

Dossier R-4167-2021, volet 2
Présentation de l'AQCIE et du CIFQ lors de l'audience du 7 juillet 2022

La présentation reprend les faits saillants du mémoire de l'AQCIE et du CIFQ concernant

- La création d'un CÉR dépenses en capital;
- Étude de balisage sur la rémunération des employés d'Hydro-Québec

En y apportant des modifications rendues nécessaires à la suite des informations fournies lors des audiences:

1- La création d'un CÉR dépenses en capital;

Dans sa décision D-2020-041 (pages 110) relative au dossier tarifaire du Transporteur pour l'année 2020, la Régie *demande au Transporteur de présenter, dans le cadre de son prochain dossier tarifaire, une preuve sur les impacts de la création d'un tel CÉR sur les rubriques liées au rendement sur la base de tarification et les amortissements.*

En réponse à cette demande de la Régie, le Transporteur présente ses commentaires concernant

- Les objectifs d'efficience et d'allégement du MRI;
- Les critères d'établissement d'un CÉR;
- La justesse des prévisions dans la cadre du présent MRI.

1.1 Objectifs d'efficience du MRI

Concernant les objectifs d'efficience du MRI, le Transporteur *considère que l'ajout d'un CÉR pourrait s'avérer être un frein à la recherche d'efficience puisque l'efficience générée serait remise à 100% à la clientèle sans aucune forme d'incitatif pour le Transporteur, ce qui est contraire à l'objectif du MRI de favoriser la réalisation de gains d'efficience.* (B-0011 page 31)

L'AQCIE et le CIFQ ne sont pas d'accord avec les commentaires du Transporteur.

- Le MRI actuel comprend
 - o Une composante dont la valeur est déterminée par une formule d'indexation et
 - o Une composante dont la valeur est déterminée en fonction des besoins en capitaux du Transporteur;

- Cette dernière composante est basée sur une prévision des besoins en capitaux et dépend donc de l'acuité de cette prévision;
- Elle ne doit pas pouvoir être utilisée pour compenser des écarts défavorables qui résulteraient de l'application de la formule d'indexation.
- Une telle utilisation aurait pour effet de dénaturer l'objectif même du MRI.
 - o Le Transporteur aurait moins d'incitatif à augmenter son efficacité pour la composante relative à la formule d'indexation
 - o Il pourrait obtenir son rendement en retenant des hypothèses optimistes pour la composante relative à ses besoins en capitaux

Selon l'AQCIE et le CIFQ, la création d'un CÉR dépenses en capital permet d'éviter cette possibilité.

Par ailleurs, même en l'absence d'un MRI la création d'un CÉR dépenses en capital demeure nécessaire.

Une surestimation récurrente de la moyenne 13 soldes de la valeur nette des immobilisations corporelles en exploitation au détriment des clients a été démontrée.

1.2 Les critères d'établissement d'un CÉR

Concernant les critères d'établissements d'un CÉR, le Transporteur réfère à la décision D-2008-007 (page 63) où la Régie juge approprié de créer un CÉR relatif aux réservations du service de transport de point à point de court terme en se basant sur les critères suivants :

- Les écarts sont hors du contrôle du Transporteur;
- Les écarts sont significatifs.

1.2.1 Les écarts sont hors du contrôle du Transporteur

Le Transporteur mentionne :

Bien que des aléas puissent survenir dans le cours normal des activités du Transporteur, ceux-ci sont inhérents à son modèle de prévision et ne sont pas problématiques. Les variations positives ou négatives des prévisions budgétaires relatives aux dépenses en capital font partie des aléas et risques du Transporteur. Le Transporteur réitère qu'il est le mieux placé pour gérer ses risques. (B-0011, page 32)

Ainsi, concernant les prévisions budgétaires relatives aux dépenses en capital, le Transporteur convient que des aléas peuvent survenir, mais que ceux-ci ne sont pas problématiques et qu'il est le mieux placé pour gérer ses risques.

Cependant, concernant plus spécifiquement la prévision de la date des mises en service, il mentionne *Il est arrivé dans le passé que des évènements particuliers et distinctifs aient eu lieu durant le déroulement de certains projets, ce qui a provoqué des écarts de MES. Ceux-ci étaient fortuits et totalement imprévisibles. (B-0059, page 3)*

Il ajoute :

Dans ce contexte, il réalise chaque année un nombre important de projets avec de multiples contraintes dont principalement : des calendriers serrés, notamment lorsque des retraits sont nécessaires car ils doivent généralement être effectués hors pointe, un approvisionnement disponible à temps ainsi que le respect des échéanciers par les entrepreneurs, le tout dans le maintien du niveau de qualité attendu tout en s'assurant que la sécurité, tant au niveau du chantier, des équipements que du réseau, soit maintenue. Le Transporteur déploie, en tout temps, des efforts importants pour réaliser tous les projets prévus, dans un contexte où des situations hors de son contrôle peuvent survenir. (B-0059, page 4)

On doit donc comprendre que selon le Transporteur

- Des aléas peuvent survenir quant aux MES (Mise En Service)
- Que ceux-ci peuvent être fortuits et imprévisibles;
- Que des situations hors du contrôle de celui-ci peuvent survenir.

Ainsi, sur la base des admissions du Transporteur, la première condition est remplie.

1.2.2 Les écarts sont significatifs

Pour déterminer le seuil à partir duquel un écart serait significatif, le Transporteur réfère aux modalités d'application du MTÉR où la Régie a retenu un écart de rendement à l'intérieur de 100 points de base. Ainsi, il estime que le seuil serait de 67,6 M\$. (B-0011, page 33)

Selon l'AQCIE et le CIFQ, les modalités d'application du MTÉR sont applicables à des **écarts de rendement** et ne sont pas la bonne référence pour déterminer si un **écart de coût** est significatif pour le Transporteur.

Une meilleure référence serait le seuil de matérialité de 15 M\$ qui a été fixé par la Régie pour la reconnaissance d'un Facteur Y ou d'un Facteur Z dans le cadre d'un MRI. (D-2019-060, paragraphe 185)

Ainsi, la Régie retient la méthode du « risque tolérable » pour l'entreprise et juge qu'un seuil de 15 M\$ représente un niveau de risque acceptable pour le Transporteur, en fonction de ses activités et de ses revenus requis.

Selon l'AQCIE et le CIFQ, ce seuil de 15 M\$ correspond à des coûts et est donc plus approprié que la valeur de 67,6 M\$ proposée par le Transporteur qui réfère à un écart de rendement.

Évaluation si les écarts sont significatifs :

- Le mémoire des intervenants présente un tableau qui montre la moyenne 13 soldes de la valeur nette des immobilisations corporelles en exploitation sur la période 2014-2020. (C-AQCIE-CIFQ-48, page 4)
- Ce tableau est repris ci-dessous.

- L'impact financier des écarts a été ajouté en appliquant le taux de rendement autorisé par la Régie à chacune des années.

- On peut constater que l'écart dépasse le seuil de 15 M\$ à chacune des années sauf pour l'année 2019.

Tableau AQCIE-CIFQ -1 : Immobilisations corporelles en exploitation :
 valeur – moyenne des 13 soldes :
 Impact sur les revenus requis de l'écart entre l'année témoin et l'année réelle.

	Année	Année	Écart	Taux de rendement	Impact
	Témoin (M\$)	Réelle (M\$)	M\$	%	M\$
2014	17 532,4	17 116,5	415,9	7,053%	29,33
2015	18 308,7	18 065,7	243,0	6,970%	16,94
2016	19 072,3	18 768,9	303,4	6,853%	20,79
2017	19 722,9	19 313,2	409,7	6,799%	27,85
2018	20 667,3	20 213,9	453,4	6,997%	31,73
2019	21 353,8	21 328,5	25,4	7,045%	1,79
2020	22 174,3	21 849,0	325,3	6,782%	22,06

Selon l'AQCIE et le CIFQ, la deuxième condition est également remplie.

1.3 La justesse des prévisions dans la cadre du présent MRI

Au document B-0011, du 30 juillet 2021 (page 34), le Transporteur mentionne :

- Pour l'année 2019 l'écart est favorable de 3 M\$ seulement
- Pour l'année 2020 l'écart favorable de 58,8 M\$. Il s'agit d'une année atypique, année marquée par le contexte de la pandémie de COVID-19 qui a globalement affecté les activités du Transporteur.
- Pour l'année 2021 la prévision des ajouts nets à la base de tarification est de 340,8 M\$.
 - Selon le Transporteur, ces prévisions présentent un niveau de précision élevé du fait qu'elles sont basées sur quatre mois réels (janvier à avril 2021) et huit mois projetés.
 - Le **26 octobre 2021**, en réponse à une demande de renseignements de l'AQCIE et du CIFQ, il maintient sa prévision (C-AQCIE-CIFQ-0058, p. 22).
 - Lors de sa présentation du **9 décembre 2021**, HQT *anticipe une baisse de la moyenne 13 soldes de sa base de tarification de l'ordre de 100 M\$.* (B-0110, page 5)
 - Il précise que cette diminution est due à un décalage des mises en service mensuelles et que ce décalage est dû à des difficultés dans la réalisation de certaines mises en service causées par
 - Des répercussions probables de la pandémie de COVID-19;
 - Des délais dans l'approvisionnement;
 - La disponibilité de la main-d'œuvre (entrepreneurs).
 - Il entend réaliser un niveau de mises en service de 990 M\$ durant les mois de novembre et décembre 2021, soit un niveau de mise en service largement supérieur à celui des années 2017 à 2020. (B-0110, page 6)

- Le document B-0012 du Rapport annuel 2021 du Transporteur (R-9000-2021) a été déposé le 1er juin 2022. Les données réelles de 2021 montrent :
 - La valeur des actifs du Transporteur mis en service pour les mois de novembre et de décembre est de 733,7 M\$, soit 256,3 M\$ de moins que les 990 M\$ prévus le 9 décembre 2021 (Engagement #1 de HQT vs. B-110, page 6).
 - La valeur nette des Immobilisations corporelles en exploitation qui était prévu pour le 1^{er} janvier 2022 (B-0039, p. 56 : 22 526,6 M\$) est de 192,4 M\$ plus élevée que la valeur réelle au 31 décembre 2021 (R-9000-2021, B-0012, page 29: 22 234,2 M\$). Au coût moyen pondéré du capital de 5,985 % autorisé par la Régie, l'impact sur les revenus requis du Transporteur est un bénéfice de 11,5 M\$.

Constatation de l'AQCIE et du CIFQ :

Voici un tableau qui montre l'écart entre les variations annuelles des immobilisations corporelles en exploitation de l'année témoin et de l'année réelle pour les trois années du MRI.

	Variations annuelles			
	Année	Année	Écart	
	Témoin	Réelle	M\$	%
2019	2 119,0	1 933,3	185,7	9,6%
2020	1 410	923	487,6	52,8%
2021	1 323	894	429,3	48,0%

Durant la période du MRI la précision des prévisions du Transporteur ne s'est pas avérée 3 années sur 3. Les écarts très importants pour les années 2020 et 2021 peuvent s'expliquer notamment par des répercussions de la COVID-19, soit un événement hors du contrôle du Transporteur.

1.4 Commentaires concernant le rapport d'expertise de NERA

Selon la compréhension de l'AQCIE et du CIFQ, le mandat du rapport d'expertise est de fournir des arguments pour refuser la création d'un CÉR dépenses en capital (B-159, p. 4, dernier paragraphe). Il ne s'agit pas de faire une analyse neutre des avantages et inconvénients de la création d'un tel CÉR. Le rapport doit donc être interprété en conséquence.

Selon NERA, un report de mise en service « may or may not » apporter des bénéfices à HQT, et il ne peut pas conclure qu'il y a un incitatif pour le Transporteur à reporter une mise en service.

Cette conclusion de NERA est tout à fait contraire à la preuve tel que montré au Tableau AQCIE-CIFQ -1 présenté plus haut.

Les conclusions de NERA ne doivent pas être retenues.

1.5 Recommandation

Selon l'AQCIE et le CIFQ, la création d'un CÉR dépenses en capital permet d'éviter dans le contexte d'un MRI, que la composante des revenus requis liée à la prévision des besoins en capital serve à compenser la composante liée à la formule d'indexation. Par ailleurs, même sans l'existence d'un MRI, la création d'un tel CÉR permettra de palier les surestimations récurrentes faites par le Transporteur de la moyenne des 13 soldes mensuelles de sa base de tarification.

Selon l'AQCIE et le CIFQ, les deux conditions énoncées dans la décision D-2008-007 pour justifier la création d'un CÉR sont respectées.

Le rapport NERA n'a pas démontré que le Transporteur a un incitatif à réaliser des gains d'efficience quant au respect des dates de MES prévues.

Le rapport NERA n'a pas démontré que les mesures prises par le Transporteur depuis 2010 ont permis d'améliorer la fiabilité des prévisions.

En conséquence, l'AQCIE et le CIFQ recommandent à la Régie un créer un CÉR comme celui mentionné à la décision D-2020-041, soit un CÉR pour les rubriques liées au rendement sur la base de tarification et pour les amortissements.

2- Étude de balisage sur la rémunération des employés d'Hydro-Québec

L'analyse de la rémunération globale des employés d'Hydro-Québec porte sur :

- Les résultats présentés au rapport de Normandin Beaudry (NB) en regard de la décision de la Régie relative aux résultats de l'étude de 2015 réalisée également par NB.
- Les résultats de l'analyse d'Optimum Actulaires et Conseillers (OAC)
- L'impact d'une rémunération au-dessus de la médiane.

2.1 Les résultats présentés au rapport de Normandin Beaudry (NB) en regard de la décision de la Régie relative aux résultats de l'étude de 2015 réalisée également par NB

L'étude de balisage réalisée par la firme Normandin Beaudry (NB) pour l'année 2015 :

- Dans l'ensemble, la rémunération globale des employés d'Hydro-Québec est de 6% supérieur à la médiane du marché de comparaison.

Dans sa décision D-2017-022, concernant cette étude, la Régie mentionne :

[358] Par conséquent, la Régie n'apporte aucune réduction spécifique à la masse salariale découlant des résultats de l'étude de balisage de la rémunération globale des employés d'Hydro-Québec.

[359] Cependant, la Régie invite le Distributeur à poursuivre ses efforts afin de rapprocher la rémunération globale de ses employés à la médiane de son marché de référence

Le Transporteur présente une nouvelle étude de NB concernant la rémunération globale des employés d'Hydro-Québec pour l'année 2020.

Pour l'ensemble des employés, l'écart de la rémunération globale par rapport à la médiane de l'échantillon est de 7% pour l'année 2020.

Cet écart de 7% pour l'ensemble des employés cache des écarts beaucoup plus importants, notamment pour les groupes Professionnels (11%), Ingénieurs (10%), Technologues (15%), et Bureau (13%).

Donc contrairement à l'invitation de la Régie de viser à se rapprocher de la médiane du marché de comparaison, il y a eu une augmentation de l'écart.

Le Transporteur indique que les efforts qui ont été déployés par Hydro-Québec afin de rapprocher la rémunération globale offerte à ses employés de la médiane, concerne une limitation de la hausse des échelles salariales à 2%. (B-0170, page 4)

Cependant, tel que souligné par OAC, il y a également eu une majoration de 4,5% qui a été accordée en 2017 à certains groupes concernés, par exemple les professionnels, à la suite de l'intégration d'une portion de la rémunération incitative au salaire de base. (C-AQCIE-CIFQ-0099, page 25)

On ne peut que constater :

- Les efforts déployés par Hydro-Québec n'ont pas été efficaces;
- La rémunération globale de même que la rémunération de la plupart des groupes se sont éloignées de la médiane.

Selon l'AQCIE et le CIFQ, la Régie doit prendre acte que le Transporteur n'a pas répondu à sa demande de rapprocher la rémunération globale de la médiane du marché de comparaison. En conséquence, étant donnée l'augmentation de l'écart par rapport à la médiane du marché de comparaison, les intervenants recommandent à la Régie de ne pas reconnaître que la rémunération globale des employés du Transporteur est raisonnable.

2.2 Les résultats de l'analyse d'Optimum Actuaires et Conseillers (OAC)

L'AQCIE/CIFQ et le FCEI ont retenu les services de la firme Optimum Actuaires & Conseillers inc. (OAC).
Mandat : évaluer l'étude de balisage de la rémunération globale des employés d'Hydro-Québec pour l'année 2020, préparé par Normandin Beaudry (document B-0020).

L'analyse d'OAC porte notamment sur :

- Les éléments de la rémunération globale;
- La prise en compte de la durée de la semaine normale de travail;
- Le salaire de base : comparaison de la méthodologie utilisée par Normandin Beaudry et la méthodologie normalement utilisée;
- La surreprésentation d'organisations des secteurs municipaux, universitaires et de sociétés d'État.

OAC considère que les éléments à prendre en compte pour déterminer la rémunération globale doivent inclure le temps chômé payé.

Selon OAC, la prise en compte du temps chômé payé augmente de 0,5% à 1% l'écart de la rémunération globale des employés d'Hydro-Québec par rapport au marché de référence. (C-AQCIE-CIFQ-0099, page 11)

OAC considère également qu'il faut prendre en compte de la durée de la semaine normale de travail. Ceci augmente de 1% l'écart de la rémunération globale des employés d'Hydro-Québec par rapport au marché de référence. (C-AQCIE-CIFQ-0099, page 14)

OAC estime que l'utilisation de la méthodologie normalement utilisée ajouterait de 5% à 15% à l'écart évalué par Normandin Beaudry. (C-AQCIE-CIFQ-0099, page 21)

OAC constate la surreprésentation d'organisations des secteurs municipaux, universitaires et de sociétés d'État dans le groupe de référence utilisé par Normandin Beaudry. Cela a pour effet de surestimer la médiane du marché de référence et de réduire artificiellement l'écart avec la rémunération globale d'Hydro-Québec. Cependant, n'ayant pas accès aux données nécessaires, il ne peut chiffrer l'impact de cette surreprésentation. (C-AQCIE-CIFQ-0099, page 23)

2.3 Impact d'une rémunération au-dessus de la médiane

Selon les résultats de l'étude de Normandin Beaudry, la rémunération globale des employés d'Hydro-Québec pour l'année 2020 est de 7% supérieure à la médiane du marché de comparaison.

Selon, l'analyse d'OAC, la rémunération globale serait plutôt de 13,5% à 24% supérieure à la médiane. (C-AQCIE-CIFQ-0099, page 28)

L'AQCIE et le CIFQ considèrent qu'il n'est pas acceptable que les clients d'un service public soient appelés à payer aux employés de ce service public une rémunération globale bien supérieure à la médiane du marché. La réglementation économique d'un monopole comme Hydro-Québec doit tendre à compenser pour l'absence d'un marché libre et compétitif afin de s'assurer que les coûts et les prix soient ce qu'ils seraient si ce n'était de l'état de monopole. Ainsi, les clients n'ont pas à payer pour des tarifs qui reflètent des coûts supérieurs à ce qui est requis pour rendre le service du monopole à sa clientèle. Advenant qu'Hydro-Québec choisisse malgré tout de payer un tel 13,5% à 24% au-dessus de la médiane du marché pour sa main-d'œuvre, le coût supplémentaire à ce qui est requis pour rendre le service attendu ne peut pas être reconnu dans le coût de service et être « repassé » aux clients captifs du monopole dans les tarifs.

Sur la base de la recommandation d'OAC :

- La rémunération globale d'Hydro-Québec devrait être réduite de l'ordre de 10% afin de s'assurer de son retour dans la zone médiane du marché de référence (C-AQCIE-CIFQ-0099, page 28) ;
- Considérant que la masse salariale représente environ 15% des revenus requis du Transporteur, (C-AQCIE-CIFQ-0103, page 9), l'AQCIE et le CIFQ en déduisent que l'impact tarifaire d'une rémunération globale supérieure à cette zone médiane du marché de référence est de 1,5%.

En conséquence, l'AQCIE et le CIFQ recommande à la Régie de réduire à l'avenir les revenus requis du Transporteur de 1,5% afin de tenir compte d'une rémunération globale trop élevée en fonction de la médiane du marché tant qu'une nouvelle étude de rémunération globale, effectuée avec les modifications méthodologiques exposées par OAC, n'aura pas démontré que l'écart entre la rémunération d'Hydro-Québec avec la médiane du marché de référence est revenu à l'intérieur de la zone de compétitivité.