

MÉMOIRE DE LA FCEI

DEMANDE TARIFAIRE 2016 DE HYDRO-QUÉBEC TRANSÉNERGIE

Préparé dans le cadre du dossier

R-3981-2016

de la Régie de l'énergie

Par

Antoine Gosselin

Pour

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante

Montréal, le 31 octobre 2016

Table des matières

1. Introduction.....	3
2. Besoin de maintenance additionnel.....	3
3. Prévision de la base de tarification et des coûts associés	6
4. Amortissement des CFR liés aux disjoncteurs PK.....	7
5. Revenus de facturation externe.....	8
6. Sommaire des recommandations	9

1. Introduction

Le Transporteur demande à la Régie d'approuver un revenu requis de 3 306 M\$ en hausse de 126 M\$ relativement à l'année historique 2015. Ce revenu requis implique un coût de 2 909 M\$ pour la charge locale comparativement à 2 802 M\$ en 2015.

Les principales sources de variations du revenu requis en l'année historique et l'année témoin peuvent être regroupées en trois catégories.

- A. Les variations hors du contrôle du Transporteur ou à tout le moins neutres sur un horizon pluriannuel.
 - a) la baisse du coût de retraite (- 51 M\$);
 - b) la variation de l'amortissement des comptes de frais reportés (- 67 M\$)
 - c) la baisse du taux de rendement (-79 M\$)
- B. Les variations des dépenses d'exploitation découlant d'un besoin de maintenance additionnel découlant du vieillissement des actifs.
 - d) la hausse des salaires (19 M\$);
 - e) la hausse du coût des services externes (16 M\$);
 - f) la hausse du coût des stocks, achats de biens, ressources financières, locations et autres (25 M\$);
- C. Les variations liées à la croissance de la base de tarification
 - g) l'amortissement des immobilisations corporelles en exploitation (105 M\$);
 - h) la croissance de la base de tarification (105 M\$);
- D. Les autres variations de moindre ampleur totalisent environ 55 M\$. L'une de ces variations résulte de la baisse des revenus de facturation externe.

La présente preuve traite des points B et C aux sections 2 et 3, respectivement. La section 4 traite des revenus de facturation externe. La section 5 discute de l'amortissement des comptes de frais reportés liés aux disjoncteurs PK. Finalement, la section 6 présente un sommaire des recommandations de la FCEI.

2. Besoin de maintenance additionnel

Lors du dossier tarifaire 2016, le Transporteur demandait des hausses budgétaires pour faire face à un besoin de maintenance additionnelle lié au vieillissement de son parc d'actifs. Dans sa décision D-2016-029, la Régie s'exprimait ainsi :

« [110] En ce qui a trait à la maintenance additionnelle préventive, la Régie reconnaît que le Transporteur doit disposer de ressources suffisantes pour

satisfaire les besoins de sa stratégie de gestion des actifs et pour maintenir la fiabilité et la sécurité de son parc d'actifs.

[111] A priori, la Régie adhère à la stratégie de pérennité et soutient les efforts du Transporteur en ce sens. Toutefois, dans la preuve administrée au présent dossier, la Régie ne dispose pas suffisamment d'information pour autoriser le Transporteur à intensifier le rythme de maintenance qu'il a choisi d'adopter. À moins d'une justification économique adéquate, la Régie ne saurait autoriser un accroissement des CNE à des fins de maintenance préventive qui l'engagerait dans un processus pluriannuel, tel que celui envisagé par le Transporteur.

[112] La Régie considère que le Transporteur fonde son analyse sur des résultats qui ne permettent pas d'appuyer une justification économique convaincante et d'illustrer les bénéfices économiques à court et à long termes de la stratégie qu'il propose. Comme l'ont soutenu l'AHQ-ARQ, l'AQCIE-CIFQ et la FCEI, la Régie constate que la preuve déposée est insuffisante à cet égard. Elle ne lui permet pas de juger si les sommes additionnelles demandées serviront adéquatement la clientèle. Pour lui permettre de soutenir un tel effort additionnel, la Régie doit compter sur une solide démonstration économique.

[113] En conséquence, la Régie rejette la demande d'un montant supplémentaire de 22 M\$ aux CNE pour l'année témoin 2016, en vue d'une maintenance additionnelle préventive. Afin de lui permettre d'apprécier les bénéfices économiques à court et à long termes d'une telle requête, la Régie ordonne au Transporteur de lui présenter, dans le prochain dossier tarifaire, une preuve spécifique complète portant sur les avantages comparatifs de sa stratégie axée sur la maintenance préventive et la pérennité des actifs, selon différents rythmes de réalisation. »

En réponse à cette demande de la Régie, le Transporteur a déposé les pièces HQT-3, Document 1 et HQT-3, Document 1.1. Il répond également à plusieurs questions sur ce thème.

La preuve démontre un vieillissement des actifs du Transporteur et une hausse des indisponibilités forcées (« IF ») de 34% sur la période 2010-2015. Le Transporteur explique que la hausse des indisponibilités forcées entrave sa capacité d'exploiter et d'entretenir le réseau. Il en conclut que des actions doivent être prises pour éviter cette hausse.

Le Transporteur a analysé quatre scénarios d'intervention et leurs effets sur l'évolution des risques de défaillance liés au vieillissement et à la dégradation ainsi que sur le revenu requis sur un horizon de 10 ans.

- Scénario A : Situation actuelle
- Scénario B : Maintien de l'âge (du parc d'actif)

- Scénario C : Accroître la pérennité
- Scénario D : Maintenance adaptée

Il recommande de retenir le scénario *Maintenance adaptée*. Celui implique une hausse des coûts par rapport à la situation actuelle, mais des coûts significativement moindres que si les autres scénarios étaient retenus. Il permet aussi selon le Transporteur de « reprendre le contrôle sur les indisponibilités forcées » et de « maintenir la fiabilité à un niveau estimé comparable au niveau actuel. Le Transporteur n'explique toutefois pas ce qu'il entend par « reprendre le contrôle des indisponibilités forcées ». Il n'est pas clair non plus sur quelles données s'appuie le Transporteur pour affirmer que le scénario *Maintenance adaptée* permet de maintenir la fiabilité à un niveau estimé comparable au niveau actuel.

En fait, bien que les simulations du Transporteur montrent que la *Maintenance adaptée* permet de stabiliser le niveau du risque de maintenance, le risque en pérennité lui croît jusqu'en 2057 environ. Cela suggère donc une croissance du risque global. Toutefois, à ce stade-ci, les données disponibles ne nous permettent pas d'évaluer l'importance relative de ces deux risques ni l'impact de la croissance du risque de pérennité sur le risque d'indisponibilité.

Par ailleurs, le Transporteur n'est pas en mesure de juger de l'optimalité de la stratégie qu'il recommande.¹

La FCEI ne conteste pas l'importance de contrôler les effets du vieillissement du réseau sur la fiabilité du service et les coûts à long terme ni l'importance d'agir rapidement. Aussi, bien qu'il ne soit pas possible pour l'instant de juger de l'optimalité de la stratégie recommandée, la FCEI ne conteste pas qu'elle soit préférable au statu quo. Par conséquent, elle ne s'oppose pas à la hausse du revenu requis pour fin de maintenance additionnelle demandée par le Transporteur.

Cependant, elle recommande que le Transporteur poursuive l'amélioration de son modèle afin de pouvoir éventuellement identifier une stratégie optimale.

Notamment, la FCEI estime que le Transporteur devrait clarifier l'objectif visé par la stratégie. Est-ce de maintenir les IF à un niveau stable? De leur permettre de croître jusqu'à un certain seuil limite? Et si tel est le cas, quel serait ce seuil? Un autre objectif?

De plus, la FCEI n'est pas convaincue que le nombre d'IF soit le meilleur critère pour juger du besoin de maintenance. À cet égard, la FCEI comprend de la preuve du Transporteur que l'objectif ultime n'est pas de contrôler les IF mais d'assurer la maintenabilité, l'exploitabilité et l'efficacité des opérations comme en fait foi le passage suivant.

¹ HQT-13, Document 5, p. 8, R1.7.

« Dans un tel contexte, le Transporteur ne peut se permettre d'exploiter un réseau où les IF sont à la hausse puisque celles-ci ont des impacts majeurs sur l'exploitabilité, la maintenabilité et la réalisation de manière efficiente des travaux. Il est donc impératif pour le Transporteur de limiter la croissance du nombre d'IF de ses équipements afin de maintenir son efficacité opérationnelle et la qualité de service offert à sa clientèle. »²

Il ressort de ce passage que l'objectif réel n'est pas le contrôle des IF mais de garantir un certain niveau de maintenabilité, d'exploitabilité et d'efficacité des opérations.

En outre, le Transporteur confirme que l'addition d'une nouvelle ligne a pour effet de modifier l'impact des contraintes associées aux indisponibilités.³ La FCEI en conclut que, de manière générale, l'ajout ou le retrait d'équipements de même que les variations dans le niveau d'utilisation du réseau modulent l'effet des indisponibilités.

Ainsi, bien que le nombre d'IF soient à n'en pas douter corrélés avec l'exploitabilité, la maintenabilité et l'efficacité des opérations, il ne capture pas les autres éléments contextuels qui affectent ces variables. La FCEI estime donc qu'il serait judicieux de développer un ou des indicateurs qui en tiennent compte.

En sommes, la FCEI recommande que le Transporteur :

- **poursuive le développement de son modèle et ses analyses de manière à pouvoir identifier la stratégie optimale d'intervention;**
- **clarifie les objectifs poursuivis quant à l'évolution des risques;**
- **développer des indicateurs reflétant à la fois le nombre d'IF et leurs effets tenant compte du contexte opérationnel du réseau.**

Dans l'intervalle, la FCEI estime que le Transporteur a démontré de manière suffisante que la stratégie qu'il propose est supérieure au statu quo. Elle recommande l'approbation des budgets demandés en lien avec la maintenance additionnelle.

3. Prévision de la base de tarification et des coûts associés

Au cours des six dernières années, les données historiques montrent une tendance à surestimer le niveau de la base de tarification. Cette surestimation a des impacts directs sur le revenu requis et a contribué de manière significative aux excédents de rendement observés au cours de ces années.

Le Transporteur évalue l'impact des écarts de base de tarification sur le coût de service.⁴ Le tableau 2 présente un sommaire de ces écarts ainsi que de leurs effets sur le coût de

² HQT-3, Document 1, p. 5.

³ HQT-13, Document 5, p. 8, R1.8.

⁴ HQT-7, Document 1, p. 18, tableau 19.

service depuis 2011. On peut constater que la base de tarification a été surévaluée de manière significative à chaque année depuis 2011. L'impact de ces surévaluations sur le revenu requis a varié entre 35 M\$ et 59 M\$ sur cette période.

Tableau 2 : Impact des écarts de prévision de la base de tarification (M\$)

	2011	2012	2013	2014	2015	Moyenne 2011-2015
Écart - Base de tarification	-279	-393	-77	-191	-164	-221
Rendement sur la BT	-36	-57	-2	-14	-28	-27
Amortissement	3	-16	-43	-41	-28	-25
Taxes	-2	-1	0	-2	-3	-2
Impact total	-35	-74	-45	-57	-59	-54
Redressement – Facteur de glissement				?	6*	1
Impact avant facteur de glissement et disjoncteur PK	-35	-74	-45	-57	-65	-55

Sources : R-3823-2012, HQT-7, Document 1, p. 15 et HQT-7, Document 1, p. 18, HQT-13, Document 5, p. 21

* Estimation de la FCEI sur la base d'une réduction de la moyenne 13 soldes de 72 M\$.

Face à cette situation, le Transporteur intègre depuis 2014 un facteur de glissement à ses prévisions de mises en service. Pour l'année 2017, le facteur de glissement induit une baisse du revenu requis de 22,5 M\$.⁵ Il s'agit certes d'un pas dans la bonne direction. Cependant, la FCEI estime que cet ajustement est insuffisant. En effet, l'impact moyen historique des écarts de prévision sur les cinq dernières années historiques est d'environ 55 M\$,⁶ soit 33 M\$ de plus que l'ajustement inclut à l'année témoin 2017.

La FCEI est consciente des efforts faits par le Transporteur afin d'améliorer l'acuité de ses prévisions. Cependant, force est de constater que les écarts perdurent à ce jour.

Dans les circonstances, la FCEI considère approprié d'ajuster le revenu requis 2017 à la baisse d'un montant combiné de 33 M\$ pour tenir des différents effets (rendement, amortissement et taxes) de la surévaluation de la base de tarification.

4. Amortissement des CFR liés aux disjoncteurs PK

Suite aux enjeux de fiabilité et de sécurité associés aux disjoncteurs PK depuis quelques années, le Transporteur procède au remplacement de l'ensemble de ses disjoncteurs PK. Cela entraîne des charges d'amortissement ponctuelles importantes et non anticipées. Face à cette situation, le Transporteur demande la création de comptes d'écart pour capter ces coûts et d'amortir des comptes sur une période de 2 ans.

En réponse à une question de la Régie, le Transporteur indique que l'impact sur le revenu requis de sa proposition est de 55,2 M\$ en 2017 et de 55,8 M\$ 2018 pour un total de

⁵ HQT-13, Document 5, p. 21

⁶ L'impact moyen est de 48 M\$ pour la période 2010-2015, de 60 M\$ pour la période 2012-2015 et de 55 M\$ pour la période 2013-2015.

111,0 M\$. Il indique également qu'un étalement sur 3 ans de la dépense aurait un impact annuel d'environ 37 M\$ pour une durée de 3 ans pour un total de 111,3 M\$. De la même manière, un étalement sur 4 ans aurait un impact annuel d'environ 28 M\$ et un coût total de 112,5 M\$. Finalement, un étalement sur 5 ans aurait un impact annuel de l'ordre de 23 M\$ pour un coût total de 113,5 M\$.

Tableau 3 : Impact de la durée d'amortissement des comptes de frais reportés PK

Durée d'amortissement (années)	Impact annuel (M\$)	Impact cumulatif (M\$)
2	55	111,0
3	37	111,3
4	28	112,5
5	23	113,5

La FCEI constate que le fait d'étaler l'amortissement de ces comptes de frais reportés a un impact relativement faible sur le coût total pour les clients tout en permettant d'amoindrir l'impact sur le revenu requis qui augmente de manière importante en 2017. En particulier, l'impact à la marge de passer d'une période de 2 ans à une de 3 ans réduit de manière significative l'impact sur le revenu requis (-18 M\$) tout en ayant un effet quasi nul sur les coûts totaux (+0,3 M\$). **Dans les circonstances, elle estime qu'il serait approprié d'étaler l'amortissement sur une période de 3 ans.**

5. Revenus de facturation externe

Le Transporteur prévoit des revenus de facturation externe de 3,2 M\$ en 2017. Ce montant se compare à des revenus annuels d'environ 10 M\$ pour chacune des trois dernières années complètes. Questionné à ce propos, le Transporteur indique que ces revenus proviennent de revenus de location et de ventes de terrain qui varient entre les années. Il ajoute que la prévision de tient compte que des revenus prévus en lien avec des contrats existants pour la location de propriétés diverses.

Ainsi, le Transporteur ne prévoit aucuns revenus autres que ceux qu'il est assuré ou presque de percevoir bien qu'il existe une probabilité élevée que de tels revenus soient présents.

La FCEI s'oppose à cette manière de prévoir les revenus. Selon la FCEI, il est inadéquat de ne pas prévoir de revenus simplement parce que ceux-ci sont incertains ou variables. Une telle pratique est clairement inéquitable pour les clients et incompatible avec l'application de tarifs justes et raisonnables puisqu'elle consiste à choisir le revenu théorique minimum possible pour les ventes de terrain alors que ces ventes ne reflètent pas la réalité historique. La FCEI estime que la prévision des revenus de facturation externe devrait être basée sur l'historique des revenus à cet égard. **Elle recommande de**

fixer les revenus de facturation externe à 7,7 M\$ sur la base des revenus moyens de 2011 à 2015. Soit 4,5 M\$ de plus que le montant budgété par le Transporteur.

Tableau 4 : Revenus de facturation externe de 2011 à 2015 (M\$)

	2011	2012	2013	2014	2015	Moyenne 2011-2015
Revenus de facturation externe	3,4	5,4	10,0	9,6	10,0	7,7

Sources : Pièce HQT-5, Document 1 des dossiers tarifaires R-3823-2012 et suivants.

6. Sommaire des recommandations

La FCEI formule les recommandations suivantes :

- Demander au Transporteur de poursuivre le développement de son modèle de gestion des actifs de manière à permettre l'optimisation de ses activités.
- Appliquer un ajustement à la baisse de 33 M\$ sur le revenu requis pour tenir compte de la tendance à la surestimation de la base de tarification.
- Ordonner l'amortissement sur 3 années des comptes de frais reportés liés aux disjoncteurs PK.
- Hausser à 7,7 M\$ les revenus de facturation externe.
- Au total, la FCEI recommande une réduction du revenu requis de 59 millions.