

Régie de l'énergie du Québec

R-3777-2011

HQT - Demande de modification des tarifs et conditions des services de transport pour l'année témoin 2012

Mémoire de l'ACEF de l'Outaouais

Préparé par :

Mounir Gouja, PhD

Pour

l'ACEF de l'Outaouais

109, rue Wright,

Gatineau (Qué.)

J8X 2G7

6 décembre 2011

MANDAT

L'Acef de l'Outaouais a confié à ENER-GM Inc le mandat d'analyser le dossier tarifaire R-3777-2011 déposé par Hydro-Québec TransÉnergie et de lui faire des recommandations dans une perspective de protection et de défense des intérêts des consommateurs. À cet effet, nous avons porté notre attention sur les sujets présentés dans la table des matières qui suit.

TABLE DES MATIÈRES

1	Introduction et mise en contexte	4
2	Revenu requis du Transporteur et passage aux normes IFRS	5
3	Traitement des investissements :	7
4	Efficienc e du Transporteur	8
4.1	Suivi de la décision de la Régie D-2011-039	9
4.2	Cible d'efficience dans les dépenses en CNE	12
4.3	Indicateurs de performance en lien avec les coûts	13
5	Traitement des frais reportés relatif à l'optimisation de la chaîne d'approvisionnement	15

1 Introduction et mise en contexte

Nous retenons pour les fins du présent mémoire les faits saillants suivants qui ressortent de la preuve d'Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le Transporteur ou HQT) :

- Par le dépôt de la présente demande à la Régie de l'énergie (la « Régie »), le Transporteur amorce le processus qui se conclura par l'établissement des tarifs et conditions de service de transport applicables à compter du 1er janvier 2012.
- Il demande pour 2012 une hausse de son tarif annuel moyen de 1,6% par rapport au tarif en vigueur.
- La demande du Transporteur s'inscrit dans la poursuite d'un ambitieux portefeuille de projets d'investissement en croissance et en maintien de la pérennité de ses actifs.
- HQT justifie alors l'augmentation demandée de ses revenus requis, évaluée à 71,2 M\$, soit 2,4%, par rapport au montant autorisé pour 2011, par :
 - l'augmentation de la charge d'amortissement attribuée aux nouvelles mises en service de projets déjà autorisés par la Régie pour la période 2010-2012 et aussi aux modifications résultant du passage aux normes IFRS (augmentation de 9% par rapport au montant approuvé par la Régie pour 2011);
 - la baisse des charges nettes d'exploitation de 17,2M\$ par rapport au montant autorisé pour 2011; et
 - le maintien de la politique financière résultant en une légère baisse du coût moyen pondéré du capital pour 2012.

- La comparaison faite par le Transporteur entre les charges de 2011 et celles prévues en 2012 n'a pas été faite sur la base du même référentiel. En effet, les chiffres de 2011 sont établis selon le PCGR Canadien alors que ceux de 2012 sont réalisés selon les IFRS. L'ACEF de l'Outaouais (l'ACEFO) a procédé à une réconciliation des chiffres selon un même référentiel, ce qui a dégagé un écart entre les résultats du Transporteur et ceux de l'ACEFO.

Dans ce mémoire, déposé au nom de l'ACEFO, nous nous attardons davantage sur l'analyse de deux sujets clés de la preuve du Transporteur : l'augmentation de son revenu requis et sa nouvelle démarche d'efficience.

2 Revenu requis du Transporteur et passage aux normes IFRS

Le Transporteur demande à la Régie de lui autoriser une hausse de son revenu requis de 71,2 M\$ par rapport au montant de 3009,4 M\$ autorisé pour l'exercice 2011 en cours. Il justifie sa demande par la forte augmentation des investissements en croissance des besoins et en maintien de la pérennité des actifs¹.

L'ACEFO considère que le tableau 1 de la preuve en chef du Transporteur ne permet pas d'évaluer correctement l'évolution des revenus requis du Transporteur de 2011 à 2012 et ce du simple fait que les chiffres de 2011 et de 2012 ne sont pas établis selon le même référentiel. En effet, les chiffres de 2011 se conforment au PCGR Canadien alors que ceux de 2012 traduisent les normes IFRS.

Il est à rappeler que cette même problématique a été soulevée par l'ACEFO dans le dossier R-3776-2011.

L'ACEFO a demandé en DDR au Transporteur de fournir les colonnes comparatives du tableau 1 de sa preuve en chef selon des bases comparables (soit en PCGR, soit en IFRS). En réponse à sa demande, HQT l'a référé à la réponse à la question 12.1 de la

¹ HQT-1, Document 1, page 9 & HQT-5 Doc 1, page 3

DDR numéro 1 de la Régie² où il présente les impacts du passage en IFRS sur les chiffres de l'exercice 2012.

L'ACEFO a réconcilié les chiffres présentés dans les tableaux des documents HQT-1, Document 1, Page 9 et HQT-5 Doc 1, page 3. Cette réconciliation a permis de faire une comparaison entre les chiffres de 2011 et ceux de 2012 arrêtés selon le même référentiel comptable, soit le PCGR Canadien. Le résultat de cette analyse se présente comme suit :

	Selon les calculs d'Hydro Québec			Selon notre réconciliation	
	PCGR (1)	Base IFRS (2)	(2)-(1) Variation	PCGR (3)	(3)-(1) Variation
	Autorisé 2011	Témoin 2012	2012-2011 PCGR Vs IFRS	Témoin 2012	2012-2011 PCGR Vs PCGR
RENDEMENT SUR LA BASE DE TARIFICATION	1 236,0	1 258,4	22,4	1 260,1	24,1
<i>Charges nettes d'exploitation</i>	712,0	694,8	-17,2	693,0	-19,0
Charges brutes directes		553,3		551,8	
Charges de services partagés		322,1		320,1	
Coûts capitalisés		-149,1		-147,4	
Facturation interne		-31,5		-31,5	
Autres charges	1 029,7	1 114,7	85,0	1 093,0	63,3
Achats de services de transport	21,5	19,3	-2,2	19,3	-2,2
Achats d'électricité	14,0	15,1	1,1	15,1	1,1
Amortissement	947,3	1 033,9	86,6	1 012,2	64,9
Taxes	90,8	89,8	-1,0	89,8	-1,0
Autres revenus de facturation interne	-43,9	-43,4	0,5	-43,4	0,5
Frais corporatifs	38,3	35,5	-2,8	35,5	-2,8
Compte d'écarts du coût de retraite		-17,3	-17,3	-17,3	-17,3
Compte de frais reportés relatif à l'optimisation de la chaîne d'approvisionnement		1,0	1,0	1,0	1,0

² HQT-13, Document 1, page 28.

Intérêts reliés au remboursement gouvernemental	-3,6	-3,3	0,3	-3,3	0,3
Facturation externe	-3,0	-3,2	-0,2	-3,2	-0,2
Total	3 009,4	3 080,6	71,2	3 058,8	49,4

L'analyse présentée dans le tableau ci-dessus révèle qu'une comparaison des coûts de service de HQT selon le même référentiel permet d'identifier une hausse des amortissements, pour ne prendre que cet exemple, qui est réellement de 64,9 M\$ alors que selon l'analyse d'Hydro-Québec, elle serait de l'ordre de 86,6 M\$. La hausse réelle du revenu requis, exclusion faite de l'impact du passage aux normes IFRS, se trouve alors de 49,4 M\$ et non de 71,2 M\$.

L'ACEFO suggère qu'il n'est pas juste ni cohérent de procéder à une analyse de l'évolution du revenu requis du Transporteur sur la base de deux référentiels différents. Ceci risque en effet de biaiser les explications, analyses et conclusions de la demanderesse et ultimement les impacts sur les tarifs du Transporteur.

L'ACEFO exprime son inquiétude face à cette situation et juge que l'analyse de l'évolution du revenu requis du Transporteur requiert de nouvelles explications sur les augmentations des coûts du Transporteur autres que celles occasionnées par le passage aux normes IFRS. A cet égard, elle estime que la preuve du Transporteur demeure incomplète et ne peut donc appuyer sa demande d'augmentation du revenu requis de 71,2 M\$.

3 Traitement des investissements :

Dans sa demande de renseignement (question 2-b)³, l'ACEFO a questionné le Transporteur sur le sort des actifs mis en rebus :

³ HQT-13, Document 2, page 4.

- L'existence d'un plan d'action prédéfini pour ces immobilisations à mettre en rebus ;
- La plus value éventuelle d'une réutilisation de ces actifs et son impact potentiel sur la diminution des tarifs, ainsi que l'estimation de cet impact ;
- L'estimation en tout état de cause de l'impact des frais de mise en rebus sur les tarifs.

Le Transporteur n'a pas fourni de réponse en estimant que la question était vague. L'ACEFO estime que sa question est des plus précises, d'autant plus que toutes ces interrogations sont prévues au niveau des normes comptables. Ce que l'ACEFO visait par ses questions c'est de chiffrer l'impact des frais de démantèlement sur le revenu requis du Transporteur et sur ses tarifs.

Selon le Transporteur, tout éventuel effet négatif sera imputé sur les charges d'amortissement en cas de non remplacement. Il s'agit de l'avis de l'ACEFO d'une erreur de reclassement dans ce cas, car selon la norme IAS 16, cet impact doit être imputé sur les pertes ordinaires et non pas sur les charges d'amortissement.

Il est à noter que le cas où l'effet de démantèlement est positif, (c'est-à-dire si la valeur de récupération est supérieure à celle du démantèlement), n'a pas été traité par le Transporteur. L'ACEFO, s'attendait à une réponse précise et claire sur l'impact des plus ou moins-values sur cession sur le revenu requis et sur les tarifs du Transporteur.

4 Efficience du Transporteur

Le Transporteur maintien pour l'année témoin 2012 sa démarche d'efficience axée principalement sur l'optimisation des dépenses d'investissement, ces dernières représentant un poids important dans sa base de tarification et les dépenses d'amortissement influant grandement ses revenus requis. Environ le tiers seulement de ses revenus requis de 2012 servent à couvrir les charges d'exploitation de la division.

4.1 Suivi de la décision de la Régie D-2011-039

Dans sa décision D-2011-039, page 14, « *la Régie demande au Transporteur de déposer, lors de ses prochaines demandes tarifaires, les gains anticipés, par chantier, pour l'année de base et l'année témoin projetée si l'estimation de ceux-ci est disponible avant le dépôt du dossier. Elle s'attend, néanmoins, à ce que le Transporteur présente, dans son prochain dossier tarifaire, la ventilation de gains d'efficience réalisés pour chacun des chantiers en cours pour l'année 2010.*

La Régie demande également au Transporteur de mettre à jour le suivi, sur une base cumulative, des gains d'efficience obtenus par chantier chaque année depuis la mise en place de la démarche d'efficience, en mettant en évidence la nature récurrente des gains, le cas échéant ».

Dans le présent dossier tarifaire et partant des conclusions qu'il tire des résultats des exercices de balisage, le Transporteur revient avec une réponse à la demande de la Régie qui est, selon l'ACEFO, loin de refléter l'esprit de cette demande. En effet, le Transporteur, constatant que « *certaines pratiques dont les résultats se sont avérés concluants, comme la planification intégrée des interventions en pérennité et en croissance, font maintenant partie intégrante de ses façons de faire en matière de planification* »⁴, il est parvenu à la conclusion que : « *la planification intégrée fait maintenant partie intégrante de ses façons de faire. De ce fait, il n'apparaît plus opportun, de l'avis du Transporteur, de suivre les investissements évités.* »⁵.

Ayant également constaté « *que les pratiques ou projets d'efficience n'amènent pas toujours des gains uniformes dans le temps et que dans le cas de plusieurs pratiques, les gains propres à chacune d'entre elles sont difficiles à capter* »⁶, HQT a opté dès le présent dossier pour « *une appréciation plus globale de l'efficience du Transporteur qui tient compte des défis liés à la gestion d'investissements à la hausse et qui est évaluée dans une perspective plus large en dégagant les tendances plutôt qu'en effectuant une évaluation ponctuelle des résultats* »⁷.

⁴ HQT-3, Document 1, page 6.

⁵ HQT-3, Document 1, page 7.

⁶ HQT-3, Document 1, page 7

⁷ HQT-3, Document 1, page 7

Il conclut que sa réflexion sur son efficacité l'amène à proposer à la Régie une analyse « avec une vision d'ensemble plus globale, basée notamment sur des indicateurs reconnus par le COPE, permettant une appréciation plus optimale de la performance et de l'efficacité du Transporteur »⁸.

Par rapport aux gains d'efficacité obtenus par chantier, dont la Régie demande la mise à jour du suivi sur une base cumulative depuis la mise en place de la démarche d'efficacité, le Transporteur se contente de fournir les gains réalisés dans le cadre des projets d'efficacité aux investissements spécifiques : Réingénierie de la chaîne d'approvisionnement, Mise en place d'ateliers de remise à neuf et Projet de télémaintenance (IMAGINE).

L'ACEFO perçoit cette proposition de HQT en réponse à la demande de la Régie dans sa décision D-2011-039 comme une échappatoire au contrôle et au suivi fait par la Régie de l'efficacité du Transporteur et de l'efficacité des moyens, pratiques et stratégies qu'il a mis en place pour optimiser ses dépenses d'investissement.

L'ACEFO, a questionné le Transporteur sur les motifs derrière ce choix d'une appréciation globale de la performance et non projet par projet ou groupes de projets homogènes par groupes de projets homogènes⁹.

La réponse du Transporteur était la suivante : « En utilisant la mesure retenue par consensus par l'ensemble des Transporteurs canadiens participant au COPE, dont les réseaux combinés couvrent plus de 85 % des réseaux de transport d'électricité au Canada, le Transporteur ajoute à sa démonstration d'efficacité cette comparabilité avec ses pairs. Ainsi, la Régie sera encore mieux en mesure d'évaluer la performance du Transporteur comparativement à celle de ses pairs ».

De l'avis de l'ACEFO, le recours à une nouvelle mesure d'efficacité combinant la performance relative au coût et celle relative à la fiabilité pour évaluer sa performance dans l'optimisation des investissements, comme le préconise le Transporteur, est un choix méthodologiquement erroné et ce pour au moins deux raisons.

⁸ HQT-3, Document 1, page 7

⁹ HQT-13, Document 2, page 6

D'abord, si le Comité On Performance Excellence (COPE) de l'Association canadienne de l'électricité (ACÉ) a proposé un tel indicateur de performance globale, c'est bien dans un objectif précis qui est d'établir une comparaison juste et fiable de la performance de ses entreprises membres. Il s'agissait donc d'un indicateur qui trouve sa justification principalement dans les balisages qu'elle est amenée à réaliser périodiquement au bénéfice des entreprises participantes. L'on comprend bien alors que pour être viable un balisage doit prendre en compte non seulement les coûts de chaque entreprise mais aussi l'autre face de la devise qui est la qualité du service offert. Le Transporteur est ainsi tombé dans l'erreur en allant se comparer avec d'autres entreprises électriques alors qu'au départ son objectif était de se suivre l'évolution de sa propre performance en investissement d'année en année (année historique, année de base et année témoin).

L'autre erreur méthodologique dans sa démarche est que le coût présenté dans son indicateur global inclut des coûts d'exploitation, en plus des coûts d'investissement alors que le Transporteur procède ici à une évaluation de sa performance en matière d'optimisation des investissements. De plus, ces coûts d'investissement n'incluent que les investissements de pérennité, exclusion faite des autres catégories d'investissement (en croissance, en amélioration de la qualité et en respect des exigences). Le Transporteur justifie l'exclusion faite des coûts d'investissement en croissance par le fait que, selon lui, ces investissements peuvent varier considérablement d'une entreprise à l'autre¹⁰. Il s'agit donc d'une simple prémisse et aucune démonstration rigoureuse n'est apportée à son appui.

L'ACEFO rappelle enfin que la mesure de performance globale peut introduire un biais dans l'analyse. Des projets dont les effets sur la performance est inverse peuvent s'annuler sans que les projets dont la performance est négative ne soient ni identifiés ni corrigés.

L'ACEFO regrette dans le présent dossier la nouvelle vision dite globale du Transporteur concernant sa performance qui manque de rigueur et de précision et qui n'apporte que des analyses et appréciations générales de ses efforts déployés dans les trois axes

¹⁰ HQD-3, Document 1, page 10.

d'efficience : Choix judicieux des investissements, Sécurisation des ressources et Saine gestion des projets d'investissements. Ces analyses réitèrent pour chacun de ces axes le mérite des pratiques gagnantes en évoquant leur contribution aux gains d'efficience du Transporteurs mais ne présentent aucune démonstration chiffrée à cet égard.

L'ACEFO recommande alors à la Régie d'ordonner au Transporteur d'abandonner cet indicateur global de performance appliqué aux investissements et de compléter sa preuve en répondant à sa demande formulée aux paragraphes 31 et 32 de la décision D-2011-39.

4.2 Cible d'efficience dans les dépenses en CNE

Dans le présent dossier, le Transporteur projette de maintenir pour 2012 le même objectif d'efficience de 1% visé depuis 2009 pour ses charges nettes d'exploitation. Nous réitérons notre position sur cette cible d'efficience trop basse, compte tenu de ce qui se fait du côté du Distributeur.

L'ACEFO n'est toujours pas convaincue de l'argument mis de l'avant par le Transporteur à l'effet que sa structure de coûts, différente de celle du Distributeur, ne lui permet pas de pousser plus haut sa cible d'efficience pour le volet Charges nette d'exploitation. En effet, si le Distributeur était en mesure d'entreprendre des efforts en matière d'efficience, que ce soit pour ses actions de gestion courante ou par ses actions structurantes, rien n'empêche le Transporteur d'entreprendre les mêmes efforts qui devraient se refléter dans ses charges nettes d'exploitation.

Ce ne sont, pourtant, que « des changements ou ajustements mineurs aux façons de faire actuelles » et « des initiatives locales sous la responsabilité des unités d'affaires »¹¹ qui rapportent au Distributeur des dizaines de millions de dollars au titre de gain d'efficience pour ses actions courantes.

L'ACEFO est plutôt convaincue qu'une démarche d'optimisation des charges d'exploitation du Transporteur avec ses trois vecteurs : Maintenance, Exploitation et Soutien permet d'atteindre une cible d'efficience bien supérieure à 1%. En effet, le

¹¹ R-3740-2010, HQD-7, Document 1, page 7.

Transporteur a démontré que les gains d'efficience sont plus importants que ce qu'il a tendance à projeter. Par exemple, en 2010, il a atteint globalement un montant de 10,8 M\$, soit 4,5 M\$ de plus que la cible originale de 6,3 M\$ correspondant à 1% des CNE sous son contrôle de gestion, ce qui démontre que son objectif de 2010 était bel et bien sous estimé. Pour 2011, il prévoit réaliser des gains de l'ordre de 16,4 M\$ soit 10 M\$ de plus que la cible présentée dans sa demande tarifaire de 2011 (R-3738-2010). Nous sommes donc face à une situation où l'entreprise réglementée prouve clairement qu'elle est en mesure de faire toujours mieux avec l'objectif qu'elle s'est fixée. Ce qui doit conduire le régulateur à réviser d'année en année cette cible et à placer cette entreprise sur les limites de ses frontières d'efficience.

Pour exploiter à fond ce potentiel d'efficience des opérations courantes de HQT, l'ACEFO a toujours recommandé d'introduire chez le Transporteur des changements et ajustements à ses façons de faire actuelles et de développer de nouveaux projets plus ciblés ou revoir les plans de mise en application de ces projets par les différentes unités d'affaire du Transporteur.

4.3 Indicateurs de performance en lien avec les coûts

Dans le présent dossier, l'ACEFO continue à défendre sa position à l'effet que les indicateurs d'efficience représentés par les ratios *Charges nettes d'exploitation en fonction de la capacité du réseau en MW*, *Coût de service total, excluant les taxes, en fonction de la capacité du réseau en MW* et *Coût des immobilisations nettes en fonction de la capacité du réseau de transport en MW* devraient refléter une caractéristique importante de l'industrie dans laquelle HQT opère. Il s'agit, en effet, d'une activité à rendement d'échelle croissant résultant de son statut de monopole naturel, ce qui doit vouloir dire que le MW marginal doit coûter moins, au moins en charges d'exploitation, que le MW moyen.

Les figures 1 et 2 et le tableau 8 dans ses colonnes de 2008, 2009 et 2010 de la pièce HQT-3, document 2 de la preuve du Transporteur ne traduisent pas cette vérité économique. Bien au contraire, ces figures et tableau montrent une hausse de ces

indicateurs de performance, signe de perte grandissante de performance, selon l'ACEFO.

Figure 1
Charges nettes d'exploitation en fonction de la capacité du réseau en MW

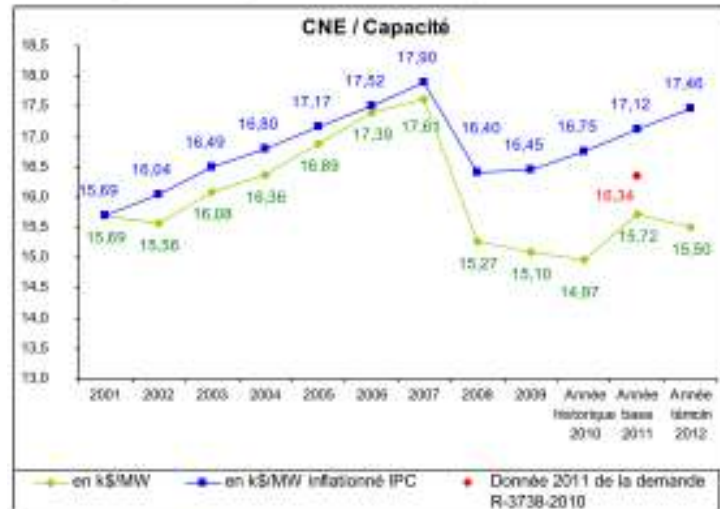


Figure 2
Coût de service total, excluant les taxes, en fonction de la capacité du réseau en MW

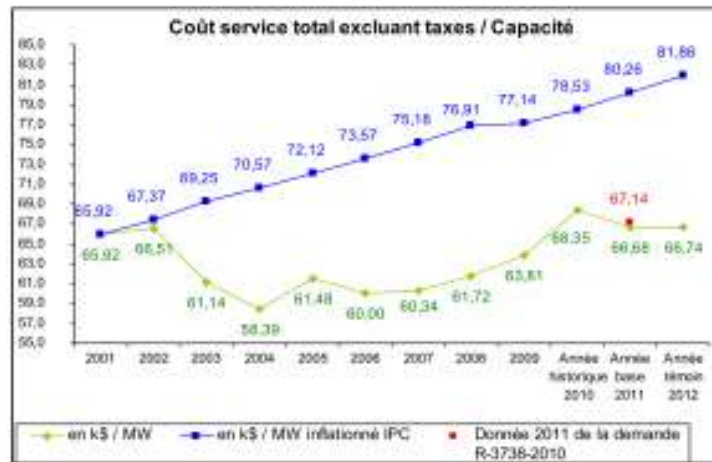


Tableau 8
Coût des immobilisations nettes en fonction de la capacité du réseau de transport en MW

Indicateur	Années historiques										
	Exercices terminés le 31 décembre										
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Evolution du coût des immobilisations	Unité de mesure										
• Coût des immobilisations nettes sur la capacité du réseau de transport	k\$/MW	377,45	376,88	381,31	369,16	366,60	363,11	360,65	377,96	388,87	394,56

Cette situation dans laquelle se trouve le Transporteur depuis des années traduit son incapacité d'absorber la croissance de son volume d'affaire, ce qui veut dire qu'il est en perte totale de rendement d'échelle dans ses activités de transport d'électricité, chose anormale, voire critique, pour HQT. Il appartient donc à la Régie de préserver les intérêts des consommateurs à cet égard; c'est même la raison d'être de la Régie de faire bénéficier les consommateurs de ce que l'on appelle en économie la *rente de monopole*. L'ACEFO recommande alors de fixer au Transporteur une cible à atteindre pour ces indicateurs de coût.

5 Traitement des frais reportés relatif à l'optimisation de la chaîne d'approvisionnement

Le Transporteur propose «... *la création d'un compte de frais reportés hors base qui soit constitué du rendement attribuable aux équipements pendant la période de leur entreposage précédant leur transfert aux chantiers de projets d'investissement* »¹².

L'ACEFO, a questionné le Transporteur sur la nature de ces frais et si ces derniers subissent un audit interne ou externe.

Le Transporteur a présenté les éléments constituant les frais reportés et a jugé que le fait de soumettre ce compte à un audit n'est pas nécessaire car la Régie détient les pouvoirs nécessaires pour évaluer la qualité de ce compte de frais reportés¹³.

De l'avis de l'ACEFO, le fait que la Régie ait le pouvoir d'évaluer ce compte n'est pas suffisant et recommande une validation de ces chiffres par les auditeurs.

¹² HQT-4, Document 4

¹³ HQT-13, Document 2, page 9