

**RAPPORT D'ANALYSE SUR LA DEMANDE TARIFAIRE 2011 DE
HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**

Préparé dans le cadre du dossier

R-3776-2011

de la Régie de l'énergie du Québec

Par

Antoine Gosselin, économiste

Pour

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Montréal, le 14 novembre 2011

Tables des matières

<u>Introduction</u>	3
<u>Provisions génériques : L et contrats spéciaux</u>	3
<u>Provisions génériques : G/G-9 et M</u>	5
<u>Facteur de croissance des charges d'exploitation</u>	6
<u>Critères d'établissement des éléments spécifiques</u>	9
<u>Frais corporatifs</u>	11
<u>Services professionnels et autres services externes</u>	13

INTRODUCTION

Suite à l'analyse de la requête déposée par le Distributeur et des réponses aux demandes de renseignements, la FCEI entend commenter les enjeux suivants :

- Provisions génériques : L et contrats spéciaux
- Provisions génériques G/G-9 et M
- Facteur de croissance des charges d'exploitation
- Critères d'établissement des éléments spécifiques
- Frais corporatifs
- Services professionnels et Autres services externes

PROVISIONS GÉNÉRIQUES : L ET CONTRATS SPÉCIAUX

Depuis le dossier tarifaire 2010, le Distributeur intègre des provisions génériques à sa prévision de vente pour le secteur industriel. Depuis, l'ampleur de ces provisions présente une croissance importante. Au dossier tarifaire 2010, les provisions génériques étaient de 1,5 TWh alors qu'aux dossiers 2011 et 2012, elles totalisent 4,7 TWh et 4,8 TWh, respectivement. L'essentiel de ces provisions vise la grande entreprise.

En réponse à une question de la Régie, le Distributeur justifie de la façon suivante l'introduction des provisions génériques dans son processus de prévision:

« Le recours à des provisions au secteur industriel fait suite à un constat de biais de surestimation statistiquement significatif à ce secteur et répond à une préoccupation de la Régie exprimée dans la décision D-2008-133.»

Or, l'analyse soumise dans le cadre dossier R-3648-2007 révèle que les prévisions de ventes industrielles sur un horizon de long terme présentent un biais, mais elle ne permet pas de conclure à l'existence d'un biais sur des horizons de 1 et 2 ans. L'analyse additionnelle présentée par le Distributeur dans le cadre du dossier R-3748-2010 ne

permet pas non plus de conclure à l'existence d'un biais de prévision sur un horizon d'un an.

De plus, il ressort de la preuve du Distributeur dans le dossier R-3648-2007 que la méthodologie de prévision à court terme est sensiblement différente de la méthodologie utilisée pour la prévision à long terme. Le Distributeur y décrit ainsi sa méthodologie.

« La prévision de court terme à l'Industriel GE s'effectue par clients à partir de leur consommation historique et d'informations particulières provenant des clients tels les ajouts d'équipements, les arrêts de production et les variations de la charge mensuelle. À long terme, la prévision est déterminée essentiellement à partir des prévisions économiques de la production industrielle (tonnages ou valeurs ajoutées). Les projets d'investissements majeurs sont évalués distinctement. »

Ainsi, lorsqu'il explique que « le recours à des provisions au secteur industriel fait suite à un constat de biais de surestimation statistiquement significatif à ce secteur », le Distributeur utilise des conclusions relatives à une méthode de prévision de long terme pour justifier des ajustements à une méthode de prévision de court terme.

Les analyses présentées au dossier R3748-2010 révèlent également que sur une période de 24 ans, le Distributeur a surestimé les volumes industriels de 1,3 % en moyenne sur un horizon d'un an. En comparaison, les provisions génériques dans le présent dossier représentent environ 6% à 7% des volumes industriels. Au dossier tarifaire 2011, la proportion atteignait plus de 10% au tarif L.

Par ailleurs, la FCEI juge largement insuffisant le niveau de justification présenté par le Distributeur en soutien à ses niveaux de provisions, et ce, malgré une décision de la Régie et des questions en ce sens de la FCEI et de la Régie. Au final, la justification du Distributeur se limite pour l'essentiel à évoquer la présence de risques. Tout au plus, on peut déduire des réponses du Distributeur qu'il multiplie des probabilités de réalisation d'évènements défavorables avec les pertes de ventes associées à ces évènements.

Considérant que les analyses du Distributeur ne révèlent pas de biais dans l'estimation des ventes industrielles sur un horizon d'un an et que le niveau des provisions génériques n'est supporté par aucune preuve probante, **la FCEI demande à la Régie de rejeter l'utilisation des provisions génériques pour l'établissement des prévisions de ventes au tarif L et aux contrats spéciaux et recommande par conséquent que la prévision de demande du Distributeur soit rehaussée de la valeur des provisions génériques.**

PROVISIONS GÉNÉRIQUES : G/G-9 ET M

Pour l'année 2012, le Distributeur inclut à sa prévision des ventes pour les tarifs G/G-9 et M des provisions génériques de 10 et 90 GWh, respectivement. Il justifie ces provisions par les risques liés au taux de change avec le dollar américain. En réponse à une question de la FCEI, le Distributeur indique ce qui suit.

« Le taux de change n'est pas un déterminant direct de la prévision de la demande d'électricité au Québec. Ainsi, il n'y a pas de mesure directe de la sensibilité des ventes d'électricité québécoises du Distributeur aux variations du dollar canadien.

Toutefois, le Distributeur prend en compte l'évolution du dollar canadien par rapport au dollar américain dans la prévision économique, sous-jacente à la prévision des ventes d'électricité, puisque c'est un déterminant des échanges de biens et services entre le Québec et les États-Unis. Son évolution aura un impact sur les exportations internationales nettes (exportations moins importations) qui sont une composante du PIB. C'est donc par l'intermédiaire de la prévision du PIB que le taux de change est pris en compte dans la prévision des ventes au secteur industriel PME.

Bien que la prévision du taux de change soit la même pour l'année témoin dans le présent et dernier dossier tarifaire, soit 1,00 \$CA par \$US, le Distributeur est

d'avis que le risque dû au taux de change augmente, car la volatilité du dollar canadien a considérablement augmenté depuis deux ans. Les prévisionnistes s'entendent également sur une plus grande volatilité du taux de change dans un avenir rapproché. »

La FCEI retient deux éléments de la réponse du Distributeur. Premièrement, l'évolution attendue du taux de change est prise en compte par le modèle de prévision de base (avant provisions génériques) du Distributeur par l'entremise de la prévision du PIB. Deuxièmement, la FCEI comprend que le Distributeur justifie ses provisions génériques par une plus grande volatilité appréhendée du taux de change.

La FCEI juge que la volatilité appréhendée du taux de change ne constitue pas une raison de modifier la prévision de la demande. La FCEI rappelle que la qualité première de la prévision des ventes est de ne pas être biaisée. Or, le fait qu'un paramètre soit plus ou moins volatile n'en affecte pas l'espérance. Sur la base de l'information disponible, il apparaît tout aussi probable que le taux de change évolue de façon favorable qu'il évolue de façon défavorable. Pourquoi alors ne pas inclure une provision positive plutôt qu'une provision négative? Inclure une provision négative comme le fait le Distributeur est équivalent à modifier à la hausse la prévision de taux de change et conduit donc à un biais de prédiction. Par conséquent, l'inclusion d'une provision sur la base d'une volatilité plus grande du taux de change ne saurait justifier l'inclusion d'une provision générique aux tarifs G/G-9 et M.

La FCEI demande à la Régie de rejeter l'utilisation des provisions génériques pour l'établissement des prévisions aux tarifs G/G-9 et M et recommande par conséquent que la prévision des ventes pour Ces tarifs soit rehaussée de la valeur des provisions génériques.

FACTEUR DE CROISSANCE DES CHARGES D'EXPLOITATION

Dans sa décision D-2011-028, la Régie demandait au Distributeur de présenter une analyse sur un mode d'établissement plus raffiné du facteur de croissance des activités liées aux nouveaux abonnements lors du prochain dossier tarifaire.

Le Distributeur répond à la demande de la Régie en indiquant que la formule paramétrique s'inscrit dans une perspective de gestion à long terme et qu'à long terme, tous ses coûts sont variables. Il tire cette conclusion sur la base d'une analyse succincte de l'évolution anticipée des charges sous l'hypothèse d'une croissance de 25% du nombre d'abonnement par rapport au niveau actuel. Plus précisément, le Distributeur indique :

« Le Distributeur a réalisé un examen sommaire de l'ensemble des postes de dépenses des charges d'exploitation (voir la liste des postes au tableau 2 de la pièce HQD-4, Document1) en s'interrogeant sur leur variabilité ou non suite à une fluctuation importante du nombre d'abonnés.

Il en est ressorti qu'aucun poste est insensible à une augmentation substantielle du nombre d'abonnements. Tous sont appelés à croître en raison de l'augmentation du volume d'activités qui en découle. »

Après révision de la pièce HQD-4, Document1, la FCEI estime que l'exercice effectué par le Distributeur est d'une utilité limitée et ne permet pas de conclure à l'absence d'économies d'échelles, même sur un horizon de long terme.

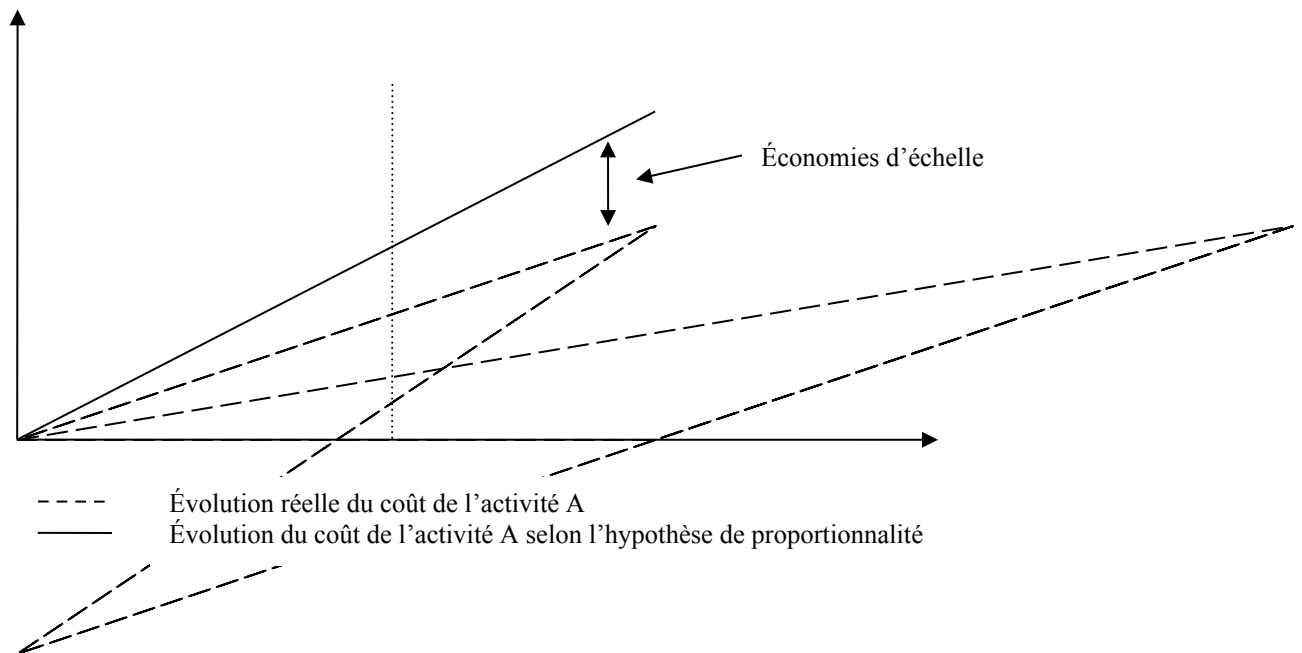
D'abord, il importe de faire la distinction entre activités et postes de dépenses. Les postes de dépenses peuvent, dans certains cas, être spécifiques à une activité précise, mais souvent, plusieurs activités peuvent être représentées à l'intérieur d'un même poste. Cette distinction est particulièrement évidente dans le cas de la masse salariale. Ce poste représente la rémunération d'un grand nombre d'employés qui sont affectés à une multitude de tâches. Est-ce que certaines de ces tâches requièrent plus de personnel lorsque le nombre de clients augmente? Cela fait peu de doute. Peut-on en conclure pour

autant qu'une hausse du nombre de clients devrait entraîner une hausse de l'effectif spécifique à chacune des activités du Distributeur? Absolument pas. Considérons, par exemple, les activités du service à la clientèle et de la prévision des ventes. Advenant une croissance importante du nombre de clients, on pourrait s'attendre à ce qu'au total l'effectif augmente parce que le service à la clientèle sera davantage sollicité. Est-ce dire que l'effectif affecté à la prévision des ventes devra nécessairement augmenter lui aussi? Il apparaît clair que non. On ne peut donc conclure à la croissance de l'effectif affecté à toutes les activités du Distributeur sur la base du simple fait que, globalement, l'effectif augmente. De la même façon, on ne peut pas conclure que tous les coûts sont variables simplement parce que tous les postes de dépenses sont variables.

De plus, dans la perspective très hypothétique où ce serait le cas, est-il raisonnable de croire que la hausse de l'effectif lié à chacune des activités du Distributeur est proportionnelle au nombre de clients? Par exemple, est-il raisonnable de croire que si le Distributeur comptait deux fois plus de clients, il compterait deux fois plus de personnel à son service de prévision de la demande, à son service de la réglementation, à la comptabilité et aux finances, pour ne nommer que ceux-là. La FCEI est d'avis que non.

À cet égard, il importe aussi de garder en tête que le fait qu'un coût soit variable n'implique d'aucune façon qu'il croisse en proportion directe du nombre de clients. Par exemple, dans le graphique suivant, le coût de l'activité A augmente avec le nombre de clients. Cependant la croissance de ce coût n'est pas proportionnelle au nombre de clients. Des économies d'échelles sont donc constatées malgré la croissance du coût réel.

Graphique 1 : Croissance des coûts versus économies d'échelle



Ainsi, la FCEI ne peut souscrire à la conclusion du Distributeur à l'effet que la croissance du nombre de clients n'entraîne aucune économie d'échelle, et ce, aussi bien à court terme qu'à long terme.

La FCEI réitère la demande faite dans le cadre du dossier tarifaire R-3740-2010 à l'effet qu'une analyse détaillée du coût marginal associé à l'addition de nouveaux clients soit réalisée. Dans l'attente de données probantes, elle réitère également sa recommandation de fixer à 50% l'élasticité des dépenses d'exploitation relativement à la croissance du nombre de clients.

CRITÈRES D'ÉTABLISSEMENT DES ÉLÉMENTS SPÉCIFIQUES

Dans la décision D-2011-028, la Régie a retenu les critères suivant en vue de l'établissement des éléments spécifiques.

1. coût hors du contrôle du Distributeur;

2. coût découlant de nouvelles exigences externes telles que lois et obligations de prise en charge de réseaux;
3. coût extraordinaire ou lié à de nouvelles activités et n'ayant pas été prévu dans les budgets des années antérieures;
4. coût temporaire découlant de projets d'investissements et/ou générant des gains;
5. élément considéré comme spécifique ne devant pas remplacer des éléments similaires déjà inclus dans les activités courantes.

De plus, elle a fixé à 5 M\$ le seuil minimal des coûts totaux d'un nouvel élément spécifique.

Dans le présent dossier, le Distributeur demande que le quatrième critère d'établissement d'un élément spécifique ne s'applique pas aux charges d'exploitation découlant de projets d'investissement supérieurs à 10 M\$.

La FCEI juge que cette demande introduit une incohérence dans le traitement des éléments spécifiques. En effet, si cette exception était acceptée, une hausse permanente des charges de 4M\$ ne pourrait pas être reconnue comme élément spécifique alors qu'une hausse temporaire (et donc ayant un impact moindre sur le distributeur) du même montant le pourrait.

Par ailleurs, la FCEI observe que les montants visés par cette exception pour les années 2009 à 2012 sont relativement limités. Les résultats réels de 2009, montrent que l'impact de l'exception demandée aurait été nul puisque aucun projet de 10 M\$ et plus ne génère de charges d'exploitation inférieures à 5 M\$. En 2010, trois projets ont généré de telles charges pour un total de 5,1 M\$. À l'année de base 2011, il est prévu que l'exception demandée aurait un impact de 0,7 M\$ sur les charges d'exploitation. Pour l'année témoin, l'impact serait de 3,9 M\$. Ainsi, pour les années 2009 à 2012, l'exception demandée a

des impacts respectifs de 0 \$, 5,1 M\$, 0,7 M\$ et 3,9 M\$. Ainsi, même lorsque les projets sont considérés globalement, l'impact total de l'exception demandée est systématiquement inférieur au seuil établi par la Régie sauf en 2010 où il dépasse très légèrement ce seuil. Dans les circonstances, la FCEI est d'avis que les montants en cause ne justifient pas une exception à la règle.

La FCEI recommande à la Régie de rejeter la demande du Distributeur à l'effet que le quatrième critère d'établissement d'un élément spécifique ne s'applique pas aux charges d'exploitation découlant de projets d'investissement supérieurs à 10 M\$.

Frais corporatifs

Pour l'année témoin 2012, le Distributeur prévoit des frais corporatifs de 123,3 M\$. Cette prévision est largement tributaire de la prévision de l'année de base que le Distributeur établit à 120,9 M\$ sur la base de la décision D-2011-028. À la lumière de l'évolution des coûts réels depuis 2007, la FCEI juge excessives les prévisions budgétaires pour l'année de base et l'année témoin.

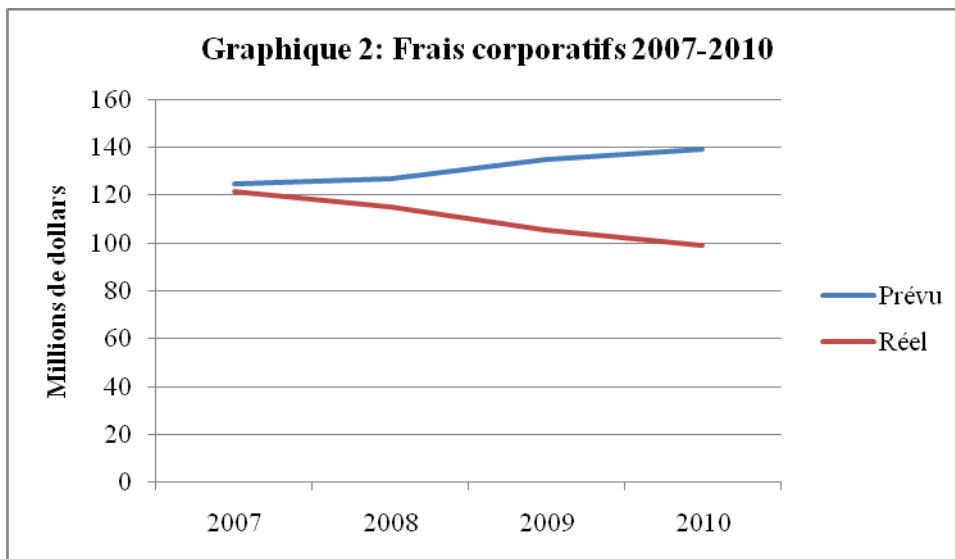
En réponse à une question, le Distributeur produit le tableau R-6.3. À la lecture de ce tableau, on observe que les frais corporatifs réels pour les six premiers mois de 2011 sont de 46,9 M\$. Ainsi, pour atteindre le budget de 120,9 M\$, le Distributeur devrait encourir des coûts de 74 M\$ pour les six derniers mois de l'année, soit une hausse de près de 60% sur le budget des six premiers mois. En 2009, les frais corporatifs se sont élevés à 62,1 M\$ pour les six derniers mois de l'année. Sur la même période en 2010, ils se sont chiffrés à 46,8 M\$. Le montant prévu de 74 M\$ pour les troisième et quatrième trimestres de 2011 excède donc largement la dépense correspondante des deux derniers exercices réels.

Le tableau R-6.3 révèle également que les frais corporatifs réels ont atteint 105,4 M\$ en 2009 et 99,0 M\$ en 2010, soit largement moins que ceux prévus en 2011.

Tableau R-6.3
Frais corporatifs cumulatifs Hydro-Québec (M\$)

	2009	2010	2011
31 Mars	22,0	26,6	29,9
30 Juin	43,3	52,2	46,9
30 Septembre	71,2	74,1	
31 Décembre	105,4	99,0	

Le graphique 2 présente l'évolution des frais corporatifs prévus et réalisés depuis 2007. On y voit tout d'abord une tendance à la baisse des coûts réels qui sont passés de 120 M\$ en 2007 à moins de 100 M\$ en 2010. On y observe également un écart entre le budget et le réel qui se creuse considérablement pour atteindre 30 M\$ en 2009 et 40 M\$ en 2010. Ces écarts soulèvent des doutes quant à la capacité du Distributeur de prévoir correctement ce poste de dépenses.



Considérant que la dépense réelle pour les six premiers mois de l'année est 5 M\$ plus basse que celle de 2010 pour la même période, que les dépenses réelles présentent une tendance à la baisse depuis 2007 et que les résultats historiques récents soulèvent des doutes sérieux quant à la capacité du Distributeur de prévoir les frais corporatifs, la FCEI

juge déraisonnable la prévision du Distributeur. Elle recommande d'établir la prévision de frais corporatifs d'Hydro-Québec pour l'année témoin à 101,2 M\$. Ce montant est obtenu sur la base d'un budget de 99 M\$ à l'année de base, soit le même niveau que l'année réelle 2010. À ce montant sont ajoutés 0,7 M\$ pour tenir compte de la hausse du coût de retraite et 1,5 M\$ pour tenir compte d'une hausse de 1,5 % des charges. **Sur la base d'une quote-part de 30%, la FCEI recommande d'établir les frais corporatifs attribuables au Distributeur à 30,4 M\$.**

Services professionnels et autres services externes

En réponse à une question, le Distributeur présente une ventilation des postes Services professionnels et Autres services externes entre le budget de base et les budgets spécifiques. Nous reproduisons cette ventilation ci-bas.

R-19.4
Services professionnels et Autres services externes (M\$)

	Année historique 2010	2011				Année témoin 2012
		D-2011-028 (1)	D-2011-028 (2)	Année de base	Année de base ajustée (3)	
Éléments spécifiques	7,4	14,5	14,5	20,0	17,9	68,4
Services professionnels	7,1	0,5	0,5	11,5	11,5	15,6
Autres services externes	0,3	14,0	14,0	8,5	6,4	52,8
Activités de base	60,9	77,7	70,3	69,0	71,1	70,3
Services professionnels	21,2	18,6	18,6	25,7	25,7	27,0
Autres services externes	39,7	59,1	51,7	43,3	45,4	43,3
Total	68,3	92,2	84,8	89,0	89,0	138,7
Services professionnels	28,3	19,1	19,1	37,2	37,2	42,6
Autres services externes	40,0	73,1	65,7	51,8	51,8	96,1

(1) Selon la mise à jour des informations produites par le Distributeur suite à la décision D-2011-028 rendue par la Régie

(2) D-2011-028 incluant la réallocation de la réduction globale des charges d'exploitation

(3) Incluant le reclassement de 2,1 M\$ des éléments spécifiques aux activités de base. Voir la réponse à la question 83.1 de la demande de renseignement numéro 1 de la Régie à la pièce HQD-14, document 1.2.

De plus, le Distributeur indique que ces deux postes budgétaires doivent être analysés dans leur ensemble. À l'étude de ce tableau, la FCEI note une croissance de 15% du budget pour les activités de base entre l'année réelle 2010 et l'année témoin 2012. À la connaissance de la FCEI, et malgré une question en ce sens, le Distributeur n'offre aucune justification à cette croissance. **Dans les circonstances, la FCEI recommande un budget pour les services professionnels et les autres services externes de 63,4 M\$**

pour l'année témoin 2012. Ce montant est obtenu en appliquant une inflation de 2% sur deux ans au budget de l'année historique 2010.