

**RAPPORT D'ANALYSE SUR LA DEMANDE TARIFAIRE 2013
D'HYDRO-QUÉBEC DISTRIBUTION**

Préparé dans le cadre du dossier

R-3814-2012

de la Régie de l'énergie du Québec

Par

Antoine Gosselin, économiste

Pour

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Montréal, le 6 novembre 2012

Tables des matières

Introduction.....	3
Politique de dépôt pour les abonnements commerciaux et affaires	3
Taux de progression de la masse salariale	6
BEIÉ	6
Immobilier	8
Innovation technologique	9
Frais corporatifs	10
Nouvelle activité de base avec facteurs d'indexation particulière	12

Introduction

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

- Politique de dépôt pour les abonnements commerciaux et affaires
- Taux de progression de la masse salariale
- BEIÉ
- Budget du poste « Immobilier »
- Budget du poste « Innovation technologique »
- Frais corporatifs
- Nouvelle activité de base avec facteurs d'indexation particuliers

Politique de dépôt pour les abonnements commerciaux et affaires

Dans le cadre du dossier R-3439-2000, le Distributeur proposait des modifications à sa politique de crédit et de recouvrement pour la clientèle commerciale et affaire.¹

L'une de ces modifications visait à remplacer la demande quasi-systématique de dépôts ou de garanties par une évaluation de leur pertinence sur la base du risque financier, et ce, pour les abonnements en cours aussi bien que pour les nouveaux abonnements.

La Régie avait accepté cette modification. Elle indiquait notamment :

¹ R-3439-2000, HQD-9, Document 1

« Comme le but ultime du dépôt consiste à prémunir le distributeur contre les risques de défaut de paiement, il convient certes de personnaliser cette protection selon le niveau de risque de chaque client. »² (nous soulignons)

Ainsi, les principes applicables aujourd'hui sont que le besoin de dépôt devrait être évalué au cas par cas et que la protection devrait être personnalisée selon le niveau de risque.

La FCEI comprend la nécessité des dépôts dans certaines circonstances. Cependant, les rétroactions des membres de la FCEI à ce sujet montrent que les dépôts exigés par Hydro-Québec peuvent constituer un fardeau important dans la conduite de leurs affaires. Ainsi, la FCEI estime que 1) les dépôts ne devraient être exigés que lorsque cela est justifié et 2) que leur niveau ne devrait pas être indûment élevé. En somme, la FCEI est en accord avec les principes retenus dans la décision D-2001-259.

Or, les rétroactions des membres de la FCEI et l'information produite par le Distributeur laissent croire que ces principes pourraient ne pas être appliqués adéquatement.

Demande de dépôt lors d'un nouvel emménagement, d'une nouvelle alimentation ou pour crédit douteux

En effet, certaines rétroactions suggèrent que des dépôts sont demandés dans des circonstances qui n'apparaissent pas justifiées. De plus, les réponses fournies par le Distributeur indiquent un nombre élevé et croissant de nouveaux emménagements et de nouvelles alimentations se voyant réclamer un dépôt. Cela fait craindre que, malgré la décision D-2001-259, les dépôts soient réclamés quasi-systématiquement dans ces deux situations. Si cela s'avère, la FCEI estime qu'une telle pratique contreviendrait à la décision D-2001-259.

² D-2001-259, p. 14.

De plus, la FCEI est préoccupée par la croissance du nombre de dépôts pour crédit douteux qui a doublé entre 2008 et 2011³ alors que sur la même période, le nombre d'abonnements présentant des retards de paiement a chuté de 30%.⁴

La FCEI estime que les observations préliminaires énoncées ci-haut soulèvent de questions importantes aux critères à la base des demandes de dépôt et à leur évolution dans le temps. Elle entend demander des éclaircissements à ce propos afin de s'assurer.

Dans sa décision D-2001-259, la Régie ne donnait pas suite à la demande de la FCEI d'identifier les facteurs considérés dans l'analyse du risque, et ce, en raison de la nouveauté de l'approche. Maintenant que l'approche est en application depuis 10 ans, la FCEI estime que le Distributeur devrait présenter ces critères ainsi que le protocole qui permet de décider si un dépôt doit ou non être demandé.

Demande systématique du maximum du montant

Par ailleurs, en réponse aux demandes de renseignements de la FCEI, le Distributeur a indiqué qu'il exige systématiquement le montant maximal permis lorsqu'un dépôt est réclamé à un client. La FCEI estime que cela ne respecte pas le principe énoncé par la Régie selon lequel il convient de personnaliser la protection selon le niveau de risque réel de chaque client. La FCEI rappelle que, si les conditions de service permettent au Distributeur de demander un maximum correspondant à la facturation prévue des deux mois consécutifs les plus élevés, elles ne l'y obligent pas. Ainsi, le Distributeur a toute la latitude nécessaire pour réclamer des montants moindres lorsque cela est approprié.

³ HQD-13, Document 7, Tableau R-3.1-B

⁴ HQD-13, Document 7, Tableau R-3.13

Considérant l'impact de cette pratique sur les clients, la FCEI demande que le Distributeur ajuste sa pratique d'affaires qui consiste à demander systématiquement le dépôt maximal permis. Elle estime que le niveau des dépôts demandés aux clients devrait être fonction du niveau de risque réel qu'il représente. Il est certes légitime de requérir le niveau maximum de dépôt de clients présentant un risque élevé mais pour un client présentant un risque modéré, un dépôt moindre paraît tout à fait justifiable surtout lorsque l'on considère l'impact des dépôts sur les clients.

Taux de progression de la masse salariale

Aux fins de l'établissement de l'enveloppe des charges d'exploitation pour 2013, le Distributeur suppose une croissance de 3,2% de la masse salariale.⁵ Par ailleurs, les calculs actuariels du coût de retraite utilisent une hypothèse de croissance de la masse salariale de 2,72% pour l'année 2013.⁶ Il semble donc y avoir une incohérence dans les chiffres utilisés par le Distributeur.

La FCEI s'explique mal cet écart et, faute d'une justification adéquate, demande que la formule paramétrique utilise le taux de 2,72% qui est utilisé pour les calculs actuariels.

Le Distributeur calcule que la masse salariale représente 46% des charges d'exploitation.⁷ Sur la base de cette proportion, l'utilisation d'un pourcentage de 2,72% plutôt que 3,2% ferait passer le facteur de progression des charges de 2,5% à 2,3%, ce qui a pour effet de réduire l'enveloppe des charges d'exploitation d'environ 2 M\$.

BEIÉ

Dans sa décision D-2012-021 portant sur les normes comptables et le passage aux IFRS, la Régie permet au Distributeur de comptabiliser les coûts relatifs au Bureau de

⁵ HQD-13, Document 7, p. 25

⁶ HQD-7, Document 2, p. 29

⁷ HQD-13, Document 7, p. 25

l'efficacité et de l'innovation énergétique (BEIÉ) à titre de dépenses d'exploitation à compter du 1^{er} janvier 2012. Pour l'année témoin 2013, le Distributeur estime ces dépenses à 56 M\$, dont 49,4 M\$ découlant de la quote-part à être versée au Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF).

La FCEI note d'abord que la prévision du Distributeur est sensiblement plus élevée que la quote-part du Distributeur pour la période allant du 1^{er} avril 2012 au 31 mars 2013, laquelle a été fixée à 34,3 M\$ par le décret 846-2012.⁸

Le Distributeur établit plutôt sa prévision sur la base du décret 1173-2011, lequel établissait sa quote-part à 49,4M\$ pour la période allant du 1^{er} avril 2011 au 31 mars 2012. Le Distributeur justifie sa position par le fait qu'il dispose d'informations selon lesquelles la quote-part fixée par le décret 846-2012 serait plus basse à cause d'une situation de surplus budgétaire au BEIÉ. Ne sachant pas si cette situation de surplus va se répéter, le Distributeur choisit d'ignorer l'information provenant de ce décret. Il se dit toutefois disposer à utiliser la quote-part découlant du décret 846-2012 pour établir sa prévision pour les trois premiers mois de 2013, mais réitère que la prévision budgétaire pour les 9 derniers mois de 2013 devrait être établie sur la base du décret 1173-2011.

La FCEI est en désaccord avec cette approche. En fondant sa prévision sur le décret 1173-2011, le Distributeur pose implicitement l'hypothèse que le surplus budgétaire du BEIÉ est le résultat d'une baisse ponctuelle de dépenses, que le budget sous-tendant le décret 1173-2011 était adéquat et que le budget du BEIÉ reviendra à ce niveau en 2013. Or, ces hypothèses ne sont fondées sur aucune preuve et sont totalement spéculatives. On pourrait tout aussi bien argumenter que le décret 1173-2011 fixait des quotes-parts trop élevées et que la quote-part pour 2013 sera du même ordre que celle du décret 846-2012. À défaut d'information convaincante démontrant que le décret 1173-2011 constitue une meilleure approximation de la quote-part pour 2013, la FCEI estime que l'information

⁸ Soit quatre fois la quote-part trimestrielle de HQD-13, Document 1, p. 72.

plus récente devrait être privilégiée. **Elle recommande donc que le budget du BEIÉ soit fixé à 34,3 M\$.**

Par ailleurs, la FCEI reconnaît qu'une bonne dose d'incertitude et de volatilité entoure le niveau de la quote-part du BEIÉ. Considérant que la quote-part est un élément de coût qui échappe complètement au contrôle du Distributeur, la FCEI estime qu'un compte d'écart sur ce poste budgétaire devrait être mis en place. Cela permettrait de protéger à la fois le Distributeur et la clientèle face aux variations de ce poste de dépense tout en éliminant l'incitatif à en surévaluer l'ampleur.

Quant à l'argument du Distributeur selon lequel la Régie ne devrait pas créer de compte d'écart parce qu'une discussion sera prochainement entreprise sur un mode de partage global des écarts en fin d'année, la FCEI souligne qu'il n'y a aucune certitude quant au résultat de cette démarche. De plus, même si l'issue de cette démarche était connue, celle-ci ne sera pas applicable à l'année tarifaire 2013. Puisque le présent dossier tarifaire porte sur les tarifs de l'année 2013, cet argument n'apparaît pas fondé.

Immobilier

Selon la preuve du Distributeur, la facturation du domaine « Immobilier » repose sur trois produits. Le produit « coût d'exploitation (\$/m²) » est facturé en fonction de la superficie occupée. Les produits « Aménagement et services additionnels en exploitation » et « Expertise immobilière » sont quant à eux facturés sur la base des coûts réels.

Puisque l'on connaît la superficie que le Distributeur prévoit requérir ainsi que le coût par mètre carré qu'il anticipe, il est possible d'établir le coût facturé pour le produit « coût d'exploitation (\$/m²) ». Par différence, on peut connaître le coût facturé pour les deux autres produits. Le tableau suivant présente l'évolution de cette différence pour les années 2010 à 2013.⁹

⁹ HQD-13, Document 7, p. 46

Tableau R-9.2.1: Immobilier (Distributeur) révisé

	2010	2011	2012	2013
(A) Volume de facturation (m ²)	474 212	504 958	501 072	503 893
(B) Coût d'exploitation (\$/m ²)	121,7	119,9	121,8	123,5
(C) Facturation calculée (M\$) (A x B)	57,7	60,5	61,0	62,2
(D) Coût facturé total (M\$)	59,0	60,6	67,1	68,3
(E) Écart (M\$) (D - C)	1,3	0,1	6,1	6,1

On y observe que l'écart entre le coût total en immobilier et le coût du produit « coût d'exploitation » a crû de 0,1 M\$ à 6,1 M\$ entre 2011 et 2012 et que cet écart se maintient en 2013. La FCEI en conclut donc que le Distributeur prévoit pour 2012 et 2013 des coûts plus importants au niveau des services « Aménagement et services additionnels en exploitation » et « Expertise immobilière ». Toutefois, le Distributeur n'apporte aucune explication pour justifier la hausse de consommation de ces produits.

Par conséquent, la FCEI demande que le budget immobilier soit réduit de 6 M\$ afin de refléter le niveau de dépenses de 2011.

Innovation technologique

Le Distributeur prévoit des dépenses d'exploitation de 22,1 M\$ pour le poste « Innovation technologique » en 2013, ce qui représente une hausse de plus de 10 M\$ relativement à 2011. Ce budget repose sur un coût en matériel de 2 M\$ et 112 300 heures de travail.

Le Distributeur justifie cette augmentation par, entre autres, une croissance de la demande de service liée au PGEÉ.

Le tableau suivant présente le taux horaire que suppose ce budget de même que l'information équivalente pour les années 2011 et 2012.

	2011	2012	2013
Charges (M\$)	11.7	20.5	22.1
Matériel (M\$)	2	2	2
Charges excluant "Matériel"	9.7	18.5	20.1
Volume de facturation (heures)	81600	110900	112300
Taux horaire (\$/h)	118.9	166.8	179.0
Taux horaire révisé à 2,7% d'inflation (\$/h)		122.1	125.4
Charges selon taux horaire révisé (M\$)			
Charges excluant matériel		13.5	14.1
Charges		15.5	16.1
Ajustement pour la hausse du coût de retraite			2
Charges ajustées pour la hausse du coût de retraite			18.1

Sources : HQD-7, Document 5, Annexe A (charges); HQD-13, Document 7, compléments, p. 8 (matériel); HQD-13, Document 7, p. 50 (volume de facturation).

On observe de ce tableau que le budget de l'année témoin 2013 suppose une croissance de 50% $((179-118)/118)$ du taux horaire du travail entre 2011 et 2013. La FCEI juge cette hypothèse irréaliste.

En supposant une croissance du taux horaire de 2,7% annuellement ainsi que des coûts de matériel stables à 2 M\$ entre 2011 et 2013 et en ajoutant la croissance prévue du coût de retraite de 2 M\$ entre 2011 et 2013, la FCEI conclut que le budget 2013 pour le poste « Innovation technologique » devrait être de 18 M\$, soit 4 M\$ de moins que la prévision du Distributeur.

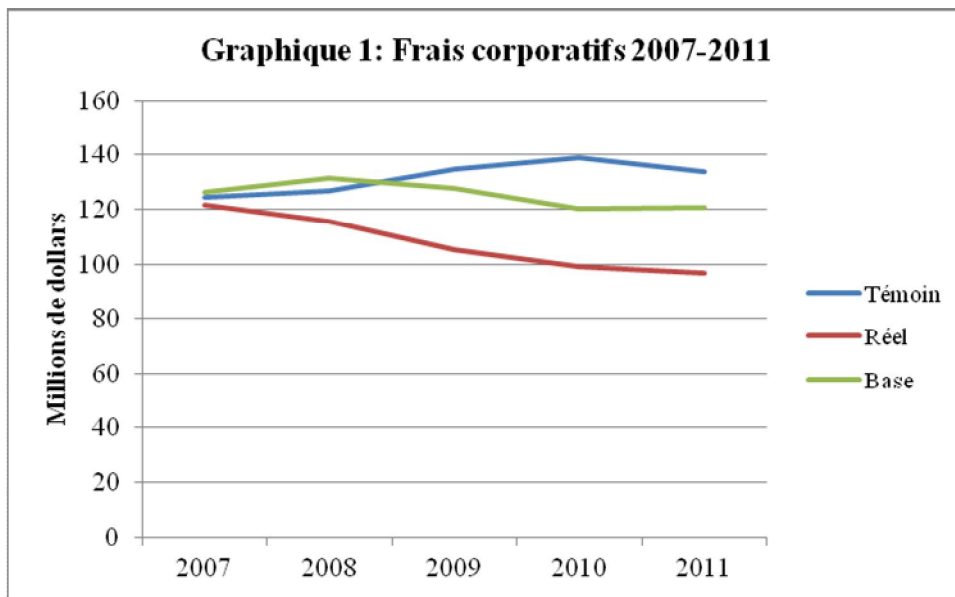
Par conséquent, la FCEI demande que le poste budgétaire « Innovation technologique » soit réduit de 4 M\$.

Frais corporatifs

Pour l'année témoin 2013, le Distributeur prévoit une quote-part de 36,3 M\$ sur la base de frais corporatifs totaux de 115,7 M\$. Cette prévision est largement tributaire de la prévision de l'année de base que le Distributeur établit à 112 M\$ sur la base de la

décision D-2012-024. 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.

Le graphique 1 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 97 M\$ en 2011. On y observe également un écart entre le budget et le réel qui se creuse considérablement pour atteindre 30 M\$ en 2009, 40 M\$ en 2010 et 37 M\$ en 2011. Ces écarts répétés soulèvent des doutes très sérieux quant à la capacité du Distributeur de prévoir correctement ce poste de dépenses. On constate d'ailleurs cette même incapacité du Distributeur en ce qui a trait à l'année de base.



Face à ce manque de crédibilité de la prévision du Distributeur, La FCEI recommande d'établir les frais corporatifs d'Hydro-Québec pour l'année témoin à 101 M\$, ce qui correspond au coût réel de 2011, soit 96,9M\$, auquel s'ajoute l'inflation au taux de 2,3%. **Sur la base d'une quote-part de 31%, la FCEI recommande d'établir les frais corporatifs attribuables au Distributeur à 31,3 M\$, soit une réduction de 5 M\$ du budget demandé.**

Nouvelle activité de base avec facteurs d'indexation particulière

Depuis plusieurs années, les dépenses d'exploitation sont constituées de l'enveloppe de base et des éléments spécifiques. Dans le présent dossier, le Distributeur propose de scinder les éléments spécifiques en deux catégories distinctes : la première conserverait la dénomination « éléments spécifiques », l'autre s'appellerait « activités de base avec facteur d'indexation particulier ». Il ne s'agit donc pas d'ajouter de nouvelles dépenses, mais bien de les catégoriser différemment.

Afin de déterminer ce qui se qualifie ou non comme activité de base avec facteur d'indexation particulier, le distributeur propose de retenir les mêmes critères que pour les éléments spécifiques. Ces critères sont :

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.

De plus, l'élément ne doit pas remplacer des éléments similaires déjà inclus dans les activités courantes afin d'être acceptés et doit respecter le seuil minimal de 5 M\$.

La FCEI juge raisonnable de retenir des critères similaires à ceux utilisés pour établir des éléments spécifiques. Cependant, elle estime que ces critères doivent s'interpréter de façon symétrique. La FCEI estime que l'appellation « activité de base avec facteur d'indexation particulier » met particulièrement en évidence la pertinence d'un tel

traitement. En effet, un facteur d'indexation inférieur à l'inflation générale n'est pas moins particulier qu'un facteur d'indexation supérieur à l'inflation générale.

Les coûts de l'activité relève et les réductions de coûts et revenus

Par sa décision D-2012-127, la Régie approuvait le projet « lecture à distance » (LAD) du Distributeur. Le déploiement de ce projet aura entre autres pour effet de réduire considérablement les coûts liés à l'activité « relève » sur la période 2013-2020 et de générer diverses réductions de coûts et revenus additionnels.¹⁰

Puisque ces dépenses sont clairement des activités de base et qu'elles présenteront un niveau d'indexation clairement distinct de l'inflation générale, il convient d'en faire des activités de base avec facteur d'indexation particulier.

Il est évident que, pour les prochaines années, la Régie devra tenir compte des effets du projet LAD dans son appréciation de l'efficacité du Distributeur. La FCEI estime que le traitement qu'elle propose faciliterait grandement l'appréciation de l'efficacité du Distributeur en distinguant ce qui découle du projet LAD de ce qui découle des autres sources d'efficacité. En ce sens, elle contribuerait également à l'allègement réglementaire. De plus, en maintenant ces dépenses dans l'enveloppe globale, elles se verraient indument indexées au même taux que les autres dépenses ce qui complexifierait l'appréciation des gains découlant d'actions structurantes.

L'efficacité anticipée par le Distributeur devrait donc tenir non compte seulement de la décroissance des charges d'exploitation qui découlent des investissements dans le projet LAD, mais également de l'inflation appliquée sur ces dépenses dans la formule.

¹⁰ R-3770-2011, B-0030 (analyse du scénario IMA)

De toute évidence, les postes de dépenses d'exploitation qui seront affectés à la baisse par le projet LAD devront faire l'objet d'un suivi rigoureux pour plusieurs années à venir. La FCEI estime qu'il y a lieu de systématiser ce suivi dès à présent et que la reconnaissance de ces coûts à titre d'activité de base avec facteur d'indexation particulier permettrait d'atteindre simplement cet objectif.

La FCEI recommande par conséquent la création d'une nouvelle activité de base avec facteur d'indexation particulier afin d'isoler l'impact du projet LAD sur les charges d'exploitation et d'exclure des charges de l'enveloppe globale.