

Mémoire de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)

Portant sur la
Demande d'approbation des modifications relatives à la méthode de cheminement des
coûts pour l'établissement des charges d'exploitation

Préparé dans le cadre du dossier
R-4235-2023
de la Régie de l'énergie du Québec

Par
Antoine Gosselin, économiste

Le 2 novembre 2023
Amendé le 22 novembre 2023

1. INTRODUCTION

Hydro-Québec dans ses rôles de Distributeur et de Transporteur (« **HQTD** ») présente à la Régie une demande pour revoir la méthode de cheminement des coûts (« **MCC** ») afin de permettre l'établissement des charges d'exploitation des activités réglementées de distribution et de transport. Les modifications apportées sont rendues nécessaires par les changements organisationnels opérés par Hydro-Québec pour concrétiser la vision « Une Hydro ». Selon HQTD, cette évolution représente une transformation de l'entreprise désormais structurée selon une chaîne de valeur reposant sur la séquence des activités qui lui permettent de réaliser sa mission de base et de créer de la valeur pour sa clientèle en misant sur une approche transversale. Ainsi, séparation historique des activités entre unités fonctionnelles et activités de soutien est remplacée par une séparation entre quatre « groupes » supportés par des activités de soutien. Chacun de ces groupes est responsable d'une ou plusieurs activités de la chaîne de valeur. Certaines activités sont également subdivisées en sous-activités. HQTD résume la structure des activités de la chaîne de valeur dans le tableau suivant¹.

ACTIVITÉS DE LA CHAÎNE DE VALEUR		
Activités de la chaîne de valeur	Activités	Sous-activités
Élaborer des stratégies	Ventes à l'exportation et développement de marchés	
Planifier et prioriser	Gestion des approvisionnements en électricité	
Concevoir et construire	Gestion des actifs et planification du portefeuille d'investissements	
	Conception et évolution du système énergétique et infrastructures	
	Expertise et soutien technique aux opérations	Expertise Soutien technique en maintenance
Exploiter et commercialiser	Expérience client et commercialisation	Commercialisation
		Expérience client
		Interventions en efficacité énergétique
		Mobilité (réseau de recharge)
		Conduite du réseau
	Contrôle des mouvements d'énergie et exploitation des réseaux	Conformité et fiabilité
	Service technique et intégration au réseau de distribution	
	Opération et maintenance	Maintenance du réseau électrique
		Support opération et maintenance
Maîtrise de la végétation		
Mesurage		
Exploitation des réseaux autonomes		

¹ B-0021, p. 13

Quant aux activités de soutien, elles supportent désormais les activités de la chaîne de valeur plutôt que les divisions fonctionnelles. Bien que ces activités demeurent très similaires, certaines modifications organisationnelles y ont également été apportées. HQT D présente un tableau :

SOMMAIRE DES PRODUITS ET SERVICES ET DES CLÉS DE RÉPARTITION DES ACTIVITÉS DE SOUTIEN						
Avant ¹			Après révision			Modification de clés de répartition ou types de cheminement de coûts
Fournisseurs internes	Produits et services	Clés de répartition ou types de cheminement de coûts	Activités de soutien	Produits et services	Clés de répartition ou types de cheminement de coûts	
VPTIC	Postes de travail TIC	Effectifs (ETC)	Technologies numériques	Postes de travail	Nombre d'ETC	Non
	Produits TIC d'entreprise	Effectifs (ETC)		Produits d'exploitation	Proportion du nombre de services de technologies numériques utilisés	Oui
	Produits d'exploitation TIC	Coûts par application				
	Radiocommunication mobile	Nombre d'appareils		Télécommunications de réseau d'énergie	Capacité de bande passante en Mbps	Oui
	Centres d'appels, consoles téléphoniques et autres	Nombre de lignes téléphoniques				
	Conduite du réseau	Nombre de sites				
	Postes et centrales	Nombre de services		Services de développement	Coûts par projet	Non
Services de développement TIC	Coûts par projet					
CSP	Immobilier	Nombre de mètres carrés	Services partagés	Immobilier	Nombre de mètres carrés	Non
	Gestion du matériel	Nombre de transactions-magasin		Gestion du matériel	Nombre de transactions-magasin	Oui
		Effectifs dédiés				
	Alimentation et hébergement	Nombre de nuitées		Alimentation et hébergement	Nombre de nuitées	Non
	Transport aérien	Nombre de passagers par miles parcourus		Transport	Nombre de passagers par miles parcourus	Non
	Services de transport	Nombre de véhicules				
				Soutien administratif	Pourcentage d'effort par personne	Oui
					Attribution directe	Oui
				Service industriel	Attribution directe	Oui
Environnement	Forfaitaires (\$)	Environnement	Coûts estimés	Non		
		Santé et sécurité au travail	Attribution directe	Non		
			Nombre d'ETC	Non		
Unités corporatives	Finances	Forfaitaires (\$)	Services corporatifs	Finances	Pourcentage d'effort en fonction des activités	Non
		Frais corporatifs			Frais corporatifs	Non
	Sécurité corporative	Nombre d'ETC et niveau de sécurité		Sécurité corporative	Nombre d'ETC et niveau de sécurité	Non
	Ressources humaines	Effectifs (ETC)		Talents et culture	Nombre d'ETC	Non
	Affaires juridiques	Nombre d'heures		Affaires juridiques et réglementaires ²	Attribution directe	Non
		Forfaitaires (\$)				
	Affaires corporatives et gouvernance	Frais corporatifs		Affaires corporatives et gouvernance	Frais corporatifs	Non
	Approvisionnement	Dollars d'engagement		Approvisionnement stratégique	Dollars d'engagement	Non
				Planification stratégique	Nombre d'ETC	Non
				Gestion intégrée des risques de l'entreprise et Valorisation des stratégies d'affaires	Attribution directe	Non
		Pourcentage d'effort par personne	Non			
Audit interne	Frais corporatifs	Audit interne	Frais corporatifs	Non		
Développement durable, relations avec les communautés et communications	Frais corporatifs	Développement durable, relations avec les communautés et communications	Frais corporatifs	Non		
Équipement	Coûts de projets et nombre d'heures	Construction	Attribution directe	Non		
IREQ	Nombre d'heures	Innovation	Nombre d'heures	Non		

Note 1 : Selon les dossiers tarifaire R-4011-2017 du Distributeur et R-4058-2018 du Transporteur
Note 2 : Avant, les « Affaires réglementaires » étaient dédiées dans les secteurs réglementés

Aux fins réglementaires, HQT D définit le concept de « vue électrique ». Selon cette représentation, ses activités se divisent entre la distribution, le transport et les activités non réglementées. La MCC proposée par HQT D vise à établir les charges d'exploitation attribuables aux activités de distribution et transport en vue de la fixation des tarifs. Les coûts des activités de soutien sont fonctionnalisés entre les activités de soutien et lorsqu'applicable les entités de la vue électrique alors que le coût complet (incluant le coût fonctionnalisé des activités de soutien) des activités de la chaîne de valeur sont fonctionnalisés entre les entités de la vue électrique.

La FCEI commente ci-après la proposition d’HQTD.

2. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

2.1 Reconstitution des charges d’exploitation

Dans sa décision D-2023-111, la Régie indique :

[33] Dans le présent dossier, l’examen de la Régie consistera à vérifier que les modifications proposées à la méthode de cheminement de coûts permettent une reconstitution comptable adéquate des charges d’exploitation associées au Transporteur et au Distributeur.²

HQTD mentionne par ailleurs que « Pour démontrer les impacts de l’adaptation apportée à la MCC sur les coûts des activités de transport et de distribution, HQTD compare les éléments affectés des revenus requis, lesquels ont été reconstruits à partir du Plan d’affaires 2022 d’HQTD (le “**Plan d’affaires 2022**” ou “**PA2022**”). Puisque la transition de l’organisation axée sur la chaîne de valeur a eu lieu en cours d’année 2022, il s’agit de la seule référence du modèle financier reflétant l’ancienne structure verticale. Les résultats financiers réels 2022 seront, quant à eux, uniquement disponibles selon la nouvelle structure organisationnelle et, donc, ne pourront pas servir de base de référence. »³

La comparaison à laquelle réfère HQTD est présentée aux tableaux 16 (Transporteur) et 17 (Distributeur). Elle se résume à la comparaison du montant total des charges d’exploitation.

Ainsi, les seuls outils qu’HQTD offre à la Régie pour juger si les modifications proposées à la méthode de cheminement des coûts permettent une reconstitution comptable adéquate des charges d’exploitation sont la justification qualitative du bien-fondé des nouvelles clés de répartition et la comparaison de l’impact global de leur application sur le total des charges d’exploitation.

La FCEI estime utile de rappeler que, comme le mentionne HQTD, le présent dossier constitue la seule et unique opportunité de comparer les charges d’exploitation selon la méthode proposée à celles découlant de la séparation fonctionnelle. Or, les charges d’exploitation historiques basées sur la séparation fonctionnelle sont sans aucun doute le meilleur étalon dont ne disposera jamais la Régie pour évaluer la justesse de la méthode proposée puisqu’elles reflètent, dans une très large part, la réelle utilisation des ressources pour répondre aux besoins de chacune des divisions.

² D-2023-11, p. 12

³ B-0021, pp. 10 et 11

Bien que ces deux éléments soient pertinents, ils ne sont pas infaillibles. Notamment, la comparaison des charges globales ne représente qu'une photo à un moment donné qui peut cacher des disparités significatives à un plus désagrégé et qui pourrait avoir des impacts à long terme sur le respect de la causalité. La FCEI estime que tous les outils à la disposition de la Régie devraient être exploités dans le cadre de la présente audience. En particulier, les dépenses devraient être comparées selon le niveau de détail des dossiers tarifaires historiques. Dans sa lettre du 1^{er} novembre 2023 répliquant à la demande d'ordonnance de la FCEI d'obtenir l'information requise pour permettre une telle comparaison, HQTd émet l'opinion que :

[...] il ne serait inopportun et erroné d'essayer de reconstituer mathématiquement une Vue électrique à partir d'une ventilation historique des données par produits et services, puisqu'elle ne constituerait pas une bonne base comparative selon une vue détaillée.

En effet, comme déjà mentionné à la pièce HQTd-1, document 1 révisée (B-0021) (p. 16, lignes 16 à 19), entre l'établissement des plans d'affaires 2022 avant et après « Une Hydro », des modifications ont été requises considérant l'évolution de l'organisation et du contexte d'affaires, notamment la transformation numérique des opérations et l'implantation rapide du télétravail en raison, entre autres, de la pandémie de COVID-19. Ces évolutions du contexte ont nécessité la révision de certains produits et services des activités de soutien rendant ainsi la comparaison des plans d'affaires 2022 avant et après « Une Hydro » inadéquate selon une vue détaillée.

La FCEI est en désaccord avec l'appréciation que fait HQTd de la valeur de la comparaison des coûts détaillés de la vue électrique et du plan d'affaires 2022 selon la ventilation historique des dossiers tarifaires antérieurs du Distributeur et du Transporteur. Elle soutient que l'évolution de l'organisation et du contexte d'affaires entre les plans d'affaires 2022 avant et après « Une Hydro » n'implique d'aucune manière que celui-ci soit sans valeur. En effet, ce ne sont pas toutes les activités qui ont été affectées par l'évolution de l'organisation. L'argument ne s'applique donc qu'à un sous-ensemble des postes de coûts. De plus, même pour ces postes de coûts, l'exercice n'est pas sans valeur puisque l'évolution de l'organisation peut être prise en compte pour mettre en perspective la comparaison puisque les impacts de l'évolution de l'organisation sont connus et identifiés explicitement par HQTd.

La FCEI demeure convaincue que la comparaison des charges d'exploitation avant et après « Une Hydro » de manière désagrégée offrirait une perspective additionnelle importante qui permettra une meilleure appréciation de la MCC proposée en identifiant d'éventuels points faibles des clés de répartition retenues par HQTd ou de se rassurer quant à leur validité pour les années à venir à ce moment critique que représente la transition vers « Une Hydro ». Elle recommande à la Régie d'exiger que cette comparaison soit réalisée et que les écarts significatifs observés fassent l'objet d'une investigation et d'explications plus poussées de la part de HQTd.

À la suite de la réception du complément de réponse à sa question 1.6⁴, la FCEI a évalué le coût alloué à la distribution et au transport pour les regroupements d'activités de soutien Technologies numériques, Services partagés et Services corporatif. Les tableaux 1 et 2 comparent ces résultats avec les coûts correspondants du PA2022 avant « Une Hydro ».

Tableau 1 :
Comparaison des coûts des activités de soutien alloués à la fonction distribution

	Coût des activités de soutien alloués par la MCC			Coût des activités de soutien avant "Une Hydro"			Écart
	Transitant pas les activités de la chaîne de valeur*	Facturation interne directe**	Total Vue électrique	Ajustement pour rendement sur activités de soutien***			
				PA 2022	PA 2022 ajusté		
Technologies numériques	279.6	30.7	310.3	304.8	7.7	297.1	13.2
Services partagés	229.7	5.1	234.8	287.9	4.5	283.4	(48.6)
Services corporatifs	122.3	10.0	132.3	159.1	1.5	157.6	(25.3)
Innovation	-	43.6	43.6	41.4		41.4	2.2
Construction	1.1	1.4	2.5	4.8		4.8	(2.3)
Transporteur				4.8		4.8	(4.8)
Production				2.2		2.2	(2.2)

* Calculs de la FCEI. Inclut la part relative aux activités de soutien des 15,8M\$ de coûts inclus dans les frais corporatifs au PA2022.
** B-0024, tableau 12.1
*** B-0021, tableau 15

Tableau 2 :
Comparaison des coûts des activités de soutien alloués à la fonction transport

	Coût des activités de soutien alloués par la MCC			Coût des activités de soutien avant "Une Hydro"			Écart
	Transitant pas les activités de la chaîne de valeur*	Facturation interne directe**	Total Vue électrique	pour rendement sur activités de soutien***			
				PA Avant 2022	PA Avant 2022 ajusté		
Technologies numériques	174.3	19.5	193.8	229.1	3.7	225.4	(31.6)
Services partagés	181.1	11.6	192.7	117.9	2.3	115.6	77.1
Services corporatifs	77.6	20.8	98.4	104	1.4	102.6	(4.2)
Innovation	-	37.6	37.6	33.6		33.6	4.0
Construction	3.7	10.0	13.7	17.5		17.5	(3.8)
Distribution				13		13	(13.0)
Production				25.1		25.1	(25.1)
Total	436.6		536.1	540.2			3.3

* Calculs de la FCEI.
** B-0024, tableau 12.1
*** B-0021, tableau 15

La FCEI constate des écarts non négligeables au niveau de ces activités de soutien. Par exemple, les coûts des Services partagés alloués à la distribution sont plus faibles de 17% ou 48,6 M\$ qu'au PA 2022 avant « Une Hydro ». Dans le cas des service corporatifs, ils sont plus faibles de 16% ou 25,3 M\$. Au niveau du service de transport, le coût global des services partagés est supérieur de 67% ou 77,1 M\$. Il est possible que le nouveau cheminement de certains coûts auparavant facturés par le Distributeur ou le Producteur explique une part de cet écart, mais même dans ce cas de figure, l'écart demeurerait significatif.

Outre ces écarts eux-mêmes, leur présence signale potentiellement une perte non négligeable de causalité dans l'allocation des coûts propres des activités de la chaîne de valeur. La FCEI estime qu'il y a lieu d'approfondir les causes de ces écarts. Une analyse similaire à celles présentées aux tableaux 1 et 2 à un niveau plus désagrégé permettrait peut-être de détecter des clés de répartitions problématiques.

2.2 Présentation des coûts aux dossiers tarifaires

Bien que la présentation de la preuve aux dossiers tarifaires ne soit pas à proprement parler un enjeu du dossier, HQTd indique que « [l]a présentation des charges d'exploitation dans les revenus requis se fera dorénavant entièrement par activités plutôt que par natures de coûts. Cette méthode permet, par ailleurs, une meilleure analyse et une compréhension de l'évolution des coûts requis pour réaliser les activités de l'entreprise dont celles liées aux services de transport et de distribution. »⁵ Pour les fins de l'efficacité du processus réglementaire, la FCEI estime judicieux de demander dès à présent que l'information à être présentée au niveau des activités de la chaîne de valeur reflète le même niveau de détail par nature de coûts que ce qui était historiquement présenté dans les dossiers du Distributeur et du Transporteur.

En effet, pour que la Régie puisse porter un jugement éclairé sur le revenu requis, elle devra dorénavant se convaincre du bien fondé des coûts de chacune des activités de la chaîne de valeur ce qui ne peut être fait que si des explications sont fournies sur l'évolution des coûts de chaque activité et que les données sous-jacentes permettant d'apprécier ces explications soient présentées.

La FCEI soumet que la capacité de la Régie de procéder à un examen adéquat du revenu requis serait beaucoup plus limitée si elle ne disposait que du montant global des coûts de chacune des activités. Elle recommande donc à la Régie d'indiquer dès maintenant à HQTd ses attentes en termes d'information dans la perspective des dossiers de distribution et transport à venir et de stipuler que les charges d'exploitation par nature doivent être détaillées pour chacune des activités de la chaîne de valeur tel que présenté au tableau 7⁶ de sa preuve et plus de ventiler certaines autres charges dont notamment celles des activités de soutien tel que présentées au tableau 6⁷, les charges de mauvaises créances, la maîtrise de la végétation, la récupération de coûts, les coûts capitalisés en prestation de travail et en gestion de matériel, etc.

⁵ B-0021, p. 11

⁶ B-0021, p. 20

⁷ B-0021, p. 18

3. COMMENTAIRES SUR LES CLÉS DE RÉPARTITION

3.1 Télécommunication de réseau d'énergie

HQTD propose de remplacer les anciens produits Conduite de réseau et Postes et centrales par le produit Télécommunication de réseau d'énergie et de remplacer les anciennes clés de répartition de ces deux produits par la capacité de bande passante. Elle mentionne que « [l]a capacité de la bande passante est une mesure empirique, répliquable et facile à déterminer. »

Elle indique également que « [l]es nouveaux outils déployés permettent désormais de mesurer la bande passante affectée à chaque site de l'entreprise, que ce soit pour un poste de transformation, une centrale, un site administratif ou un centre de traitement de données. Cette technologie rend disponible une information qui permet une allocation des coûts plus précise et à moindre effort. »

Toutefois, HQTD n'explique pas en quoi cette nouvelle mesure plus précise implique une meilleure causalité. En réponse à une question de la FCEI à cet égard HQTD répond :

« L'utilisation de nouveaux systèmes d'information de technologies numériques permet à Hydro-Québec de mieux comprendre et d'optimiser son système de télécommunication. Cela permet, entre autres, de connaître les différentes capacités en "mégabits par secondes" (Mbps) de ses sites et d'assurer l'efficacité de son réseau en temps réel. Cette clé de répartition repose dorénavant sur une donnée factuelle représentative des besoins identifiés dans chacune des activités de la chaîne de valeur ou de soutien. »

Avec égard, la FCEI soumet que cette réponse n'apporte pas l'explication recherchée à savoir pourquoi la bande passante reflète-t-elle mieux la causalité des coûts que la mesure précédente ?

Le FCEI entend questionner HQDT lors de l'audience à cet égard.

Par ailleurs, la FCEI a pris connaissance des compléments de réponse aux questions 6.2 de la FCEI⁸ et 9.1 de l'AHQ-ARQ⁹ et demeure perplexe quant à l'impossibilité alléguée par la demanderesse d'allouer certains coûts de l'activité de soutien Télécommunication de réseau d'énergie à la Vue électrique et d'autres aux activités de la chaîne de valeur. Bien que chacun des 700 sites répertoriés ne soit pas spécifiquement associé aux activités de transport, de distribution et autres activités non réglementées, une bonne part l'est.

Pour ces sites, la FCEI ne voit pas ce qui s'oppose à l'allocation directe à la Vue électrique. Pour les sites qui ne sont pas spécifiquement attribuables à la distribution, au transport ou aux activités non réglementées, l'allocation pourrait effectivement être dirigée vers les activités de la chaîne de valeur. Il semble qu'ignorer cette information en faisant transiter ces coûts par des activités de la

⁸ B-0033

⁹ B-0031

chaîne de valeur, dont principalement l'activité Contrôle des mouvements d'énergie et exploitation des réseaux ensuite réallouée en fonction du nombre de normes et exigences et des points pondérés BDD, ne peut que nuire au respect de la causalité.

3.2 Expertise

HQTD propose de répartir les charges d'expertise selon la valeur nette des immobilisations corporelles en exploitation. En réponse à une question de la FCEI, HQTD répond que « [l]es travaux effectués par l'activité Expertise visent à maintenir la performance des équipements et infrastructures du système énergétique, qui ne tend pas à décroître avec l'amortissement de ceux-ci. » La FCEI comprend de cette réponse que les besoins en expertise ne tendent pas à décroître avec l'amortissement des actifs. Dans ce contexte, la FCEI soumet que le coût d'acquisition des actifs constituerait une base plus adéquate pour le calcul de la clé de répartition de cette activité. Bien que ces deux clés produisent présentement des proportions de répartitions semblables, elles doivent être établies de manière à perdurer dans le temps et à maintenir la meilleure causalité possible même si les deux mesures devaient diverger. **Elle recommande donc d'utiliser le coût d'acquisition des actifs pour établir la clé de répartition des coûts d'expertise.**

3.3 Frais corporatifs

La FCEI est satisfaite des explications offertes par HQTD relativement aux activités de planification commerciale, d'expérience client et de commercialisation¹⁰.

Par contre, la FCEI note que HQTD demande de remplacer la composante les charges d'exploitation primaires de la clé de répartition par les charges d'exploitation totales. HQTD justifie cette décision par l'impossibilité de calculer les charges d'exploitation primaires de la vue électrique dans le contexte de la nouvelle structure d'Hydro-Québec.

La FCEI est en désaccord avec cette conclusion. En effet, la FCEI comprend de la réponse à la question 2.5 de sa demande de renseignement¹¹ et de l'annexe 4 de la preuve de HQTD¹² que la différence entre les charges d'exploitation primaire et les charges d'exploitation totales réside uniquement dans le fait que les charges de services partagées sont exclues des premières, mais incluses dans les secondes. Si les charges d'exploitation primaires sont toujours considérées comme préférables aux charges d'exploitation totales du point de vue de la causalité des coûts, un facteur d'allocation pourrait être créé en appliquant les clés de répartition aux seules charges d'exploitation primaires des activités de la chaîne de valeur.

Le FCEI entend questionner HQDT lors de l'audience à cet égard.

¹⁰ B-0027, réponse 2.1

¹¹ B-0027, p. 6

¹² B-0021, annexe 4

4. CONCLUSION

L'exercice présenté par HQT D suite à la restructuration de l'entreprise constitue la base de l'allocation des coûts aux activités réglementées et affectera les tarifs d'électricité pour de nombreuses années à venir. Dans ces circonstances, la FCEI souligne l'importance de valider le mieux possible le respect de la causalité des coûts et d'utiliser à cette fin l'ensemble des outils et moyens disponibles. Elle soumet que la comparaison des charges d'exploitation avant et après Une Hydro selon le niveau de détail des dossiers tarifaires historique devrait faire partie de ces outils.

Pour fins d'efficience réglementaire, la FCEI recommande également à la Régie de clarifier dès le présent dossier le niveau de détail des charges d'exploitation attendu dans les dossiers tarifaires à venir.

La FCEI recommande d'utiliser le coût d'acquisition plutôt que la valeur nette des immobilisations comme base de la clé de répartition des charges de l'activité Expertise.