquels portera en priorité leur intervention.

Du point de vue de UC, les instructions données par la Régie doivent être formellement exprimées par les régisseurs assignés au dossier et ne souffrir d'aucune ambiguïté. Un délai suffisant doit aussi être prévu entre le dépôt de la preuve, l'émission de la première décision procédurale et le dépôt des demandes d'intervention pour permettre aux parties intéressées d'évaluer et de circonscrire précisément la nature et la portée de leur intervention. L'Union des consommateurs retient donc les 3 éléments mentionnés par HQD à la section 3.1.2 de son document mais en les priorisant dans l'ordre inverse.

### **Conclusion de la preuve** (section 3.1.3)

Hydro-Québec propose de «Viser une conclusion de l'administration de la preuve sur certains thèmes du dossier tarifaire avant de passer à la période des audiences orales» et suggère, à titre d'exemples :

- Prévission de la demande,
- Approvisionnement,
- PGEÉ,
- Investissements de moins de 10 M\$;

Elle suggère également de «Réduire ou **éliminer les** représentations d'**éléments de preuve peu utiles aux délibérations** de la Régie.»

L'Union des consommateurs est en désaccord avec cette partie de la proposition de HQD. D'abord, la détermination des éléments de preuve utiles à ses délibérations relève exclusivement de la discrétion et de la compétence de la Régie. Il est évidemment souhaitable que celle-ci signifie le plus rapidement possible, s'il y a lieu, l'exclusion de certains sujets qu'un (ou des) intervenant(s) prévoi(en)t couvrir dans son (leur) intervention afin d'éviter que ceux-ci n'engagent inutilement des ressources à cet effet.

Par ailleurs, dans le contexte d'un débat contradictoire, comment pourrait-on conclure la preuve sur certains thèmes avant le début des audiences orales alors que les notes sténographiques et les présentations orales, notamment, font partie intégrante de cette preuve ? À notre avis, toute conclusion préalable sur un sujet et/ou thème donné devrait faire l'objet d'une décision procédurale formelle de la Régie précisant les modalités et l'étendue de la démarche retenue.

UC s'étonne plus particulièrement des éléments pour lesquels HQD suggère qu'une preuve puisse être complétée a priori. D'une part, les écarts chroniques entre la prévision de la demande et la consommation réelle, de même que leurs répercussions sur le coût des approvisionnements post patrimoniaux constituent une problématique complexe et non résolue, dont l'amplitude peut varier significativement à très court terme, et qui justifie un suivi régulier et soutenu. D'autre part, la Régie a déjà signifié son opinion à l'effet que l'examen du PGEÉ et l'approbation de son budget ne pouvaient pas être effectués de façon suffisamment approfondie dans le cadre d'un dossier tarifaire; la proposition de conclure préalablement la preuve sur le PGEÉ impliquerait donc la tenue d'une audience distincte. Enfin, compte tenu de la valeur cumulée des investissements de moins de 10 M\$ qui ne sont pas visés par une demande d'autorisation, UC s'oppose à ce que ce sujet soit exclu du dossier tarifaire.

Pour ce qui est de la proposition d'éliminer des éléments de preuve «peu utiles» aux délibérations de la Régie, l'Union des consommateurs ne peut y souscrire considérant que l'utilité d'un élément de preuve à ses délibérations relève exclusivement de la discrétion et de la compétence exercées par les régisseurs et ne peut conséquemment être soumise à un traitement pré établi par l'une ou l'autre des parties intéressées.

#### **Traitement conjoint de sujets communs HQD – HQT** (section 3.1.4)

L'Union des consommateurs est favorable à ce que, dans certains cas, des sujets communs à HQT et HQD soit traités conjointement. Elle a d'ailleurs suggéré une telle approche concernant le passage aux IFRS. Chaque demande à cet effet devrait néanmoins faire l'objet d'une justification de la part des divisions concernées.

#### **Formules d'ajustement automatique** (section 3.1.5)

*Note : ce thème relatif à la forme du dossier tarifaire ne devrait-il pas se trouver dans la section suivante du document.*

HQD propose le recours à des formules d'ajustements automatiques pour établir le niveau ou la croissance de certains paramètres de la preuve.

UC considère que cette proposition doit être rejetée dans le cas des Charges d'exploitation et des Investissements de moins de 10 M\$ qui nécessitent un suivi attentif et détaillé.

Quant au taux de rendement sur l'avoir propre d'une entité réglementée, l'application d'une formule d'ajustement automatique est normalement prévue pour une période d'une limitée à quelques années. Or, le taux de rendement et la formule d'ajustement actuelle applicable à HQD, n'ont pas fait l'objet de révision depuis leur approbation originale par la Régie. Dans le présent le contexte économique, il apparaît plutôt qu'une révision du taux de rendement juste et raisonnable s'avérerait nécessaire.

#### **Dépôt d'une preuve multiannuelle** (section 3.1.6)

L'Union des consommateurs est plutôt défavorable à l'idée d'autoriser le dépôt d'une **demande tarifaire portant sur deux ans**. Plusieurs des éléments faisant partie du dossier tarifaire sont déjà affectés de façon significative par des variations à court terme de la conjoncture économique, du prix des formes d'énergie concurrentes ou des aléas climatiques, par exemple, au point que les revenus requis tels qu'estimés au moment du dépôt de la preuve doivent être ajustés en cours d'examen du dossier.

Cependant, UC est prête à considérer **le dépôt de (certaines) parties de preuve sur une base multiannuelle**.

Dans les premiers dossiers portant sur les principes réglementaires, UC avait préconisé la production d'une preuve comportant 2 années historiques et 3 années de données prévisionnelles qui auraient rendu possibles des évaluations de revenus requis sur un horizon de plus d'un an.

La Régie avait plutôt décidé de retenir l'utilisation d'une année historique et d'une année témoin, la distinction entre l'année tarifaire et l'année financière accompagnée de l'introduction d'une provision réglementaire, etc. Ce cadre réglementaire ne favorise pas une réduction du fardeau administratif et impose au contraire un examen exhaustif des données en vue de la fixation des besoins de revenus et des tarifs sur une base annuelle.

L'Union des consommateurs est prête à considérer le dépôt de certains éléments sur une base multiannuelle, tel que l'évaluation sur cinq ans de l'impact tarifaire des investissements prévus. Par contre, pour les raisons déjà mentionnées, UC s'oppose à l'éventualité d'autoriser les investissements de moins de 10 M\$ pour une période de plus d'un an.

### **Forme du dossier tarifaire**

L'Union des consommateurs n'est pas opposée à la **réduction de certaines parties de preuve** telles que proposé à la section 3.2.1 du document d'Hydro-Québec. De tels changements nous apparaissent acceptables à condition de produire en Annexes les paramètres inchangés afin d'assurer la participation publique et l'accessibilité de l'information. UC n'est cependant pas favorable à l'élimination de parties de preuve au motif qu'elles font partie du Rapport annuel du Distributeur, ce rapport n'étant pas visé par un examen auquel les parties intéressées sont appelées à participer.

UC est favorable aux **regroupements de pièces** proposés par Hydro-Québec à la section 3.2.2 de son document à condition que niveau de détail et de clarté des informations soit maintenu.

UC est d'accord avec la proposition de **Recours à des références** (section 3.2.3) en ce qui concerne les décisions réglementaires antérieures et l'ajout de sections sur les principes tarifaires et de répartition du coût de service. Nous sommes cependant en désaccord avec la proposition de HQD à l'effet de transférer la description des projets d'investissements de + de 10 M\$ dans le Rapport annuel du Distributeur... qui impliquerait un examen de ces investissements sans possibilité de débat.

Enfin, concernant l'**Allègement des textes** proposé à la section 3.2.4, l'Union des consommateurs est favorable à la présentation synthétique de l'information proposée à condition que les données regroupées en tableaux soient complètes, explicites et accompagnées des explications et justifications appropriées.

### **ANNEXE A**

Nous recommandons de refaire la présentation des indicateurs. Notamment, lorsque ces données sont présentées en valeur relative plutôt qu'absolue, chacun des ratios Nbre de questions / pages de preuve, Nbre d'heures d'audience / pages de preuve et Frais accordés / pages de preuve démontre une amélioration continue de l'efficacité du processus ...

Pour fin de comparaison, toutes les données de l'année 2005 devraient être corrigées pour inclure le traitement du PGEÉ.

Pour les DDR, nous proposons d'isoler le nombre de questions posées par la Régie de celles posées par l'ensemble des intervenants.

Pour l'année 2008, les frais accordés aux intervenants sont maintenant connus et s'élèvent à 536 956.02 \$ (D-2009-48).

### **Autres propositions et pistes d'amélioration**

- 1- Concentrer l'information sur le programme global d'immobilisations (plus et moins de 10 M\$) de HQD sur un horizon prévisionnel quinquennal, et historique de 2 ans, pour analyse tendancielle et envisager la possibilité d'une décision dans une instance distincte préalablement à la cause tarifaire. En effet, le programme d'immobilisations justifie une grande partie des revenus requis par son incidence sur la rémunération (Capital propre et dette) et la récupération (amortissement) du capital investi dans HQD.
- 2- Recourir plus régulièrement à des rencontres techniques et à des groupes de travail vraiment interactifs pour approfondir certains aspects des dossiers tarifaires d'Hydro-Québec afin, lorsque possible, de convenir du traitement de certains éléments préalablement au dépôt des preuves et à la tenue des audiences.
- 3- Pour les données de type opérationnelles, développer un Tableau de bord extensif comportant un nombre suffisant d'indicateurs de performance pour les diverses catégories d'activités du Distributeur, ce qui permettrait une évaluation adéquate et probante de l'évolution de sa performance. L'évaluation et le suivi des données historiques et prévisionnelles inscrites au Tableau de bord, associés à un processus formel d'audit réglementaire, pourraient permettre une réduction appréciable du fardeau analytique inhérent aux causes tarifaires annuelles.
- 4- Effectuer un balisage des approches retenues dans les autres juridictions réglementaires (fréquence, exigences de contenu, horizons historiques et prévisionnels, participation publique, types d'interventions reconnues) pour le traitement des dossiers tarifaires de divers autres distributeurs du secteur électrique.

### **Préoccupations**

- L'amélioration de la **qualité de l'information** devrait surtout viser la qualité de l'information **produite initialement** par le demandeur. Si cette information est complète et explicite, les intervenants seront alors en mesure d'évaluer plus adéquatement la portée de la preuve déposée en rapport à leur intérêt et de déterminer plus précisément les aspects du dossier qu'ils prévoient couvrir en priorité.

Afin d'assurer l'efficacité des interventions, il est également crucial que la Régie donne par voie de décision procédurale et le plus tôt possible des instructions claires et précises sur les sujets qu'elle retient aux fins d'examen d'un dossier.

- Dans le cadre de l'amélioration recherchée du processus de traitement des dossiers tarifaires, UC demande que soit considéré et pris en compte le point de vue des intervenants qui font face à un calendrier réglementaire de plus en plus chargé (ajout des dossiers de l'AEÉ et des enjeux financiers liés aux IFRS) avec des moyens d'intervention limités.
- Enfin, pour assurer l'efficacité des échanges lors des rencontres du groupe de travail sur la proposition d'allègement réglementaire, l'Union des consommateurs suggère à la Régie d'identifier préalablement les sujets, préoccupations et pistes d'amélioration qu'elle juge prioritaires et d'en proposer un traitement ordonné.