

**RAPPORT D'ANALYSTE SUR LA DEMANDE D'APPROBATION DU TAUX DE
RENDEMENT DES CAPITAUX PROPRES ET DU MÉCANISME DE TRAITEMENT DES
ÉCARTS DE RENDEMENT**

Préparé dans le cadre du dossier

R-3842-2013

de la Régie de l'énergie du Québec

Par

Antoine Gosselin, économiste

Pour

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Montréal, le 15 octobre 2013

Table des matières

1. Introduction.....	4
<p>Le présent document présente les éléments factuels nécessaires à l'analyse, aux yeux de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante « FCEI », de la question du traitement des écarts. Il présente dans un premier temps le cadre réglementaire pertinent aux fins de la question. Il analyse ensuite l'origine des écarts de rendement du Distributeur et du Transporteur. Il présente enfin le calendrier type de traitement des rapports annuels et dossiers tarifaire du Distributeur et du Transporteur.....</p>	
2. Le cadre réglementaire	4
3. Les écarts de rendements du Distributeur.....	5
<i>Revenu net des achats</i>	5
<i>Autres revenus</i>	6
<i>Charges d'exploitation</i>	7
1,5	7
(33,7).....	7
(31,5).....	7
(37,2).....	7
(13,0).....	7
30,0	7
(7,4).....	7
10,5	7
<i>Frais corporatifs</i>	10
<i>Base de tarification</i>	10
<i>Autres charges</i>	14
0,9	14
0,6	14
4,6	14
(1,0).....	14
(16,3).....	14
(12,7).....	14
<i>Coût du capital emprunté</i>	14
<i>Conclusion sur les écarts de rendement du Distributeur</i>	15
4. Les écarts de rendements du Transporteur	15
<i>Charges d'exploitation nettes</i>	16

<i>Autres charges</i>	16
<i>Facturation externe et autres</i>	16
0,4	16
-2,2	16
-8,7	16
-10,7	16
<i>Coût du capital emprunté</i>	17
<i>Conclusion sur les écarts de rendement du Transporteur</i>	17
5. Calendrier procédural des rapports annuels et dossiers tarifaires de HQD et HQT	17

1. Introduction

Le présent document présente les éléments factuels nécessaires à l'analyse, aux yeux de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante « FCEI », de la question du traitement des écarts. Il présente dans un premier temps le cadre réglementaire pertinent aux fins de la question. Il analyse ensuite l'origine des écarts de rendement du Distributeur et du Transporteur. Il présente enfin le calendrier type de traitement des rapports annuels et dossiers tarifaire du Distributeur et du Transporteur.

2. Le cadre réglementaire

Hydro-Québec est réglementée selon la méthode du coût de service aussi bien dans ses activités de Distribution que de Transport. Sauf exception, le Distributeur et le Transporteur déposent annuellement une demande tarifaire auprès de la Régie. Ils sont également tenus de déposer un rapport annuel à la fin de chaque année financière.

Dans le cadre du dossier tarifaire le Distributeur et le Transporteur présentent, entre autres, des prévisions de leurs coûts et revenus (12 mois prévus) respectifs. Afin de faciliter l'Appréciation des ces prévisions, celles-ci sont accompagnées de données réelles pour la plus récente année complétée (12 mois réels) et pour l'année en cours (4 mois réels, 8 mois prévus).

Suite à l'examen de la preuve, la Régie approuve dans un premier temps les prévisions de revenus et de coûts. Dans une deuxième étape elle approuve des es tarifs ajustés de façon à ce que les revenus prévus correspondent au revenu requis approuvé.

Au rapport annuel, Hydro-Québec présente ses résultats. Toutes variations entre les coûts et les revenus prévus est à la charge ou au bénéfice de l'actionnaire selon le cas, sauf pour ce qui est des éléments couverts par un mécanisme de neutralisation.

Dans le cas du Distributeur, ces mécanismes couvrent les éléments suivants :

- Le coût des combustibles;
- Le coût de retrait;
- Le coût du BEIÉ;
- Le coût de l'électricité net des revenus de vente d'électricité;
- Le coût de transport de l'électricité;
- Le coût des pannes majeures au-delà de 16 M\$;
- L'effet de la température sur les revenus;
- L'ensemble des variations de revenus associées aux paramètres des contrats spéciaux.

Ainsi, les variations de tous les autres coûts et l'impact des écarts de ventes autres que celle liée au climat sur les portions distribution et transport des revenus résultent en des écarts de rendement.

Dans le cas du Transporteur, les éléments neutralisés sont :

- L'ensemble des revenus de transport;
- Le coût de retraite.

Ainsi, les variations de tous les coûts autres que le coût de retraite résultent en des écarts de rendement.

3. Les écarts de rendements du Distributeur

Les écarts sont inhérents aux exercices budgétaires du Distributeur et du Transporteur. Au cours des dernières années, des écarts importants ont été constatés au niveau des revenus et des coûts chez les deux entités.

Le tableau 1 présente les écarts observés du côté du Distributeur de 2007 à 2012. Des coûts réels généralement inférieurs aux prévisions combinés à des revenus réels supérieurs aux prévisions ont conduit à des excédents de rendement récurrents et souvent considérables sur toute la période.

Tableau 1 : Écarts de rendement du Distributeur

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ventes d'électricité nettes des achats	8,1	(18,8)	(4,1)	78,2	37,6	33,1
Autres revenus	21,9	31,6	30,6	13,8	(8,3)	(7,1)
Charges d'exploitation	(11,5)	(3,7)	(38,9)	(26,7)	(22,8)	(26,4)
Frais corporatifs	(3,5)	(4,6)	(9,8)	(12,5)	(8,3)	(3,5)
Autres charges	8,3	(6,6)	(1,3)	(24,8)	(28,3)	(31,9)
Coût des capitaux empruntés	27,3	1,1	(29,3)	(15,3)	(12,5)	(23,6)
Écart de rendement (M\$)	9,4	26,6	105,8	171,4	101,2	111,4
Excédent de rendement (%)	0,31%	0,90%	3,16%	4,94%	2,86%	3,32%

Ce constat soulève des questions quant à la provenance de ces écarts. Notamment, comment l'efficacité, les prévisions et les pratiques de gestion y ont-elles contribué? Pour tenter de répondre à cette question, il est utile d'analyser chaque élément de façon spécifique.

Revenu net des achats

De par leur nature, les écarts de revenu de ventes d'électricité sont exogènes et donc pas sujets à l'efficacité. Ils sont donc dus à des écarts de prévision au sens strict du terme.

Quant à savoir si le Distributeur est conservateur dans ses prévisions de ventes, il est difficile de poser un jugement définitif sur cette question. On constate qu'au cours des trois dernières années les écarts de revenu net des achats ont été positifs, c'est-à-dire qu'ils ont eu un effet à la hausse sur le rendement réel de l'actionnaire, et d'une ampleur considérable. Les années 2006 et 2008 présentent des écarts relativement faibles et l'année 2008 présente des ventes plus faibles que prévu pour un montant de 19

M\$. En moyenne toutefois, les écarts ont été positifs de près de 30 M\$ par an. Globalement, ces résultats suggèrent des prévisions conservatrices.

Ce constat est supporté par l'analyse des paramètres économiques retenus pour la prévision des ventes. En effet, aux fins de sa prévision des ventes, le Distributeur utilise systématiquement une croissance du PIB et des mises en chantier inférieures à la moyenne du consensus. Au niveau des mises en chantier, cet écart s'est accru à partir de 2009.

Tableau 1 : Comparaisons des prévisions de paramètres économiques d'Hydro-Québec et de la moyenne du consensus.

	Moyenne du consensus	Hydro-Québec	Différence
PIB (croissance sur 2 ans)			
DT 2007	4,8%	4,4%	0,4%
DT 2008	4,3%	3,6%	- 0,7%
DT 2009	3,6%	2,8%	- 0,8%
DT 2010	0,2%	-1,5%	- 1,7%
DT 2011	5,3%	4,9%	- 0,4%
DT 2012	4,6%	3,6%	- 1,0%
DT 2013	3,7%	3,0%	- 0,7%
DT 2014	3,4%	2,6%	- 0,8%
Mises en chantiers (2 ans)			
DT 2007	83 400	82 000	- 1 400
DT 2008	79 200	80 000	800
DT 2009	85 800	81 000	-4 800
DT 2010	76 700	72 000	-4 700
DT 2011	87 500	83 000	-4 500
DT 2012	88 300	83 000	-5 300

Autres revenus

Les variations dans les autres revenus proviennent d'écarts au niveau de la facturation interne et de la facturation externe.

Tableau 2 : Autres revenus

Source d'écart	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Autres revenus*	21,9	31,6	30,6	13,8	(8,3)	(7,1)
Facturation externe émise	21,0	21,3	18,8	9,9	(11,3)	(9,3)
Facturation interne émise	0,9	10,3	11,7	3,7	2,5	2,2

* Excluant Récupération de coûts

L'étude des rapports annuels du Distributeur révèle que les variations de facturation externe s'expliquent surtout par les écarts liés aux frais d'administration ainsi que par une pénalité pour rupture de contrat en 2007.

Les frais d'administration sont liés aux comptes à recevoir qui sont eux-mêmes influencés en bonne partie par les conditions économiques. Par conséquent, les écarts à ce niveau réagissent à des éléments

exogènes. Cela dit, le Distributeur indique pouvoir influencer ces frais à la baisse par des pratiques de recouvrement plus restrictives.¹ Toutefois, puisque les actions du Distributeur à cet égard réduisent les frais d'administration, ils tendent aussi à réduire les écarts de rendement favorables. Ils ne peuvent donc participer à générer des rendements excédentaires. On peut donc affirmer que l'efficacité ne contribue pas aux excédents de rendement au niveau de la facturation externe.

Par ailleurs, les frais d'administration ont été l'objet d'écarts favorables à répétition de 2007 à 2010 suggérant des prévisions conservatrices. Cependant, cette tendance semble se résorber depuis 2011. À partir de l'année témoin 2010, un nouveau modèle de prévision des frais administratifs a été mis en place.² Il n'y a pour l'instant pas d'indication que ce modèle produise des prévisions conservatrices.

Comparativement à la facturation externe, les variations de facturation interne sont moins importantes en terme absolu. Puisque la facturation interne dépend de demandes d'autres divisions d'Hydro-Québec, on peut présumer que les revenus qui y sont associés sont en bonne partie hors du contrôle du Distributeur. Malgré cela, les écarts observés de 2007 à 2012 sont tous favorables à l'actionnaire. Cela suggère que le Distributeur est conservateur dans ses prévisions quant à cette catégorie de revenu.

Charges d'exploitation

Tableau 3 : Écarts – Charges d'exploitation (M\$)

Source d'écart	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Charges d'exploitation*	(11,5)	(3,7)	(38,9)	(26,7)	(22,8)	(26,4)
Coût de retraite	1,5	(33,7)	(31,5)	(37,2)		
Charges d'exploitation nettes du coût de retraite	(13,0)	30,0	(7,4)	10,5	(22,8)	(26,4)

*Incluant la récupération aux tiers et excluant les frais corporatifs

Les variations dans les charges d'exploitation découlent de causes multiples. Dans certains cas, il est facile de conclure qu'une variation de coût est indépendante de l'efficacité (coût de retraite; reports ou abandon de travaux en TI, contrôle de la végétation ou autres³; réduction du niveau de service⁴, capitalisation non anticipée; départs à la retraite non anticipée, activités moindres qu'anticipées en efficacité énergétique, impact du contexte économique sur les mauvaises créances). Dans d'autres cas, la distinction est moins claire. Cela étant dit, exclusion faite de l'impact des variations de coût du combustible et des coûts de retraite, on constate peu d'écarts de charges d'exploitation négatifs avant 2011. Ainsi, il ne semble pas y avoir eu d'efficacité marquée dans ces années.

En 2011, le Distributeur indique avoir économisé 7,1M\$ par l'amélioration de sa performance opérationnelle suite à la réduction de ses effectifs.⁵ Les autres principales variations de charges sont expliquées par des facteurs autres que l'efficacité.

¹ RA 2011, HQD-2, Document 3, p.15

² R-3708-2009, HQD-9, Document 2, p. 4.

³ RA 2009, HQD-10, Document 1, p. 5.

⁴ RA 2009, HQD-10, Document 1, p. 5.

⁵ RA 2011, HQD-2, Document 3, p. 11.

En 2012, le Distributeur rapporte un effort d'efficacité globale de 25,4 M. Cet effort a été déclenché par une hausse inattendue de la contribution au BEIÉ. Le Distributeur mentionne deux sources d'efficacité : l'abandon et le report de projets et travaux ainsi que des départs à la retraite plus importants que prévu ayant permis une optimisation de ses activités. Si les départs à la retraite peuvent mener à de l'efficacité, les abandons ou reports de projets ne constituent pas de l'efficacité à proprement parler même s'ils permettent de réduire les coûts. Or, il semble que la plus grande partie de cet effort d'efficacité provienne de ces abandons et reports puisque, dans les faits, il y a eu 57 départs à la retraite de plus qu'anticipé en 2012.⁶ À 100 000\$ par départ, la réduction d'effectif aurait conduit à des économies de moins de 6 M\$. Par conséquent, près de 20M\$ de l'effort de réduction proviendrait d'abandon et de reports d'activités.

Le Distributeur mentionne également 11,7 M\$ d'efficacité provenant des domaines immobiliers, Gestion du matériel, et Services de transport. Autant d'efficacité est a priori étonnante puisque les coûts réels de ces domaines en 2012 ont totalisé 140.1 M\$, soit à peu de choses près le budget des années précédentes (140.5 M\$ en 2011 et 137.4 M\$ en 2010). De plus, les volumes facturés sont à peu près stables (légère baisse) entre 2011 et 2012 sauf pour les transactions magasins qui baissent de façon plus marquée, ce qui se reflète par une baisse du coût réel de 2 M\$.

Par contre, le Distributeur mentionne que le centre de services partagé a réalisé des projets en environnement non prévus pour 4,1 M\$ en 2012. Le budget n'ayant pas augmenté pour autant on ne peut exclure que de l'efficacité ait été réalisée au niveau des centres de service partagés.

Tableau 4 : Évolution des coûts des centres de services partagés

Coûts réels (M\$)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Immobilier	63.2	61.1	57.8	58.9	60.6	63.9
Gestion du matériel	35.2	36.9	35.8	34.8	34.7	32.7
Service de transport	42.1	41.0	42.4	43.7	45.2	43.5
Total	140.5	139	136	137.4	140.5	140.1
Coûts prévus (M\$)						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Immobilier	59	64,7	63,6	65,8	61,8	67,0
Gestion du matériel	35,9	35,9	38,0	37,3	37,7	36,7
Service de transport	40,5	38,8	40,0	41,5	46,9	46,9
Total	135,4	139,4	141,6	144,6	146,4	150,6
Écart total	-5,1	0,4	5,6	7,2	5,9	10,5

De façon générale, on ne peut exclure affirmer que les écarts favorables aux charges d'exploitation en 2011 et 2012 soient en partie le résultat d'efficacité. Cependant, l'efficacité ne peut expliquer qu'une fraction des écarts observés.

⁶ 457 départs réels (R-3854-2013 HQD7, Document 2, p. 9) versus 400 départs prévus (R-3776-2011 HQD7, Document 3, p. 10)

Par ailleurs, le Distributeur indique gérer ses opérations de façon à respecter son budget d'exploitation. Il témoigne à plusieurs endroits de ce mode de gestion au niveau de ses charges d'exploitation, mais aussi au niveau de son enveloppe globale. Entre autres, il indique conjointement avec le Transporteur en réponse à une question dans le présent dossier :

« En effet, le Transporteur et le Distributeur prennent au quotidien des décisions et effectuent une gestion globale et dynamique de leurs charges tout en visant à respecter l'enveloppe établie selon une méthode paramétrique et reconnue par la Régie. Dans ce contexte, des dépenses supérieures au montant reconnu pour certains postes budgétaires doivent être compensées par des réductions de coûts à d'autres postes budgétaires. »⁷

Plus concrètement, dans le cadre de son rapport annuel 2012, le Distributeur indiquait :

« Le Distributeur effectue une gestion globale et dynamique de ses charges tout en visant à respecter l'enveloppe reconnue par la Régie.

Ainsi, pour respecter l'enveloppe de charges reconnue par la Régie pour l'année 2012, le Distributeur a dû prendre certaines décisions dès le début de l'année afin de compenser un écart défavorable de 52,6 M\$, montant correspondant à l'évaluation du BEIÉ pour l'année et qui, ne se qualifiant plus à titre d'immobilisation incorporelle selon l'IAS 38, a été comptabilisé aux charges conformément à la décision D-2012-021. [...] Les efforts pour compenser ces coûts non prévus relatifs au BEIÉ se sont traduits, entre autres, par les éléments suivants :

- Abandon ou report de certains projets et travaux permettant de générer un écart favorable sur les services externes et autres dépenses;
- Départs à la retraite plus importants qu'anticipés lors de la préparation du dossier tarifaire ; ces départs ont permis au Distributeur d'optimiser davantage l'organisation de ses activités. »⁸

De la même façon, dans le cadre de son rapport annuel 2009, il indiquait:

« Par ailleurs, dans le cadre de la gestion intégrée de ses charges d'exploitation et en fonction de son contexte d'affaires et du respect de son enveloppe budgétaire globale, des coûts supplémentaires constatés tôt en 2009 ont amené le Distributeur à mettre en place des mesures ponctuelles et temporaires pour atténuer leurs impacts. »⁹

Ainsi, le Distributeur indique être conservateur dans la gestion des opérations. Puisque, une telle pratique réduit considérablement le risque d'écarts défavorables et favorise au contraire les écarts favorables, elle est en quelque sorte équivalente à effectuer des prévisions conservatrices.

L'une des manifestations de cette pratique est que le Distributeur a bénéficié d'excédents de rendement en provenance des charges d'exploitation à chacune des années entre 2007 et 2012. D'abord par le biais du coût de retraite lorsque celui-ci n'était pas neutralisé par un compte d'écart. Par d'autres postes de coûts par la suite.

⁷ HQDT-3, Document 1, p. 29, R13.2.

⁸ Rapport annuel 2012, HQD-2, Document 3, p.11.

⁹ Rapport annuel 2009, HQD-2, Document 3, p.6.

Frais corporatifs

Les frais corporatifs ont participé aux excédents de rendement du Distributeur chaque année depuis 2007 pour de montants variant de 3,5 à 12.5 M\$. Il apparaît évident que la plus grande partie de ces écarts ne peut provenir que d'écarts de prévision. En effet, de tels niveaux d'efficacité non anticipée (entre 9% et 30% du budget) pendant 6 années consécutives ne sont pas réalistes.

Tableau 5 : Écarts – Frais corporatifs (M\$)

Source d'écart	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Frais corporatifs - Prévu	39,5	40,9	41,9	43,9	39	33,4
Frais corporatifs - Réel	36	36,3	32,1	31,4	30,7	29,9
Écart	(3,5)	(4,6)	(9,8)	(12,5)	(8,3)	(3,5)
Écart (%)	(9)	(11)	(23)	(28)	(21)	(10)
% de hausse versus le réel de t-2			16%	21%	21%	6%

Par ailleurs, tout porte à croire que ces écarts de prévision sont le fruit de prévisions conservatrices de la part du Distributeur. À cet égard, on constate que les prévisions sont systématiquement plus élevées que les données réelles les plus récentes au moment où elles ont été faites. Par exemple, le budget prévu de 43,9 M\$ en 2010 représentait une hausse de 21 % par rapport au budget réel de 2008 qui était alors connu. Malgré cela, les coûts réels de 2010 ont été passablement inférieurs à ceux de 2008.

Il est hautement improbable que des écarts de prévisions aussi importants et favorisant systématiquement l'actionnaire soit le fruit du hasard. D'autant plus que le coût des frais corporatifs présente peu de volatilité. Dans ces différents rapports annuels, le Distributeur explique notamment ces écarts par des délais d'embauche et des reports d'activités. Or, ces délais et reports ne se manifestent en aucun temps par des hausses de coûts réels pour une année subséquente.

En sommes, les écarts s'expliquent surtout par des prévisions conservatrices et l'efficacité n'y est au mieux que pour très peu.

Base de tarification

Tableau 6 : Écarts à la base de tarification (M\$)

Source d'écart	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Écart total dont :	(28,4)	(163,8)	(84,8)	(55,0)	(82,0)	(167,3)
Lignes souterraines de distribution	(14,0)	29,9	12,6	(6,8)	(14,7)	(26,3)
Réseaux autonomes	(16,3)	(26,0)	(31,7)	(33,60)	(12,3)	2,7
Actifs de soutien	(45,2)	(65,1)	4,7	(31,5)	(11,4)	(24,7)
Logiciels	(19,5)	2,4	(11,7)	(17,4)	(20,0)	(46,5)
PGÉE	(25,6)	(38,1)	(9,2)	(12,1)	(47,0)	(53,8)
ATPC	(45,3)	15,6	47,8	(33,3)	(0,3)	0,0
Contribution à des projets de raccordement	73,9	(24,8)	(6,6)	0,3	0,1	3,3

Le tableau 6 présente les écarts entre la base de tarification prévue et réelle pour les années 2007 à 2012. Le premier constat qui ressort de ce tableau est que la base de tarification s'est avérée inférieure à la prévision chaque année. Cette tendance se reflète également au niveau de certaines catégories d'actifs comme les immobilisations en réseau autonomes, les actifs de soutien, les logiciels ou le PGEÉ tendent également à être inférieurs à la prévision.

Tout comme pour les charges, il y a lieu de se questionner sur la contribution des efforts d'efficience à ces écarts. Le tableau 6 présente les catégories d'actifs où des écarts négatifs substantiels ont été observés à un moment ou un autre. Certaines de ces catégories (ATPC et contribution à des projets de raccordement) ne se prêtent pas à l'efficience. La cause des écarts pour les autres catégories d'actifs est analysée dans les paragraphes suivants.

Lignes souterraines de distribution

Afin de bien comprendre la provenance des écarts, il est utile de comparer les soldes de départ et les mises en service prévus et réels. Dans le cas des lignes souterraines de distribution, on observe que l'écart sur la base de tarification moyenne est attribuable en bonne partie à l'écart sur le solde de départ. Les prévisions du dossier tarifaire étant faites sur la base de 4 mois réels et 8 mois prévus, les écarts de solde de départ doivent donc provenir de changements survenus durant les huit mois restants de l'année de base. Étant le court laps de temps entre la préparation du dossier tarifaire et la fin de l'année de base, il apparaît peu réaliste qu'une part significative des écarts sur les soldes de départ soit le fruit d'efforts d'efficience. En effet, cela impliquerait qu'à l'intérieur de huit mois, des sources d'efficience non anticipées aient été identifiées, opérationnalisées et mises en œuvre. Considérant la nature des travaux en question, ce délai paraît insuffisant pour que de tels changements puissent s'opérer.

Tableau 7 : Écarts entre le données prévues et réelles de la base de tarification moyenne, du solde de départ et des mises en exploitation – lignes souterraines de distribution

Source d'écart	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Base de tarification moyenne	(14,0)	29,9	12,6	(6,8)	(14,7)	(26,3)
Solde de départ	(7,3)	30,4	10,3	3,0	(26,1)	(19,4)
Mises en exploitation	(11,8)	22,8	1,7	(31,3)	11,0	(54,2)

Puisque l'efficience n'explique pas les écarts de solde d'ouverture et que ceux-ci comptent pour beaucoup dans les écarts de base de tarification moyenne, on peut raisonnablement supposer que l'efficience joue un rôle marginal sur ces derniers. Par ailleurs, les écarts de mise en exploitation en 2012 et 2013 représentent respectivement 20% et 30% des mises en exploitation prévues. De tels écarts impliquent nécessairement que moins de travaux que prévu ont été réalisés. Par conséquent, l'écart sur la base de tarification moyenne résulte pour la majeure partie de facteurs autres que l'efficience.

Réseaux autonomes

Tout comme pour les lignes souterraines de distribution, une part importante des écarts de base de tarification moyenne des immobilisations en réseau autonomes provient d'écart sur les soldes de départ. Et ici aussi, il apparaît hautement improbable que l'écart des soldes de départ inclue une part significative d'efficience. Par ailleurs, entre 2007 et 2012, les mises en exploitation réelles en réseaux autonomes ont systématiquement été inférieures aux prévisions, et ce, par des marges importantes.

Sur cette période, l'écart de mises en exploitation a représenté entre 49% à 76% des mises en exploitations prévues six années sur sept et 18% dans l'autre cas. De par leur ampleur et leur récurrence, il est manifeste que la majeure partie de ces écarts ne peut provenir de gains d'efficience. Ainsi, l'efficience n'a vraisemblablement pas joué de rôle majeur sur les écarts de la base de tarification moyenne en réseau autonome.

Aussi, les écarts négatifs récurrents suggèrent fortement que le Distributeur est conservateur dans ses prévisions.

Tableau 8 : Écarts entre le données prévues et réelles de la base de tarification moyenne, du solde de départ et des mises en exploitation – Réseaux autonomes (M\$)

Source d'écart	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Base de tarification moyenne	(16,3)	(26,0)	(31,7)	(33,6)	(12,3)	2,7
Solde de départ	(13,7)	(11,6)	(22,7)	(16,8)	(10,9)	13,4
Écart ME	(14,4)	(28,1)	(14,7)	(48,3)	(28,3)	(5,0)
Écart ME (%)	(52)	(55)	(54)	(49)	(70)	(18)

Actifs de soutien

Comme pour les catégories d'actifs précédentes, une part importante des écarts de base de tarification moyenne des actifs de soutien provient d'écart sur les soldes de départ. Là encore, l'efficience ne peut expliquer qu'en faible proportion les écarts de solde de départ.

Tableau 9 : Écarts entre le données prévues et réelles de la base de tarification moyenne, du solde de départ et des mises en exploitation – Actifs de soutien (M\$)

Source d'écart	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Base de tarification moyenne	(45,2)	(65,1)	4,7	(31,5)	(11,4)	(24,7)
Solde de départ	(20,6)	(67,8)	7,9	(24,2)	(15,1)	(20,6)
Mises en exploitation	(67,2)	(5,3)	(19,2)	(26,7)	12,1	(11,0)
Mises en exploitation (%)	(53)	(5)	(22)	(24)	15	(13)

Pour ce qui est des mises en exploitation, elles ont été inférieures aux prévisions à chaque année exclusion faite de 2011. Sauf peut-être pour 2008, l'ampleur des écarts permet d'exclure l'efficience comme principal facteur explicatif. Ainsi, on est en droit d'affirmer que l'efficience n'a pas joué de rôle majeur sur les écarts de la base de tarification moyenne en réseau autonome.

Aussi, les écarts négatifs récurrents suggèrent fortement que le Distributeur est conservateur dans ses prévisions.

Logiciel

Les constats généraux sont les mêmes pour la catégorie d'actifs Logiciels. Les soldes de départs et les mises en exploitation sont généralement surévalués. Les écarts de solde de départ expliquent une proportion importante des écarts de base de tarification moyenne. L'ampleur des écarts de mises en service exclut l'efficience comme facteur contributif principal à ces écarts.

Tableau 10 : Écarts entre le données prévues et réelles de la base de tarification moyenne, du solde de départ et des mises en exploitation – Logiciel (M\$)

Source d'écart	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Base de tarification moyenne	(19,5)	2,4	(11,7)	(17,4)	(20,0)	(46,5)
Solde de départ	(18,8)	4,9	(12,3)	4,4	(7,8)	(18,2)
Mises en exploitation	(21,5)	(18,3)	0,3	(35,0)	(35,9)	(56,0)
Mises en exploitation (%)	(36)	(4)	(1)	(58)	(67)	(48)

À cet égard, le Distributeur invoque la révision de priorités d'affaires concernant les investissements en technologie de l'information pour expliquer une dépense d'amortissement plus faible que prévu en 2010¹⁰. En 2011, il mentionne une réduction au niveau des projets de développement en technologie de l'information et innovation.¹¹ En 2012, il parle de projets de développement en technologie de l'information et en innovation qui n'ont pas été effectués ou qui initialement prévus aux charges ont été capitalisés.¹²

Aussi, les écarts négatifs récurrents au niveau des mises en exploitation suggèrent fortement que le Distributeur est conservateur dans ses prévisions.

PGEÉ

Tableau 11 : Écarts entre le données prévues et réelles de la base de tarification moyenne, du solde de départ et des mises en exploitation – PGEÉ (M\$)

Source d'écart	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Base de tarification moyenne	(25,6)	(38,1)	(9,2)	(12,1)	(47,0)	(53,8)
Solde de départ	(21,1)	(35,9)	(6,4)	(7,4)	(42,5)	(54,1)
Mises en exploitation	(71,6)	(51,9)	(41,4)	(65,4)	(158,4)	(36,9)
Mises en exploitation (%)	(29)	(29)	(21)	(16)	(48)	(20)

Les constats au niveau du PGEÉ sont les suivants. Les soldes de départs et les mises en exploitation sont systématiquement et largement surévalués. Les écarts de solde de départ expliquent une part importante des écarts de base de tarification moyenne. L'ampleur des écarts de mises en service exclut l'efficacité comme facteur contributif principal à ces écarts.

Par ailleurs, l'étude des suivis du PGEÉ présentés dans le cadre des rapports annuels révèle des causes récurrentes pour ces écarts : participation aux programmes inférieure aux prévisions, interruption de programme non anticipée, retard dans le lancement de programmes, reports d'évaluation, réduction des efforts de communication, non utilisation du budget de contingence. Toutes ces causes sont indépendantes des efforts d'efficacité du Distributeur. L'optimisation de l'évaluation, des suivis et des activités de communication est également évoquée en 2011. Elle représente toutefois une part modeste des mises en exploitation. De plus, la dépense réelle en évaluation ayant été de 4M\$ plutôt que les 8 M\$ prévus, il est très probable que moins de travaux que prévu ont été accomplis.

¹⁰ Rapport annuel 2010, HQD-2, Document 3, p.7.

¹¹ Rapport annuel 2011, HQD-2, Document 3, p.12.

¹² Rapport annuel 2012, HQD-2, Document 3, p.13.

Concernant l'ensemble de la base de tarification, nous concluons que l'essentiel des écarts est indépendant de l'efficacité et que le Distributeur est conservateur dans l'établissement de la prévision de mise en service.

Autres charges

Tableau 12 : Écarts - Autres charges (M\$)

Source d'écart	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Autres charges	8,3	(6,6)	(1,3)	(24,8)	(28,3)	(31,9)
Amortissement	18,1	0,1	2,3	(19,7)	(25,4)	(24,9)
Retraits d'actifs	0,9	0,6	4,6	(1,0)	(16,3)	(12,7)

Le tableau 12 présente les écarts associés aux autres charges. On y constate que l'essentiel des écarts provient des amortissements dont les retraits d'actifs comptent pour une part importante en 2011 et 2012.

En réponse à une question de la Régie, les demandeurs attribuent les écarts relatifs aux amortissements à quatre éléments principaux : la valeur des mises en service, les délais de mises en service, la révision des durées d'utilité et les coûts nets liés aux sorties d'immobilisation corporelles et d'actifs incorporels.¹³ Les demandeurs indiquent aussi que les écarts relatifs aux trois derniers éléments sont attribuables et des écarts de prévision plutôt qu'à de l'efficacité. Pour ce qui est de la valeur des mises en service, ils indiquent ne pas être en mesure de distinguer l'impact des écarts prévisionnels de celui de l'efficacité.

L'analyse précédente des écarts liés à la base de tarification moyenne a permis d'établir que l'efficacité y joue un rôle mineur. Puisque la dépense d'amortissement découle directement de la base de tarification, il en va de même pour celle-ci. Ainsi, nous pouvons conclure que l'essentiel des écarts relatifs à l'amortissement n'est pas lié à l'efficacité.

En somme, la dépense d'amortissement présente des écarts favorables importants depuis 2010. C'est écarts suggèrent des prévisions conservatrices de la part du Distributeur. De plus, l'efficacité n'affecte pas ou très peu ces écarts.

Coût du capital emprunté

Tableau 13 : Écarts – Coût du capital emprunté (M\$)

Source d'écart	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Coût du capital emprunté dont :	27,3	1,1	(29,3)	(15,3)	(12,5)	(23,6)
Taux d'intérêt sur la dette	29,0	9,0	(25,0)	(13,0)	(9,0)	(16,0)
Base de tarification	(2,0)	(8,0)	(4,0)	(3,0)	(4,0)	(8,0)

¹³ HQT-3, Document 1.

Les écarts sur le coût des capitaux empruntés résultent d'écarts sur le coût de la dette qui sont hors du contrôle du Distributeur. Le Distributeur n'exerce pas non plus de contrôle sur la prévision du taux d'intérêt de la dette.

Les écarts systématiquement négatifs de l'effet de la base de tarification reflètent le caractère conservateur des prévisions du Distributeur quant au niveau moyen de celle-ci.

Conclusion sur les écarts de rendement du Distributeur

Le Distributeur a réalisé des excédents de rendement considérables entre 2007 et 2012. Toutefois, l'analyse détaillée des sources de ces écarts indique que dans la majorité des cas, l'efficacité n'a pas ou peu contribué à ces écarts sauf potentiellement au niveau de charges d'exploitation de 2011 et 2012.

Également, tout porte à croire que le Distributeur est conservateur dans ses prévisions budgétaires et il indique lui-même est conservateur dans sa gestion opérationnelle. Ce conservatisme est la principale explication aux excédents de rendements observés au cours des dernières années.

4. Les écarts de rendements du Transporteur

Tableau 14 : Écarts de rendement du Transporteur

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Charges nettes d'exploitation	22,3	-21,5	-40	-58,1	-50,5	-46,6
Autres charges	7,3	-2,4	14,9	-3,6	7,3	-49
Compte d'écart du coût de retraite					16,8	-1
Facturation externe et autres	-0,8	-5,1	-10,2	-11,5	-10,9	-6,7
Coût des capitaux empruntés	34,6	-2,7	-48,3	-14,7	-29,6	-49,1
Charge de désactualisation						0,3
Écart de rendement (M\$)	-63,4	31,7	83,6	87,9	66,9	151,9
Excédant de rendement (%)	-1,28%	0,85%	1,77%	1,69%	1,44%	3,15%

Le tableau 14 présente les écarts de coûts observés chez le Transporteur de 2007 à 2012. On y constate que les larges excédents de rendement observés proviennent essentiellement d'écarts favorables au niveau des charges nettes d'exploitation, de la facturation interne et autres et du coût des capitaux empruntés.

Charges d'exploitation nettes

Tableau 15 : Écarts – Charges d'exploitation nettes (M\$)

Source d'écart	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Charges d'exploitation nettes	22,3	-21,5	-40,0	-58,1	-50,5	-46,6
Coût de retraite					16,8	-1
Charges d'exploitation nettes du coût de	22,3	-21,5	-40,0	-58,1	-33,7	-47,6

Tout comme chez le Distributeur, les charges d'exploitation du Transporteur présentent des écarts favorables récurrents et de fortes ampleurs. Les explications fournies aux différents rapports annuels du Transporteur ne mentionnent l'efficacité comme cause des écarts qu'à partir de 2011 avec 15 M\$ d'efficacité. Le reste de la variation serait dû au coût de retraite et à la capitalisation. En 2012, le Transporteur mentionne 48 M\$ d'efficacité. Toutefois, il se dit incapable d'identifier les sources de cette efficacité. Tout de même, il propose de maintenir cette réduction de coûts aux dossiers tarifaires 2013 et 2014,

L'efficacité semble donc n'y être pour rien dans les écarts de revenus antérieurs à 2011. À partir de 2011, les informations disponibles montrent des réductions de coûts marquées qui pourraient être dues à de l'efficacité.

Par ailleurs, la récurrence des écarts négatifs suggère des prévisions généralement conservatrices.

Autres charges

L'impact des autres charges sur les écarts de rendement est généralement faible. De plus il est parfois positif, parfois négatif. Ainsi, ces charges ne participent généralement pas aux excédents de rendement du Transporteur. L'année 2012 présente toutefois un écart favorable de l'ordre de 49 M\$. Le Transporteur explique que cet écart est principalement le résultat de report de mises en service de projets. Ainsi, il n'est pas le reflet d'un effort d'efficacité du Transporteur.

Facturation externe et autres

Les écarts observés au niveau de la facturation externe et autres sont en majeur parti le résultat d'écart au niveau des frais corporatifs.

Tableau 16 : Écarts – Facturation externe et autres

Source d'écart	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Facturation externe et autres dont :	-0,8	-5,1	-10,2	-11,5	-10,9	-6,7
Frais corporatifs	0,4	-2,2	-8,7	-10,7	-10	-4

En ce qui concerne les frais corporatifs, les constats faits au niveau des coûts facturés au Distributeur s'appliquent également ici. La conclusion est que, selon toute vraisemblance, les écarts de frais corporatifs s'expliquent surtout par des prévisions conservatrices et l'efficacité n'y est au mieux que pour très peu.

Coût du capital emprunté

Tableau 17 : Écarts – Coût du capital emprunté (M\$)

Source d'écart	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Coût du capital emprunté dont :	34,6	-2,7	-48,3	-14,7	-29,6	-49,1
Taux d'intérêt sur la dette	50,0	16,0	-44,0	-23,0	-16,0	-30,0
Effet de la base de tarification	-15,0	-19,0	-4,0	8,0	-14,0	-19,0
Écart de base de tarification moyenne (M\$)	-266,3	-344,5	-70,9	156,5	-279,8	-393,4

Comme on peut le voir au tableau 14, les écarts sur le coût des capitaux empruntés affectent de façon importante les excédents de rendement globaux. Ces écarts proviennent des écarts de taux d'intérêt sur la dette et des écarts sur le niveau de la base de tarification.

Les écarts sur les taux d'intérêt sont hors du contrôle du Transporteur qui n'exerce de contrôle ni sur la prévision et vraisemblablement assez peu sur le taux réel de ses emprunts.

Les écarts négatifs répétés du niveau de la base de tarification suggèrent des prévisions conservatrices du Transporteur à cet égard. De plus, le Transporteur explique ces écarts par des soldes de départ inférieur aux prévisions et par des retards ou devancement (2010) de mise en service. L'efficacité n'a, à toutes fins utiles, aucun impact sur ces écarts.

Conclusion sur les écarts de rendement du Transporteur

L'analyse des écarts de prévisions chez le Transporteur mène sensiblement aux mêmes conclusions que pour le Distributeur, soit des excédents de rendement importants et récurrents de 2007 à 2012 dus essentiellement à des prévisions ainsi qu'à une gestion conservatrice. Dans la majorité des cas, l'efficacité n'a vraisemblablement pas ou peu contribué à ces excédents sauf potentiellement au niveau de charges d'exploitation de 2011 et 2012.

5. Calendrier procédural des rapports annuels et dossiers tarifaires de HQD et HQT

Le tableau 18 présente en parallèle la séquence typique des étapes des rapports annuels et des dossiers tarifaires de HQD et HQT.

Tableau 18 : Calendrier typique des rapports annuels et dossiers tarifaires

	Rapports annuels HQD/HQT	Dossiers tarifaires HQD/HQT
Fin mai	Dépôt des RA de HQD et HQT	
Mi-juillet	Réponses aux questions de la Régie	
Fin juillet		Dépôt du dossier
Fin août		Demandes d'interventions
Mi-septembre/début octobre		Demandes de renseignements HQT/HQD
Fin octobre	Complétion de l'examen du RA	
Fin octobre/début novembre		Preuve des intervenants HQT/HQD
Décembre		Audience
Mars		Décision