

MÉMOIRE DE LA FCEI

DEMANDE TARIFAIRE 2021-2022 DE HYDRO-QUÉBEC TRANSÉNERGIE

Préparé dans le cadre du dossier

**R-4167-2021
(Volet 2)**

de la Régie de l'énergie

**Par
Antoine Gosselin**

**Pour
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante**

Montréal, le 4 novembre 2021

1. CÉR sur les dépenses en capital

Dans sa décision D-2020-041, la Régie a demandé 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.

Cette demande découle du constat d'écart importants et récurrents entre les valeurs autorisées et réelles de la base de tarification ayant mené à une surestimation du rendement autorisé et des charges d'amortissement. La Régie écrit :

« [390] À l'instar des intervenants, la Régie constate les écarts importants entre les valeurs autorisées et réelles de la base de tarification au cours des dernières années, écarts en lien avec les prévisions de MES. Elle constate également que ces écarts sont généralement favorables au Transporteur.

[...]

[394] Quant à l'écart de prévision dû à la répartition mensuelle des MES, la Régie rappelle sa préoccupation exprimée dans ses décisions D-2018-021 et D-2019-047 :

« [564] La Régie considère que la fiabilité des projections relatives aux MES des immobilisations corporelles est un enjeu récurrent. Elle estime que cette problématique n'est pas seulement liée au montant total des MES d'une année donnée, mais également au moment de l'année où ces MES surviennent »251.

« [389] La Régie note les efforts du Transporteur en ce qui a trait à l'amélioration de ses prévisions relatives aux mises en service totale annuelles. Toutefois, elle demeure préoccupée par l'impact sur la base de tarification des écarts de prévision occasionnés par le décalage entre les dates de mises en service réelles et celles considérées dans les prévisions du Transporteur. Ces écarts génèrent des impacts à la hausse sur les revenus requis prévus en surestimant les coûts liés à l'amortissement et sur le rendement relatif à la base de tarification. La Régie a tenu compte de ces impacts dans son examen de la charge d'amortissement »252.
[nous soulignons]

[...]

[396] La Régie constate que, pour chaque année de la période de 2014 à 2018, la moyenne des 13 soldes réelle est inférieure à celle autorisée. De plus, elle observe que, malgré une réduction de la base de tarification de 170 M\$ qu'elle a décidé pour l'année témoin 2018/2019, l'écart constaté entre l'autorisé et le réel se situe à 261,4 M\$.

[397] La Régie demeure préoccupée par l'écart de prévisions associé à la répartition mensuelle des MES, en raison de son impact à la hausse sur les revenus requis prévus.

[398] Tenant compte de ce qui précède, la Régie évalue à 150 M\$ la surestimation de la base de tarification. En conséquence, aux fins de la détermination des revenus requis et des tarifs, elle réduit la base de tarification du Transporteur, pour l'année témoin 2020, d'un montant de 150 M\$.

[...]

[401] La Régie constate que, malgré les différentes mesures implantées par le Transporteur en vue de corriger cette situation, la surestimation de la moyenne des 13 soldes de la base de tarification demeure importante. Cette situation a eu pour effet de surestimer le rendement sur la base de tarification et les charges d'amortissement.

[402] La Régie constate que la base de tarification fait l'objet d'une surestimation depuis plusieurs années, malgré les efforts du Transporteur afin d'offrir une meilleure acuité prévisionnelle. Dans ces circonstances, elle estime qu'il pourrait être opportun de créer un CÉR pour les rubriques liées au rendement sur la base de tarification et pour les amortissements. Ce CÉR pourrait avoir l'avantage, d'une part, de protéger tant le Transporteur que sa clientèle de ces problèmes d'acuité et, d'autre part, de créer un allègement réglementaire supplémentaire sur des rubriques de coûts utilisant toujours la méthode du coût de service. La Régie croit qu'il est opportun et pertinent d'examiner cette possibilité lors du prochain dossier tarifaire.

[403] En conséquence, elle 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. »

Le Transporteur répond à cette demande en abordant notamment les aspects suivants :

- Le besoin identifié par la Régie est-il toujours présent?
- Quel serait l'impact du CÉR sur le MRI?
 - Difficulté accrue à gérer les écarts budgétaires
 - MTÉR
 - Clause de sortie
 - Recherche d'efficience
- Les critères pour la création d'un CÉR sont-ils satisfaits?

Le besoin identifié par la Régie est-il toujours présent?

En premier lieu, le Transporteur remet en question le besoin même d'un CÉR sur les dépenses en capital. Il invoque les améliorations apportées au fil des dossiers pour améliorer l'acuité de sa prévision et présente les écarts réels de 2019 et 2020.¹

S'il est vrai que le Transporteur a fait état de diverses mesures pour améliorer l'acuité de ses prévisions depuis plusieurs années, celles-ci n'ont pas permis de résorber les écarts de prévisions jusqu'en 2018. En 2019, à l'inverse des années précédentes, la base de tarification moyenne a été plus élevée que prévu de l'ordre de 172 M\$.² Toutefois, cet écart défavorable au Transporteur est principalement dû au calcul de la contribution du Distributeur, laquelle s'est avérée plus faible que prévu de 192 M\$ à cause de reports de mises en service.³ La base de tarification relative aux mises en service d'immobilisations corporelles en exploitation réelles a pour sa part été similaire à la prévision, à 27 M\$ près.⁴ On n'observe donc pas d'écart de prévision notable en 2019.

En 2020, un écart de prévision de la base de tarification est réapparu avec des immobilisations corporelles en exploitation réelles qui ont été inférieures de 332,8 M\$ à la prévision.⁵ À l'instar du Transporteur, la FCEI estime que, considérant la crise sanitaire, la valeur probante de ces données est faible. Elle note malgré tout que le Transporteur n'établit pas de lien avec la crise sanitaire pour 79 M\$ de cet écart et que, pour une autre portion de 192 M\$, il identifie la crise sanitaire comme cause principale, mais non exclusive.⁶

Selon la FCEI, le fait que les résultats réels de 2019 soient relativement conformes à la prévision est certes encourageant. Toutefois, la FCEI estime qu'un seul résultat annuel n'est pas suffisant pour conclure à une correction permanente et durable des écarts récurrents de prévisions. Dans ce contexte, elle juge qu'il serait prématuré de tenir pour acquis que les problèmes de prévisions de la base de tarification moyenne sont résolus. Le besoin identifié par la Régie demeure donc présent. La situation pourrait toutefois être réévaluée si les résultats des années à venir démontraient une amélioration soutenue de l'acuité des prévisions.

Quel est l'impact du CÉR sur le MRI?

Le Transporteur soutient également qu'il ne serait pas possible d'ajouter un CÉR sans revoir d'autres caractéristiques du MRI, dont notamment le MTÉR.⁷

¹ B-0039, pp. 33 et 34

² R-9000-2019, B-0005, p.18, ligne 19

³ Idem, ligne 13

⁴ Idem, ligne 1

⁵ R-9000-2020, B-0015, p.18, ligne 1

⁶ Idem et R-9000-2020, B-0021, p.7

⁷ B-0039, p. 30

Selon la FCEI, la présence d'un MTÉR permet d'éviter les écarts de rendement trop importants durant l'application d'un mécanisme incitatif ou même d'une réglementation en coût de service. C'est d'ailleurs dans ce dernier contexte que la Régie a établi les bases du MTÉR actuel dans un contexte d'excédents de rendement récurrent et de forte ampleur. La présence d'un MTÉR ne rend toutefois pas acceptable que des prévisions soient manifestement biaisées. Accepter un tel état de fait ne serait pas compatible avec la fixation de tarifs justes et raisonnables, et ce, même si le MTÉR permet d'amoinrir l'effet de la surestimation de la base de tarification. Dans sa décision D-2014-034, la Régie indiquait d'ailleurs s'attendre à ce que le Distributeur et le Transporteur cherchent à établir les meilleures prévisions possibles même en présence d'un MTÉR.

[364] La Régie tient à préciser que l'objectif premier du MTÉR est d'établir un mode de partage des excédents de rendement. De plus, elle juge essentiel que les Demandeurs cherchent à établir les meilleures prévisions possibles. La Régie considère que les efforts d'efficience des Demandeurs doivent surtout se faire en proposant des mesures dans le cadre des dossiers tarifaires pour ainsi en faire bénéficier la clientèle dès que possible. Cela étant dit, la Régie ne souhaite pas décourager les initiatives des Demandeurs en cours d'année qui pourraient se traduire par des gains d'efficience.

Ainsi, la Régie a approuvé le MTÉR dans une optique où elle s'attendait à des prévisions centrées. Les écarts de prévision observés au cours des dix dernières années ne sont pas compatibles avec ces attentes. Un CÉR permettrait de se rapprocher des prémisses sur la base desquelles le MTÉR a été mis en place.

Impact d'un CÉR sur la capacité de gérer les écarts budgétaires

Le Transporteur note également que la Régie avait considéré la possibilité pour le Transporteur d'utiliser des leviers de gestion pour respecter ses objectifs financiers et limiter le risque d'écarts négatifs. Il laisse entendre qu'il ne pourrait limiter le risque d'écarts de rendement négatifs en présence d'un CÉR retirant 75% du revenu requis applicable au MTÉR.⁸

À l'instar du Transporteur, la FCEI estime que l'imposition d'un CÉR réduirait la flexibilité du Transporteur pour gérer des dépassements de coûts. Cela dit, cette flexibilité ne serait vraisemblablement pas réduite à zéro. De plus, bien que la Régie ait présumé que le Transporteur disposait de leviers de gestion comme moyen de maintenir un équilibre budgétaire⁹, celui-ci n'a, à la connaissance de la FCEI, jamais confirmé une telle pratique en ce qui concerne le calendrier des mises en exploitation.

⁸ B-0039, p. 31

⁹ D-2014-034, paragraphe 363

Impact d'un CÉR sur le déclenchement de la clause de sortie

Le Transporteur soutient que la mise en place d'un CÉR augmenterait la probabilité de déclencher la clause de sortie du MRI.¹⁰ La FCEI ne partage pas cette conclusion. La clause de sortie du MRI est déclenchée lorsque l'excédent ou le déficit de rendement atteint 125 points de base après application du MTÉR.¹¹ Cela correspond à plus de 80 M\$. Les dépenses incluses dans la formule étant d'environ un milliard de dollars, un dépassement d'environ 8% de cette enveloppe serait nécessaire pour déclencher la clause de sortie. Considérant qu'une part significative de ces dépenses est constituée de salaires relativement prévisibles, la FCEI estime que cette éventualité est très improbable et vraisemblablement moins susceptible de survenir qu'en l'absence de CÉR.

Impact d'un CÉR sur la recherche d'efficience

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. La FCEI partage l'avis du Transporteur à cet effet, mais souligne que le traitement en coût de service annuel engendre, en soi, peu d'incitatif à l'efficience, ce qui est d'ailleurs une motivation importante à la mise en place de MRI. Cette perte d'incitatif représente donc un inconvénient modeste selon la FCEI.

Les critères pour la création du CÉR sont-ils satisfaits?

En se basant sur un paragraphe de la décision D-2007-008, le Transporteur évoque deux critères qu'aurait énoncés la Régie pour justifier la création d'un CÉR:

- 1) Présence d'une situation problématique, soumise à des aléas qui échappent à son contrôle ou à celui de ses clients;
- 2) Impacts significatifs de ces aléas.

Il tire ces deux critères du paragraphe suivant :

« La Régie reconnaît que les réservations de service de point à point de court terme sont tributaires de nombreux aléas, telles les conditions de marché et l'hydraulicité. Les activités d'écoulement de surplus d'électricité du Distributeur sont également sujettes à des aléas significatifs. Ces divers aléas échappent au contrôle du Transporteur et de ses clients et peuvent induire un impact significatif sur les revenus de point à point de court terme. »¹²

¹⁰ B-0039, p. 31

¹¹ D-2019-060, paragraphe 485

¹² D-2007-008, p. 63

Il convient d'emblée de mentionner que, dans ce paragraphe, la Régie ne définit pas de manière exhaustive les critères permettant la création du CÉR. Elle conclut certes que ces deux critères sont suffisants pour créer un CÉR, mais exclut la création de CÉR pour d'autres motifs.

Cela dit, la FCEI estime que les écarts de prévision répondent en bonne partie à ces critères. D'une part, leur impact est sans aucun doute significatif. D'autre part, ils sont manifestement, à tout le moins en partie, hors du contrôle du Transporteur. Le simple fait que le Transporteur garantisse à la Régie de manière répétée la justesse de ses prévisions depuis dix ans, mais qu'il ne parvienne pas à les réaliser le démontre. D'ailleurs, le Transporteur lui-même évoque ce caractère incertain en réponse à certaines questions de la FCEI.

« 1.1 Relativement à la référence (i), veuillez indiquer si le Transporteur partage la compréhension de la FCEI à l'effet que la préoccupation de la Régie découle des écarts sur la base de tarification plutôt que des écarts sur les mises en service (ii).

Réponse : La Régie est préoccupée par les écarts de répartition mensuelles des mises en service (« MES »)¹, ceux-ci provoquant des écarts sur la base de tarification. Il est arrivé dans le passé que des événements 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. »¹³ (Notre souligné)

« 1.3 Considérant l'historique en la matière, veuillez indiquer si le Transporteur anticipe un écart favorable sur la prévision de la base de tarification moyenne pour 2022 ou s'il considère plutôt qu'il s'agit d'une prévision centrée. Par prévision centrée, la FCEI entend une prévision pour laquelle il n'y a pas de raison d'anticiper davantage un écart favorable qu'un écart défavorable. Veuillez également indiquer s'il en est de même pour 2021.

Réponse : Le Transporteur se doit d'assurer et de maintenir en tout temps la fiabilité de son réseau. 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. »¹⁴ (Notre souligné)

¹³ B-0059, p. 4

¹⁴ B-0059, p. 3

L'analyse des raisons données par le Transporteur pour justifier les écarts de prévisions dans ces divers rapports annuels révèle aussi son absence de contrôle sur plusieurs situations.

Il va de soi que le Transporteur contrôle l'exécution des travaux faits, mais l'expérience démontre qu'il ne contrôle pas toujours quels travaux il exécute et à quel moment. Selon la FCEI, cette situation n'est pas très différente de celle des pannes majeures ou des événements imprévisibles en réseau autonome chez le Distributeur pour lesquels des CÉR avaient été mis en place.

Dans sa décision D-2014-034, la Régie écrivait :

« [365] La Régie doit chercher un équilibre entre les actions pouvant générer des gains d'efficacité tout en évitant d'accroître le bénéfice des Demandeurs en raison d'erreurs de prévision. »

Considérant d'une part le peu d'incitatif à l'efficacité que procure la réglementation en coût de service et d'autre part l'impact financier important et récurrent des écarts de prévision, **la FCEI conclut qu'il serait économiquement justifié de mettre en place un CÉR sur les dépenses en capital.**

Qui plus est, le contexte d'incertitude entourant la capacité du Transporteur à mettre en œuvre sa planification de mise en service est favorable à un tel CÉR. La FCEI réfère entre autres à l'absence d'erreur de prévision significative en 2019. Ne sachant pas si ce résultat doit être interprété comme un succès durable du Transporteur à contrôler le rythme de ses mises en service ou le fruit du hasard, la mise en place du CÉR pourrait éviter de pénaliser indûment les clients ou le Transporteur selon la détermination de la Régie quant au niveau des dépenses en capital.