

ANALYSE DES ÉCARTS PRÉVISIONNELS D'HQT

Par Olivier Charest, avocat – économiste

Rapport présenté à l'Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et au Conseil de l'industrie forestière du Québec dans le cadre de l'étude du dossier tarifaire 2012-2013 du Transporteur (HQT) par la Régie de l'énergie

(Dossier R-3777-2011)

Montréal, Québec

Le 6 décembre 2011

Olivier Charest, avocat - économiste

Téléphone : 514-927-9904

Télécopieur : 514-608-5506

Courriel : avocat-economiste@videotron.ca

J'ai été mandaté par l'AQCIE et le CIFQ afin d'étudier le problème des écarts prévisionnels (écarts entre montants autorisés et montants réels, pour les coûts et les revenus) du Transporteur (ci-après « HQT ») des dernières années dans le cadre du dossier R-3777-2011.

La présente étude est divisée en deux parties : dans la première partie, j'examine le problème des écarts prévisionnels de manière globale et je me penche sur les solutions possibles; dans la deuxième partie, j'étudie les écarts prévisionnels spécifiques aux différentes rubriques de coûts, en concluant, dans certains cas, au bien-fondé de la mise en place d'un compte d'écart ou d'une réduction forfaitaire du montant demandé pour l'année témoin 2012.

Je joins à ce rapport mon *curriculum vitae* à titre d'Annexe I.

PARTIE I ANALYSE GLOBALE DU PROBLÈME ET DE SES SOLUTIONS

Les tarifs d'HQT sont basés sur les prévisions que fait HQT de ses revenus et de ses coûts, lesquelles prévisions peuvent s'avérer inexactes. Dans un tel cas, il se crée un « écart prévisionnel » qui, en l'absence d'un compte d'écart ou d'une fermeture réglementaire des livres, viendra affecter le bénéfice réglementé de cette entreprise.

En l'absence de tels écarts, ce bénéfice correspond au produit d'un taux de rendement et de la valeur des actifs d'HQT, tels qu'autorisés par la Régie. Ainsi, l'écart entre le bénéfice réglementé d'HQT et le rendement qui avait été autorisé par la Régie (sous l'appellation « coût des capitaux propres ») correspond à la somme des écarts prévisionnels relatifs à toutes les autres rubriques des revenus requis.

Pour une deuxième année consécutive, le bénéfice réglementé d'HQT a été largement supérieur au rendement sur les capitaux propres autorisé par la Régie : selon HQT, les écarts prévisionnels ont totalisé 87,9 M\$¹ en 2010 et 83,6 M\$ en 2009. Incidemment, pour ces deux années, HQD a elle aussi bénéficié de tels écarts, à hauteur de 171,4 M\$ et 105,7 M\$, respectivement.

Si l'on se fie aux rapports annuels déposés par HQT pour les années 2005 à 2010, l'écart moyen a été de 31,7 M\$ et l'écart cumulatif, de 190 M\$. Cela dit, comme il n'y a pas eu de dossier tarifaire pour l'année 2006, il faudrait exclure l'écart de cette année-là, ce qui implique que l'écart moyen serait de 42,7 M\$ et l'écart cumulatif, de 213,4 M\$, toujours selon les rapports annuels d'HQT.

Une telle situation nous paraît problématique.

¹ En fait, il semblerait que HQT ne tienne pas compte de l'écart qui résulte de l'effet sur le coût des capitaux propres de la surestimation de la base de tarification, soit 3,6 M\$ défavorable pour 2010.

Solutions possibles

Malheureusement, les solutions à ce genre de problème ne sont pas légion : il faut soit (i) identifier le problème dans la méthode de prévision qui est responsable de ces écarts, permettant d'éviter *ex ante* la formation de nouveaux écarts; soit (ii) mettre en place une série de comptes d'écart (comptes de frais reportés, de *pass on*, de nivellement, etc.), voire même imposer la fermeture réglementaire des livres (assortie ou non d'un mécanisme de partage), afin de compenser, *ex post*, les écarts créés.

La première solution semble difficilement applicable en pratique : les prévisions faites par HQT et autorisées par la Régie suite aux commentaires des intervenants ne sont-elles pas déjà les « meilleures prévisions possibles »? En fait, en réponse à une question de la part de l'AQCIE-CIFQ cette année, HQT soutient que :

«[L]e transporteur établit ses projections sur la base des meilleures prévisions disponibles au moment du dépôt d'une demande tarifaire.»²

Si les prévisions d'HQT (ajustées à l'occasion de l'étude du dossier par la Régie) sont vraiment les meilleures qui soient, il devient alors difficile de trouver une solution *ex ante* aux écarts; ceux-ci seraient alors le fruit d'événements entièrement imprévisibles. Par ailleurs, dans la mesure où il serait possible d'améliorer ces prévisions, il va sans dire qu'HQT demeurerait la mieux placée pour ce faire puisque c'est elle qui détient l'information pertinente et qu'elle n'est pas toujours encline à la partager entièrement avec les intervenants.

Or, force est de constater, empiriquement, que ces écarts persistent et qu'ils profitent à HQT. Qui plus est, il peut arriver qu'un écart se répète année après année mais qu'HQT invoque une raison différente pour justifier l'écart propre à chaque année; il devient alors difficile d'identifier le problème et de proposer une solution *ex ante*. Dans cette optique, une forme de compensation *ex post* semble inévitable si l'on veut mettre fin à des écarts excessifs.

Lorsqu'on arrive à identifier un écart spécifique à une rubrique de coûts, on peut mettre en place un compte d'écart permettant de compenser cet écart dans une année ultérieure. Bien que de tels comptes soient utiles dans certains cas – lorsqu'il s'agit d'un coût hors du contrôle d'HQT – ils pourraient aussi s'avérer contre-indiqués dans d'autres cas, notamment à l'égard de coûts étant sous le contrôle d'HQT et pour lesquels HQT arrive à dégager des gains d'efficacité qui exerceront des pressions à la baisse sur les tarifs à relativement court terme. Dans la deuxième partie de ce rapport, nous analysons, pour différentes rubriques de coûts, l'opportunité de recourir à un tel compte.

Une autre solution *ex post* consiste en la fermeture réglementaire, laquelle porte sur l'ensemble des écarts prévisionnels de revenus et de coûts. L'attrait d'une telle solution repose dans le fait qu'elle permet de compenser, en tout ou en partie, l'ensemble des

² HQT-13, Doc-4, Réponse à la DDR de l'AQCIE-CIFQ, page 8, R-2.5.

écarts prévisionnels, et, lorsqu'elle est assortie d'un mécanisme de partage, elle laisse en place un incitatif à l'efficacité de l'entité réglementée.

Notons enfin que lorsque l'on constate un biais systématique à l'égard de certaines rubriques de coûts ou de l'ensemble de ceux-ci, sans toutefois être en mesure d'identifier la cause exacte de ce biais, et que la mise en place d'un compte d'écart ou d'une fermeture réglementaire n'est pas opportune, il serait toujours possible d'imposer une réduction forfaitaire de manière à contrebalancer ce biais. Cela dit, une telle mesure ne doit pas viser à compenser pour les écarts passés mais bien à mieux aligner les prévisions afin de réduire le potentiel d'écarts futurs.

PARTIE II ANALYSE DÉTAILLÉE DES ÉCARTS PRÉVISIONNELS

Au-delà du problème global, soit un écart favorable de près de 85 M\$ depuis deux ans au niveau du bénéfice réglementé, rappelons qu'un tel écart est composé d'une multitude d'écarts au niveau des différentes rubriques des coûts d'HQT. Dans les prochaines pages, nous procédons à l'analyse de ces écarts spécifiques pour l'année 2010 et, là où c'est approprié, nous établissons des liens avec les écarts que nous avons pu constater pour les années passées. Au-delà d'une meilleure compréhension du problème, cette analyse vise aussi à déterminer dans quels cas la mise en place d'un compte d'écart ou d'une réduction forfaitaire est opportune.

De manière plus spécifique, nous allons analyser les écarts au niveau des rubriques suivantes (nous avons inscrit le montant de l'écart Favorable ou Défavorable relatif à chaque rubrique pour 2010 dans la colonne de droite):

Coût des capitaux empruntés	14,7 M\$ F
Rendement sur les capitaux propres liés à la surestimation de la base de tarification	3,6 M\$ D
Charges nettes d'exploitation	58,1 M\$ F
Achats de transit et d'électricité	6,4 M\$ F
Amortissement	13,6 M\$ D
Taxes	10,6 M\$ F
Frais corporatifs	10,7 M\$ F
TOTAL	84,3 M\$ F

1- Coût des capitaux empruntés

Tel qu'il ressort des différents rapports annuels d'HQT (HQT-2, Doc-1.1, Tableau 3, pour chacun des rapports annuels de 2005 à 2010), l'écart relatif au coût des capitaux empruntés est attribuable à deux facteurs, soit (i) le taux de la dette et (ii) le montant de la base de tarification. Ainsi, par exemple, en 2010, HQT a surestimé le taux de la dette, ce qui a occasionné un écart favorable de 23 M\$, mais en même temps, comme elle a aussi sous-estimé le montant réel de sa base de tarification par 156 M\$, elle a essuyé un écart défavorable de 8 M\$.

Au-delà d'un écart favorable de 14,7 M\$ pour l'année 2010, mentionnons qu'HQD a aussi profité d'un écart favorable en 2009, à hauteur de 48,3 M\$. Par le passé, toutefois, HQD a déjà connu des écarts défavorables.

Notons par ailleurs que l'émission de 1,0 G\$ (USD) de dette à 2,00% d'intérêt plus tôt cette année³ aura un impact favorable sur le coût en capital pour l'année 2011, tel qu'il ressort de la réponse 23.3 d'HQD à la DDR de l'AQCIE-CIFQ dans le dossier tarifaire 2012 du Distributeur (R-3776-2011).

Il s'agit d'un élément hors du contrôle d'HQT puisque c'est Hydro-Québec, la société, qui procède aux emprunts; nous croyons donc qu'un compte d'écart serait de mise. Hydro-Québec conservera par ailleurs un incitatif à garder le coût de sa dette le plus bas possible, dans la mesure où sa rentabilité continuera d'être affectée par les portions de sa dette attribuables à ses divisions non réglementées.

2- Rendement sur les capitaux propres - surestimation de la base de tarification

Dans sa décision D-2009-15 relative au dossier tarifaire 2009 (R-3669-2008 Phase I), la Régie constatait *que la base de tarification réelle (ou estimée) s'est avérée inférieure de 217 M\$ par année, en moyenne, par rapport aux montants projetés de la base de tarification de l'année autorisée*, pour les années 2001, 2005, 2007 et 2008 (dans ce dernier cas, il s'agit de l'année de base)⁴. C'est sur cette base qu'elle a ajusté à la baisse le montant de la base de tarification de l'année 2009 de 100 M\$, ce qui a eu pour effet de réduire les revenus requis de 7,6 M\$ pour cette année-là. Nous notons que malgré tout, la base de tarification réelle de 2009 s'est révélée inférieure au montant autorisé par 70, 9 M\$.

En raison des écarts des dernières années – en tenant compte des écarts de 2009 et 2010, ainsi que du montant réel de 2008 plutôt que de celui de l'année de base – cet écart moyen tombe à 143 M\$ par année pour ces six années (2001, 2005, 2007 à 2010).

³ Voir, à ce sujet, le 2^e rapport trimestriel d'Hydro-Québec, 2011, page 3.

⁴ Page 70

Au-delà d'un impact sur le coût de la dette que nous avons abordé à la section précédente, la surestimation de la base de tarification a aussi un effet sur l'autre partie du coût du capital – les capitaux propres. En effet, lorsque l'on applique le taux autorisé par la Régie (7,587 %) à la part de la base de tarification réputée avoir été acquise par des capitaux propres (30 %), et ce, pour le montant réel de la base de tarification de 2010 ainsi que pour le montant autorisé, on constate un écart (défavorable) de 3,6 M\$.

Nous notons par ailleurs que cet écart n'est pas pris en compte par HQT dans l'étude qu'elle fait de l'écart général sur son bénéfice réglementé. Ceci est apparent du tableau 2 de la pièce HQT-2, Doc-1.1 déposée par HQT dans le dossier de l'examen de son rapport annuel 2010. En effet, dans ce tableau, on compare le bénéfice réel (463,7 M\$) avec le coût « autorisé »⁵ des capitaux propres (375,8 M\$), ce qui permet d'arriver à un écart de 87,9 M\$, soit le même montant (à 0,2 M\$ près, en raison des chiffres significatifs) que la somme des écarts des autres rubriques (88,1 M\$).

Or, considérant que la base de tarification est surestimée, le coût « autorisé » du capital est lui-même surestimé; cette surestimation n'apparaît pas lorsque l'on calcule l'écart entre le bénéfice réel et le coût « autorisé » du capital. Ainsi, le véritable écart sur le bénéfice réglementé d'HQT dans ce dossier devrait être de 84,3 M\$ plutôt que 87,9 M\$.

On peut aussi arriver à cette somme si l'on compare le bénéfice réglementé réel, soit 463,7 M\$, au « coût réel des capitaux propres », soit le produit du taux de rendement autorisé par la Régie (7,587%) et de la portion appropriée (30%) de la base de tarification réelle (16 665,9 M\$), soit 379,3 M\$: la différence est de 84,4 M\$ (encore une fois, les chiffres significatifs créent une légère différence) plutôt que 87,9 M\$.

Considérant un écart prévisionnel moyen de 143 M\$ de la base de tarification et un taux de rendement autorisé moyen avoisinant 8 %, HQT profite d'un écart favorable d'environ 3,5 M\$ par année en raison de la surestimation de sa base de tarification, pour un total de 21 M\$ sur ces six années (2001, 2005 et 2007 à 2010). À notre avis, un compte d'écart serait de mise.

3- Charges nettes d'exploitation

La plus grande part de l'écart prévisionnel de 2010 relève des différentes rubriques des charges nettes d'exploitation et s'élève à 58,1 M\$. En fait, n'eût été une diminution forfaitaire du montant de cette rubrique de coûts décrétée par la Régie⁶, cet écart aurait atteint 68,1 M\$. De cette somme, 26,5 M\$ sont attribuables aux avantages sociaux – principalement, le coût de retraite, quoique celui-ci se retrouve aussi dans d'autres rubriques – alors que 13,7 M\$ relèvent de l'écart au niveau des « Stock, achats de

⁵ En fait, ce n'est pas le coût lui-même qui est autorisé, mais plutôt ses facteurs, à savoir (i) le taux de rendement; (ii) la structure présumée du capital; et (iii) le montant de la base de tarification.

⁶ La Régie a autorisé un montant de 692,5 M\$, au paragraphe 249 de la décision D-2010-32, plutôt que les 702,5 M\$ demandés.

biens, ressources financières, locations et autres » (ci-après « **Stock et autres** ») et que 24,3 M\$ s'expliquent par un écart relatif aux coûts capitalisés.

Puisque le coût de retraite fait déjà l'objet d'un compte d'écart, nous porterons notre analyse sur les deux autres rubriques, lesquelles, pour l'année 2009 aussi, étaient celles, de concert avec le coût de retraite, dans lesquelles se concentrait l'écart relatif aux charges nettes d'exploitation (40 M\$).

Avant d'amorcer cette étude, notons que les autres éléments des charges nettes d'exploitation ne présentent pas, globalement ou individuellement, d'écarts très significatifs en 2010. En effet, après avoir exclu l'écart relatif aux avantages sociaux, il ne reste plus que 0,8 M\$ d'écart pour la masse salariale. De la même façon, à l'exception de « Stock et autres », l'écart des autres charges directes n'est que de 1,9 M\$ (défavorable), attribuable principalement à un écart défavorable de 3,7 M\$ au niveau des services externes. Quant aux autres rubriques, on voit bien, au tableau R-1.1 déposé par HQT en réponse à la DDR de l'AQCIE-CIFQ⁷, que seules les charges de services partagés présentent un écart significatif (en valeur absolue), soit 4,2 M\$, ce qui ne représente que 1,3 % de cette rubrique.

Autrement dit, une fois que l'on écarte certains éléments plus problématiques, le reste des charges nettes d'exploitation ne présente pas d'écart significatif.

a) « *Stock et autres* »

À la réponse 3.3 à la DDR de l'AQCIE-CIFQ, HQT rapporte que l'écart relatif à « Stock et autres » a atteint 2,5 M\$ en 2008 et 9,7 M\$ en 2009; tel que mentionné, cet écart a été de 13,7 M\$ en 2010.

À cette même réponse, HQT a justifié l'écart de 2009 par une « *réallocation différente au réel du budget spécifique et du budget concernant la croissance du réseau* ». Quant à celui de 2010, elle explique, à la réponse 3.1 de cette même DDR, avoir omis cet écart de 13,7 M\$ du tableau des « principales différences entre les résultats réglementaires et les revenus requis 2010 », que l'on retrouve à la page 6 d'HQT-2, Doc-1.1 du dossier du rapport annuel 2010, en alléguant que :

« [p]uisque suite au reclassement des données relié aux ajustements organisationnels (voir tableau R-1.1) et à la décision D-2010-032 de la Régie de réduire de 10,0 M\$ les charges nettes d'exploitation (réduction appliquée globalement plutôt que par rubrique), ces écarts disparaissent. »

Une telle explication n'est pas satisfaisante : si l'on se fie au tableau R-1.1 – lequel tient compte des ajustements organisationnels – l'écart demeure malgré tout de 13,7 M\$. Autrement dit, ces ajustements organisationnels ne permettent pas d'expliquer cette somme.

⁷

Il en est de même de la réduction globale de 10 M\$ dont nous avons déjà traité : de par sa nature même, elle ne vise aucun écart spécifique. En fait, selon cette logique, si l'écart global (sur l'ensemble des revenus requis d'HQT) était nul, mais que ceci s'expliquait par une série d'écarts non reliés qui, de manière tout à fait fortuite, se compensaient entièrement, HQT n'aurait à rapporter aucun de ces écarts. Nous ne pouvons adhérer à une telle vision : le fait qu'une réduction globale ait été imposée ne devrait pas permettre à HQT d'éviter un examen exhaustif des écarts, pour la même raison que l'approche globale de type paramétrique ne justifie pas l'abandon de l'examen exhaustif des prévisions :

« Le Transporteur tient à rappeler que l'approche globale de type paramétrique permet de justifier de façon globale l'évolution des charges nettes d'exploitation, sans délaissier l'examen exhaustif. »⁸

[Nous soulignons]

À notre avis, considérant que les revenus requis sont établis sur la base de l'année témoin projetée, il est nécessaire que la Régie et les intervenants puissent faire eux-mêmes le suivi de tous les écarts (et non seulement de la somme de ceux-ci) et pour cette raison, HQT devrait faire état des écarts prévisionnels avec autant de détail qu'au tableau R-1.1.

À sa réponse 3.2 à la même DDR, HQT poursuit ses explications de l'écart de 2010 en renvoyant à sa réponse 2.5, où elle revient sur la « gestion globale des charges d'exploitation » et sur le fait qu'à son avis, l'optimisation qu'elle fait de ses activités lui permet de contenir la hausse qui découlerait autrement de la *forte pression sur les CNE* causée par les efforts déployés par HQT pour répondre à ses obligations de qualité et fiabilité du service de transport, de capacité du réseau et, généralement, de performance.

Si HQT voulait, par son renvoi à la notion de « gestion globale des charges d'exploitation », laisser entendre qu'il existe un lien entre le montant relatif à « Stock et autres » et celui d'une ou plusieurs autres rubriques des CNE, il lui reste encore à le démontrer.

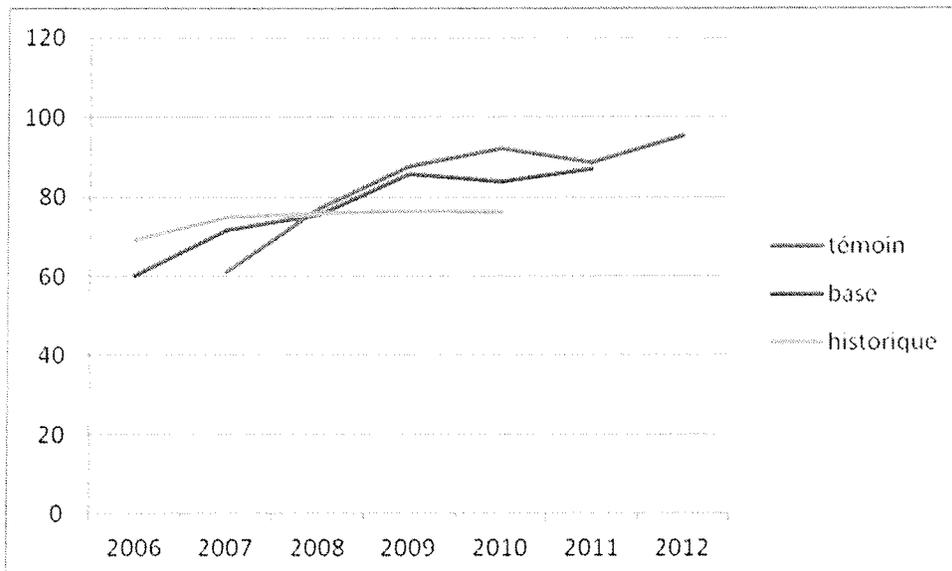
D'ailleurs, nous sommes particulièrement perplexes à l'égard d'une des composantes de « Stock et autres », soit la contribution payable aux organismes NERC et NPCC : en quoi un écart relatif à cette somme est-il lié aux autres écarts des CNE? Il s'agit au contraire d'un élément hautement spécifique.

En fait, cette rubrique – « Stock et autres » – semble être une forme de rubrique « fourre-tout » dont il faudrait connaître les détails afin de voir si un compte de frais reportés est approprié : nous ne sommes donc pas en mesure de nous prononcer d'ores et déjà sur le contrôle effectué par HQT sur cet élément puisque nous ne connaissons pas toutes ses composantes.

⁸ HQT-6, Doc-2, page 10.

Nous constatons toutefois du préambule à la question 15 de la DDR de la Régie que le montant réel y associé est demeuré pratiquement stable entre 2007 et 2010 (il a oscillé entre 75 M\$ et 76,5 M\$). Nous avons d'ailleurs repris ces données sous forme de graphique :

Graphique 1 - Évolution de « Stock et autres » (année historique, année de base et année témoin), depuis 2006 jusqu'au présent dossier



Source : Préambule à la question 15 de la Régie, HQT-13, Doc-1, page 31

Ainsi, si la tendance se maintient, on ne peut s'attendre à ce que le montant réel de Stock et autre augmente, et ce, même si le montant de l'année de base 2011 est supérieur à celui de l'année historique 2010 par près de 10 M\$. En effet, il semblerait que la prévision de l'année témoin 2009 ait entraîné à la hausse le montant de l'année de base 2009 (laquelle est davantage influencée par le prévisionnel que par le réel). D'ailleurs, dans sa preuve en chef du dossier R-3706-2009, HQT n'offre aucune autre explication à ce sujet (i.e. il ne semblerait pas, à lire l'extrait suivant, que la hausse du montant de l'année de base, entre 2008 et 2009, soit attribuable à une hausse réelle des coûts dans les quatre premiers mois de 2009):

« 3.2.2 Stocks, achats de biens, ressources financières, location et autres »

Cette rubrique connaît une augmentation de 16,2 M\$ depuis 2008. Cette croissance s'explique entre autres par une inflation de l'ordre de 3 M\$, d'un budget spécifique de l'ordre de 3 M\$ pour des achats de stocks concernant les activités de maintenance, de la croissance du réseau de l'ordre de 6 M\$ et par l'augmentation des cotisations aux organismes de réglementation et de normalisation de l'ordre de 4 M\$.

Par ailleurs, l'année témoin projetée 2010 inclut une contribution de 5,4 M\$ du Transporteur aux organismes NERC et NPCC, payable à ces organismes et à la Régie

de l'énergie, correspondant à une augmentation de 1,8 M\$ par rapport à l'année historique 2008. »⁹

C'est la même chose pour l'année de base 2010 :

« 3.2.2 Stocks, achats de biens, ressources financières, location et autres

Cette rubrique connaît une augmentation de 12,0 M\$ depuis 2009. Une augmentation de l'ordre de 5 M\$ s'explique par l'inflation, dont une hausse de 3 M\$ pour les cotisations aux organismes de réglementation et de normalisation. Également, un montant de l'ordre de 7 M\$ est nécessaire afin de réaliser les activités de maintenance relié à la croissance du réseau (5 M\$) et au budget spécifique (2 M\$).

À titre d'information, l'année témoin projetée 2011 inclut une contribution du Transporteur de 5,4 M\$ aux organismes NERC et NPCC payable à ces organismes et à la Régie de l'énergie, correspondant à une augmentation de 0,7 M\$ par rapport à l'année historique 2009. »¹⁰

On remarque par ailleurs une similitude entre les justifications données pour les montants des années témoins 2010 et 2011, et, en fait, tel qu'il ressort de l'extrait suivant, cette similitude se poursuit dans le présent dossier pour l'année témoin 2012 :

« 3.2.2 Stocks, achats de biens, ressources financières, location et autres

Cette rubrique connaît une augmentation de 19,3 M\$ depuis 2010. Une partie de cette augmentation, de l'ordre de 5 M\$, s'explique par l'inflation et une hausse de 2 M\$ pour les cotisations aux organismes de réglementation et de normalisation. À titre d'information, l'année témoin projetée 2012 inclut une contribution de 5,4 M\$ payable aux organismes NERC et NPCC et à la Régie, qui correspond à elle seule à une augmentation de 1,0 M\$ par rapport à l'année historique 2010.

Également, un montant de l'ordre de 14 M\$ est nécessaire afin de réaliser les activités de maintenance reliées à la croissance du réseau (13 M\$) et du budget spécifique (1 M\$) »¹¹

Qui plus est, en réponse à une question de l'AQCIE-CIFQ lui demandant en quoi la prévision de 2012 était plus susceptible de se réaliser que celle de 2010 (laquelle s'est révélée largement surestimée), HQT s'en est tenue à réitérer que sa projection est fondée sur les données les plus fiables lors du dépôt de la demande tarifaire, et à renvoyer à ses réponses 2.5 (gestion globale selon une approche paramétrique) et 3.3; en fait, dans ce dernier cas, la référence n'est pas pertinente puisque la question portait sur la prévision de l'année 2010, et non sur celles de 2008 ou 2009 qui faisaient l'objet de la question et de la réponse 3.3.

⁹ Dossier R-3706-2009, HQT-6, Doc-2, pages 19 et 20

¹⁰ Dossier R-3738-2010, HQT-6, Doc-2, page 17

¹¹ HQT-6, Doc-2, page 16

Autrement dit, HQT répond à côté de la question, ce qui nous porte à conclure qu'il n'existe aucune raison expliquant en quoi la prévision de 2012 serait plus fiable que celles des deux dernières années, qui se sont révélées beaucoup trop conservatrices.

Dans cette optique, considérant l'absence d'information nous permettant de statuer sur l'opportunité d'implanter un compte d'écart relatif à cette rubrique, nous croyons qu'il faudrait limiter le montant de « Stock et autres » au sommet qu'il a atteint au cours de cette période, soit 76,5 M\$, et du coup, retrancher 18,9 M\$ aux revenus requis.

b) *Coûts capitalisés*

Les coûts capitalisés agissent comme un crédit diminuant les revenus requis : en fait, ils permettent de constater une partie des charges (principalement sous forme de prestation de travail) à la base de tarification, afin de les amortir sur plusieurs années. Ainsi, lorsque HQT les sous-estime (en valeur absolue) – par exemple, en raison de travaux imprévus exécutés par ses employés – l'écart créé, qui sera tout de même inscrit à la base de tarification, se trouve alors à être « payé en double » puisqu'il n'est pas crédité aux revenus requis sous forme de « coûts capitalisés » bien qu'il soit éventuellement inscrit à la base de tarification (générant un rendement et devant faire l'objet d'un amortissement).

Incidemment, ces « travaux imprévus exécutés par ses employés » devraient normalement faire augmenter les coûts d'HQT en masse salariale, dans la mesure où HQT aura eu à payer davantage pour les faire exécuter; en fait, peu importe qu'il s'agisse de « prestations de travail », de l'utilisation de « contractuels » ou de « gestion de matériel », un écart (favorable) au niveau des « coûts capitalisés » devrait normalement être contrebalancé, en tout ou en partie, par un autre écart (défavorable) relatif à une ou plusieurs autres rubriques des charges nettes d'exploitation.

Or, tel que mentionné, les charges nettes d'exploitation, exception faite des avantages sociaux, de « Stock et autres », des coûts capitalisés et de la baisse forfaitaire de la décision D-2010-32, ne présentent pas globalement d'écart défavorable pour 2010; en fait, si l'on compare les résultats réels avec les prévisions du dossier déposé par HQT, cet écart est même favorable à HQT. En effet, c'est la réduction forfaitaire de 10 M\$ imposée par la Régie qui a permis de prévenir un tel écart.

Autrement dit, si l'on accepte l'hypothèse selon laquelle l'écart (favorable) constaté au niveau des coûts capitalisés (24,3 M\$) aurait une contrepartie ailleurs dans les charges nettes d'exploitation (à titre d'écart défavorable), il faudrait alors conclure que cet écart défavorable aurait été annulé par un troisième écart, favorable et n'ayant rien à voir avec les coûts capitalisés.

Ainsi, peu importe de quelle façon on analyse cette question, l'écart favorable de 24,3 M\$ demeure.

Tel que rapporté par HQT à sa réponse 5.3 à la DDR de l'AQCIE-CIFQ¹², l'écart des coûts capitalisés pour l'année 2009 a été de 23,1 M\$ (favorable), soit sensiblement le même écart qu'en 2010. Ici encore, lorsque l'on exclut l'écart favorable relatif aux avantages sociaux (18 M\$), celui de « Stock et autres » (10 M\$) et celui des coûts capitalisés, cet écart ne trouve pas de contrepartie dans l'enveloppe globale des charges nettes d'exploitation. Autrement dit, les 23,1 M\$ favorables aux coûts capitalisés sont du pur profit pour HQT.

HQT explique les causes des écarts de coûts capitalisés pour 2009 et 2010 à sa réponse 5.4¹³ :

«Concernant l'année 2009, tel que mentionné à la pièce HQT-6, Document 2, page 32 du dossier R-3738-2010, l'année historique 2009 comprend environ 60 000 heures exceptionnelles dans le cadre de la mise en route des projets Châteauguay et Interconnexion Outaouais. L'implication d'Hydro-Québec Équipement a été limitée par une indisponibilité des ressources au moment nécessaire. Pour respecter les dates d'échéance de livraison de ces projets, des ressources du Transporteur ont été mises à contribution. Cet effort était considéré inhabituel puisque dans la planification des projets, ce travail était habituellement prévu être effectué par les employés d'Hydro-Québec Équipement.

Pour l'année 2010, l'augmentation résulte d'heures additionnelles et nécessaires réalisées dans différents projets dont Interconnexion Outaouais qui étaient non prévues afin de réaliser les projets du Transporteur. Elle s'explique également par l'augmentation du taux horaire. »

Par ailleurs, si l'on se fie aux rapports annuels des années précédentes (HQT-2, Doc-1.1, page 6, tableau 3), on constate un écart de 13 M\$ en 2005, expliqué par un *volume d'heures aux investissements supérieur à celui prévu dans le calcul des revenus requis*. Pour cette année-là, toutefois, il se pourrait que l'écart favorable au niveau des coûts capitalisés ait une contrepartie au niveau des autres éléments des charges nettes d'exploitation, dans la mesure où l'écart défavorable relatif à l'ensemble de cette rubrique ne serait pas entièrement expliqué par le coût de retraite et « Stock et autres ».

Il ressort de ce qui précède qu'HQT semble éprouver certaines difficultés à bien prévoir ses coûts capitalisés. Considérant la possibilité que ces coûts soient « payés en double » par les clients d'HQT lorsque de tels écarts apparaissent, et qu'il ne s'agit pas de coûts desquels pourraient se dégager des gains d'efficience, il nous semble approprié de mettre en place un compte d'écart. Cela dit, dans la mesure où HQT arriverait à faire la preuve que cet écart a une contrepartie (un écart défavorable) au niveau des charges nettes d'exploitation, il faudrait tenir compte de cette contrepartie dans la détermination du montant à inscrire au compte d'écart.

¹² *Supra*, note 13, page 14

¹³ *Ibid.*, page 15

4- Achats de transit et d'électricité

Alors qu'on ne constate généralement pas d'écart au niveau de ce compte, HQT a profité d'un écart de 6,4 M\$ pour l'année 2010, soit près d'un quart du montant autorisé (25,1 M\$) ou près d'un tiers du montant réel (18,7 M\$). À sa réponse 6.1 relative à la DDR de l'AQCIE-CIFQ, HQT explique que cet écart *est composé principalement d'un écart lié aux négociations du contrat d'achats de transit auprès de SCHM* (Hydro Manicouagan).

En fait, on constate des pièces HQT-6, Doc-3 du présent dossier (p. 5) et de R-3706-2009 que l'écart spécifique à Hydro Manicouagan est de 2,9 M\$, et qu'il est attribuable à une surestimation ponctuelle de ce coût lié aux craintes qu'entretenait HQT à l'égard de l'état de ce réseau. En effet, en invoquant qu'il faudrait *des investissements à court terme et des charges d'entretien et d'exploitation significatives*, HQT a justifié une hausse importante de ce coût, lequel est passé de 0,3 M\$ (2008 historique et 2009 de base\$) à 3,8 M\$ (2010 témoin), alors que dans les faits, il aura été de 0,9 M\$ en 2010.

Dans cette optique, les prévisions pour 2011 (de base) et 2012 (témoin) semblent élevées, à 1,4 M\$ et 1,6 M\$ respectivement, et il nous semble approprié de les rabaisser à 0,9 M\$ puisque HQT n'explique pas en quoi cette somme devrait augmenter, ce qui impliquerait une réduction de 0,7 M\$ des revenus requis.

Quant au reliquat de l'écart pour 2010 – soit 3,6 M\$ - HQT l'attribue à une diminution des achats de transit auprès de RTA *suite à la fermeture d'une usine d'un client industriel et aux aléas climatiques*. Ici, HQT semble tenir compte de cet élément dans ses prévisions puisque le montant de l'année témoin 2012 est sensiblement le même que celui de l'année historique 2010. Il n'y aurait donc pas lieu d'imposer d'autres mesures.

5- Amortissement

L'écart au niveau de l'amortissement a été défavorable à HQT à hauteur de 13,6 M\$ en 2010 et 15,1 M\$ en 2009; il lui a toutefois été favorable en 2008, à hauteur de 6,9 M\$. Si l'on ajoute les années 2005 et 2007, il s'agit d'un écart moyen de 5,7 M\$ (défavorable) et d'un écart cumulatif de 28,3 M\$ sur ces cinq années.

Dans le tableau R-1.1 déposé par HQT en réponse à la DDR de l'AQCIE-CIFQ, nous constatons que cette somme provient de différentes sous-rubriques. Ainsi, en 2010, l'écart défavorable de 13,6 M\$ provient essentiellement de deux écarts défavorables, de 9,4 M\$ aux immobilisations corporelles en exploitation (les « **Immobilisations** ») et de 4,1 M\$ aux retraits d'actifs.

Par contre, en 2009, l'écart défavorable de 15,1 M\$ a surtout été causé par un écart défavorable de 26,4 M\$ aux retraits d'actifs, lequel a été contrebalancé en partie par des

écarts favorables aux Immobilisations (3,5 M\$), aux actifs incorporels (8,4 M\$) et aux frais de développement et autres (3,8 M\$).

Quant à 2008, l'écart favorable de 6,9 M\$ découle majoritairement des écarts favorables aux actifs réglementaires (9,3 M\$), Immobilisations (4 M\$) et actifs incorporels (3,8 M\$), lesquels ont été contrebalancés en partie par un écart défavorable à la radiation de projets (9,5 M\$).

A priori, il ne semble pas y avoir de tendance qui se dégage de ces écarts.

En théorie, tout ce qui entre dans la base de tarification afin d'être amorti sur un certain nombre d'années devrait être un jour ou l'autre intégré complètement dans les tarifs (donc entièrement « remboursé » à HQT par ses clients), en plus du rendement qui aura été versé pendant que le montant en question se retrouvera dans la base de tarification. Ainsi, par exemple, si l'on ajoute un équipement valant 500 M\$ à la base de tarification afin d'être amorti sur 20 ans, c'est un montant de 25 M\$ qu'il faut constater aux charges de l'année courante dans « amortissement » et qu'il faut retrancher de la base de tarification, sur laquelle le rendement est calculé.

Or, nous comprenons que lorsqu'un écart défavorable apparaît à la rubrique amortissement, c'est que la charge d'amortissement a été plus importante que prévu, et qu'elle fera diminuer la base de tarification réelle davantage que le montant qui aura été inclus à titre de charge d'amortissement dans les tarifs. Cet écart entre l'amortissement prévu (inclus au tarif) et la diminution de la base de tarification réelle (laquelle sera incluse aux tarifs des années ultérieures) ne sera donc jamais « remboursé » par les clients, ce qui implique un manque à gagner par HQT.

À l'inverse, lorsque l'on surestime la charge d'amortissement, on se retrouve à faire payer, dans les tarifs de l'année témoin, davantage que le montant qui sera réellement déduit de la base de tarification. Dans ce cas, cet écart sera remboursé en double par les clients (puisque'un même montant aura été inscrit, à titre d'amortissement, à deux années différentes), ce qui implique un trop-perçu par HQT.

Considérant de tels manques à gagner et trop-perçus, et considérant par ailleurs qu'il n'y a pas de gains d'efficience à réaliser au niveau de l'amortissement (on amortit ce qui a été reconnu comme utile à la prestation de service – c'est donc au niveau de l'autorisation des investissements qu'il faut être vigilant à l'égard de la croissance de ces coûts), il nous semble approprié d'instaurer un compte d'écart afin de s'assurer que tout montant inscrit à la base de tarification afin d'être amorti le sera, mais une seule et unique fois.

6- Taxes

Dans sa réponse 7.1 à la DDR de l'AQCIE-CIFQ, HQT explique que les principaux éléments qui composent l'écart relatif à la rubrique des taxes (10,6 M\$ favorable en

2010, 7,2 M\$ favorable en 2009 et 4,3 M\$ défavorable en 2008) sont *non prévisibles* ou qu'ils *dépendent d'un ensemble de facteurs qui ne sont pas spécifiques au Transporteur*.

Bien que la taxe sur le capital sera abolie en 2012, la taxe sur les services publics demeure une source importante d'écart. Nous comprenons que cette taxe s'applique à Hydro-Québec depuis le 1^{er} janvier 2005.

Cette taxe est plus amplement décrite à la pièce HQT-7, Doc-5 du dossier R-3549-2004. Elle vise les immeubles situés au Québec qui ne sont pas portés aux rôles d'évaluation foncière et qui font partie d'un réseau de production, de transport et de distribution d'électricité. Elle s'applique sur la « valeur nette » de ces actifs, soit le coût non amorti de ceux-ci. Elle comporte deux paliers : une première tranche de 750 M\$ est imposée à 0,20 %, alors que le reste est imposé à 0,55 %.

Nous comprenons que les 750 M\$ de la première tranche sont répartis entre HQP, HQT et HQD selon leur part de la valeur globale de tous les actifs d'Hydro-Québec assujettis à cette taxe. Puis, chaque division paie 0,55 % de taxe sur ce qu'il reste de la valeur nette de ses actifs.

Nous constatons que les écarts relatifs à cette taxe sont importants, en proportion du montant réellement payé : 6,7 M\$ (défavorable) en 2008; 4,9 M\$ (favorable) en 2009; et 3,3 M\$ (favorable) en 2010, pour des montants réels oscillant entre 68,2 M\$ et 77,5 M\$. En effet, en valeur absolue, il s'agit d'un écart moyen de 5 M\$ sur un montant réel moyen de 72,8 M\$, soit près de 7 % d'écart.

Un tel écart semble difficilement explicable, considérant, par ailleurs, que l'écart moyen de la base de tarification n'a été que de 1,2 % pendant cette période.

Quoi qu'il en soit, HQT semble avoir de la difficulté à bien estimer ce montant, sur lequel, du reste, elle n'a pas de contrôle et ne semble pas être en mesure de réaliser des gains. Pour cette raison, il nous semble approprié de créer un compte d'écart relatif aux taxes.

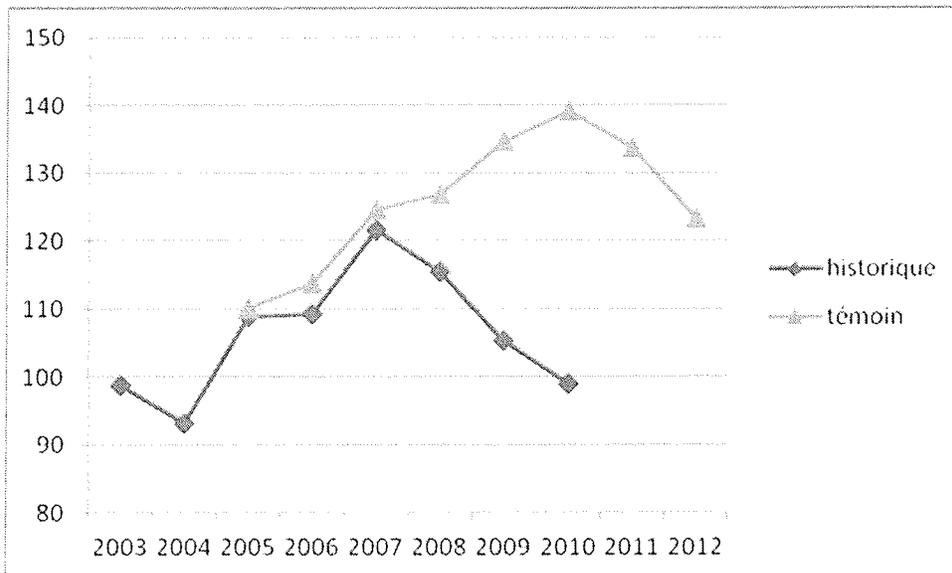
7- Frais corporatifs

Nous retraçons, dans le graphique ci-dessous, les montants des années historiques et témoins des frais corporatifs d'Hydro-Québec (dont une part légèrement inférieure à 30% est attribuée à HQT), depuis 2004 jusqu'au présent dossier¹⁴. On constate que si les montants réel et prévu sont assez proches en 2007, ils commencent à diverger à partir de 2008 : en effet, le montant des années historiques commence alors à

¹⁴ Pour les années témoin 2006 et historique 2004, nous avons utilisé les données du dossier tarifaire 2006 d'HQD (R-3579-2005) puisque HQT n'a pas eu de dossier tarifaire en 2005.

régresser, alors que celui des années témoins continue de progresser jusqu'en 2010, pour ne suivre la régression de l'année historique qu'en 2011, soit trois ans plus tard.

Graphique 2 - Évolution des frais corporatifs (année historique et année témoin) depuis le dossier 2004 jusqu'au présent dossier



Sources : dossiers R-3549-2004, R-3579-2005 (HQD), R-3605-2006, R-3640-2007, R-3669-2008 Phase I, R-3706-2009, R-3738-2010 et R-3777-2011.

Pour ces trois années de divergence entre le réel et le prévisionnel (2008, 2009 et 2010), il est intéressant de se pencher sur les raisons invoquées par HQT pour justifier les montants réclamés (HQT-6, Doc-1 ou Doc-6, selon l'année) :

2008 : « Le niveau des frais corporatifs 2008 présente peu d'écart par rapport à la prévision 2007. Pour la période de trois ans, on observe une stabilité du ratio des frais corporatifs du Transporteur sur les frais corporatifs globaux d'Hydro-Québec. » (R-3640-2007)

2009 : « L'augmentation des frais corporatifs s'explique en grande partie par l'indexation des coûts prévus des activités courantes.

L'évolution des coûts du groupe Affaires corporatives et secrétariat général reflète aussi le report de projets de 2007 à 2008. (...)

Pour la période de trois ans, on observe une stabilité du ratio des frais corporatifs du Transporteur sur les frais corporatifs globaux d'Hydro-Québec. » (R-3669-2008 Phase I)

2010 : « L'augmentation des frais corporatifs s'explique en grande partie par l'indexation des coûts prévus des activités courantes de même que par l'évolution du volume des activités. À cela s'ajoute, pour 2010, l'impact de l'augmentation du coût de retraite.

Par ailleurs, l'évolution des coûts des groupes Affaires corporatives et secrétariat général et Finances reflète aussi le report de projets de 2008 à 2009.

Pour la période de trois ans, on observe une stabilité du ratio des frais corporatifs du Transporteur sur les frais corporatifs globaux d'Hydro-Québec» (R-3706-2009)

On constate que pendant ces trois années, la justification des hausses est assez vague et nettement répétitive. Il est intéressant aussi de noter qu'on fait référence deux fois de suite (2009 et 2010) au report de projets en lien avec les coûts des Affaires corporatives et secrétariat : n'aurait-on pas dû dès 2009 y aller avec des hausses moins importantes – voire même une stabilisation ou une baisse – considérant par ailleurs que le premier report avait déjà permis à HQT de bénéficier de coûts non encourus ayant tout de même été inclus aux tarifs?

Par ailleurs, étant donné l'écart important entre les résultats réels et prévisionnels de 2008 – et le fait que les premiers étaient en baisse par rapport à 2007, alors que les seconds étaient en hausse – n'aurait-on pas dû dès le dossier R-3706-2009 tenter de renverser la tendance en limitant la hausse demandée pour 2010?

Dans le dossier R-3738-2010, on a la confirmation que les montants réels sont en baisse pour une deuxième année consécutive (-25 M\$ entre 2007 et 2009), et pourtant, HQT prévoit des frais corporatifs pour 2011 de 27% plus élevés que ceux (réels) de 2009. Qui plus est, la légère baisse du montant prévu pour 2011 par rapport à celui autorisé pour 2010 ne semble pas venir d'HQT elle-même, mais plutôt de la *Loi 100*¹⁵ visant une réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement du gouvernement.

Dans ce dossier, la Régie a autorisé, dans la décision D-2011-39, le montant demandé par HQT (lequel était basé sur le même montant total des frais corporatifs d'Hydro-Québec, soit 133,8M\$), mais, constatant la surestimation constante du montant des frais corporatifs, elle a demandé à HQT *d'identifier, lors de sa prochaine demande tarifaire, parmi les Frais corporatifs, ceux sur lesquels il exerce un contrôle*. Incidemment, dans sa décision sur le dossier tarifaire d'HQD (D-2011-28) la Régie a tenu compte des écarts prévisionnels des années antérieures, et a retranché 3 M\$ de la prévision d'HQD des frais corporatifs pour l'année témoin 2011.

Tel qu'il ressort de la pièce HQT-6, Doc-1, HQT reconnaît ne pas avoir de contrôle sur les frais corporatifs :

«Comme mentionné à l'annexe 1 de la présente pièce, les frais corporatifs sont des frais engagés par les unités corporatives dans le cadre d'activités dont l'objectif n'est pas de desservir une ou des unités en particulier mais les intérêts d'Hydro-Québec dans son ensemble. Il n'existe pas de lien de causalité direct entre les coûts de l'unité corporative et leur répartition aux unités. Conséquemment, le Transporteur ne peut exercer de contrôle sur ceux-ci. Cependant, les unités corporatives participent comme les autres unités aux efforts d'optimisation des coûts de l'entreprise. »

¹⁵ *Loi mettant en oeuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette, LQ 2010, ch. 20*

En fait, non seulement HQT n'a-t-elle pas de contrôle sur ces coûts, mais en plus, tel que nous venons de le voir, elle a eu tendance à les surestimer lors de l'établissement des tarifs des dernières années, en les faisant continuellement augmenter jusqu'en 2010, et ce, même si certains indices laissaient présager une diminution de ces coûts à partir de 2008. Ainsi, peu importe le contrôle qu'exerce HQT sur ces coûts, ses prévisions ont été trop conservatrices pour la période 2008-2010, au désavantage de ses clients.

Dans ce cas précis, étant donné qu'un écart au niveau des frais corporatifs est facilement isolable des écarts relatifs aux autres rubriques, et que ces frais sont hors du contrôle d'HQT en plus d'être constamment surestimés, il nous semble approprié de mettre en place un compte d'écart.

CONCLUSION

Que l'on analyse les écarts prévisionnels en détail ou d'un point de vue global, il est indéniable qu'HQT profite du fait que c'est elle qui détermine ses prévisions – de manière conservatrice, à en juger par les écarts favorables des dernières années – et de l'asymétrie de l'information entre elle, d'une part, et la Régie et les intervenants, d'autre part.

Il ressort par ailleurs de l'analyse que nous avons effectuée en partie II du présent rapport que l'on serait en mesure de régler la majeure partie du problème des écarts prévisionnels en instaurant certains comptes d'écart et en diminuant le montant de la prévision d'autres rubriques pour lesquelles de tels comptes ne nous semblent pas opportuns.

De manière plus spécifique, nous proposons donc des comptes d'écart relatifs aux éléments suivants, selon les modalités mentionnées :

- Coût des capitaux empruntés;
- Coût des capitaux propres (selon l'écart de la base de tarification);
- Coûts capitalisés;
- Amortissement;
- Taxes; et
- Frais corporatifs

Quant aux diminutions des montants de l'année témoin, nous avons proposé une diminution de 18,9 M\$ du montant de « Stock et autres » et de 0,7 M\$ des achats de transit et d'électricité.

Dans la mesure où la Régie accepterait de mettre en place de tels comptes et procéderait aux diminutions de coûts demandées, il ne serait pas nécessaire, à ce stade-ci, d'imposer la fermeture réglementaire. Cela n'implique pas qu'un tel mécanisme soit mauvais : dans la mesure où des écarts apparaîtraient dans les prochaines années en lien avec des rubriques de coûts sous le contrôle d'HQT (pour lesquelles un compte d'écart est déconseillé puisqu'il éliminerait un bon incitatif à une meilleure gestion des coûts), la fermeture réglementaire, assortie d'un mécanisme de partage, pourrait représenter une solution appropriée.

Enfin, à titre subsidiaire, la fermeture réglementaire assortie d'un mécanisme de partage pourrait être envisageable dès le prochain dossier tarifaire si la Régie refusait, dans le présent dossier, de mettre en place les comptes d'écarts et les diminutions que nous suggérons dans le présent rapport. En effet, la fermeture réglementaire assortie d'un tel mécanisme n'est pas un substitut parfait aux autres mesures demandées, mais elle permettrait tout de même de réduire l'ampleur du manque à gagner ou du trop-perçu d'HQT.

ANNEXE I - CV OLIVIER CHAREST

EXPÉRIENCE PROFESSIONNELLE

- Olivier Charest, Avocat – Économiste**, Montréal, Québec **2011-**
- Analyste en matière d'énergie
 - Divers mandats économiques et juridiques
- Fasken Martineau DuMoulin, S.E.N.C.R.L., s.r.l.**, Montréal, Québec **2008-2011**
- Avocat en droit de l'énergie et de l'environnement*
- Représentation de clients devant la Cour et devant la Régie de l'énergie du Québec
 - Rédaction d'opinions juridiques
 - Vérification diligente
- Étudiant et Stagiaire* **2005-2008**
- Mandats de recherche et de rédaction dans plusieurs secteurs de droit
- Université de Montréal (sciences économiques)**, Montréal, Québec **2007**
- Moniteur de travaux pratiques*
- Préparation de séances hebdomadaires de travaux pratiques pour les étudiants du cours d'Introduction à l'économie au Baccalauréat en sciences économiques
-

FORMATION

- Maîtrise en sciences économiques (M.Sc.)**, Université de Montréal **2006-2008**
- Rapport de recherche de maîtrise : « *L'exode des cerveaux : une estimation des flots de capital humain entre le Québec et le reste du Canada 1976-2001* »
- Baccalauréat en droit (LL.B.)**, Université de Montréal **2002-2005**
- Semestre d'échange à l'*Universidad Torcuato Di Tella*, Argentine **2004**
-

AUTRES

Conférences

- *Éléments de responsabilité et gestion des risques liés aux projets en matière environnementale*, Institut Canadien, Montréal **2010**
- *Revue de la jurisprudence de 2009 en énergie*, Fasken Martineau, Montréal **2009**

Ordre professionnel

- Membre du Barreau du Québec **2008-**

Langues parlées et écrites

Français, anglais, espagnol et portugais.
