

MÉMOIRE DE LA FCEI

DEMANDE TARIFAIRE 2019 DE HYDRO-QUÉBEC TRANSÉNERGIE

Préparé dans le cadre du dossier

R-4058-2018

de la Régie de l'énergie

**Par
Antoine Gosselin**

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

Montréal, le 9 novembre 2018

Table des matières

1. Introduction	3
2. Indicateur d'indisponibilités forcées de 2 ^e génération.....	3
3. Revenu requis	6
3.1. Besoin de maintenance et augmentation des indisponibilités forcées	6
3.2. Services partagés - Environnement	11
3.3. Budget spécifique pour les mises à la terre (« MALT »)	12
3.4. Prévision de la base de tarification et coûts associés.....	16
4. Facteur X	18
5. Facteur Y pour les coûts liés aux prestations de travail	20
6. Indicateurs de qualité de service et lien avec le partage des trop-perçus	22
6.1. Proposition du Transporteur	22
6.1.1. Choix des indicateurs	24
6.1.2. Cibles individuelles.....	25
6.1.3. Agrégation des indicateurs et cible collective.....	25
6.1.4. Proposition de la FCEI quant au lien entre les indicateurs de qualité de service et les excédents de rendement.....	27
7. Clause de sortie.....	28
8. Sommaire des recommandations	29

1. Introduction

Pour son dossier tarifaire 2019, le Transporteur demande à la Régie d'approuver un revenu requis de 3 486 M\$ en hausse de 146 M\$ par rapport au montant approuvé pour l'année témoin 2018.¹ La croissance de la base de tarification, du taux du coût en capital, et des coûts de maintenance sont les principaux éléments expliquant cette hausse. Les variations de l'impact des comptes de frais reportés, la dépense d'amortissement et les achats de service de transport explique à peu de chose près le reste de la hausse demandée.

Le dossier est également caractérisé par plusieurs suivis relatifs à la stratégie de maintenance. Dans la section 2, la FCEI traite de l'un de ces suivis, soit la proposition d'indicateur IF de deuxième génération.

Les représentations de la FCEI quant au revenu requis sont quant à elle toutes regroupées dans la section 3. Elles portent sur les besoins en maintenance, les services partagés en environnement, le budget spécifique pour les mises à la terre et le niveau de la base de tarification et son impact sur le coût du capital et les amortissements.

La décision à rendre dans ce dossier établira par ailleurs le niveau des dépenses de l'an 1 aux fins de l'application du mécanisme incitatif du Transporteur dont les dernières modalités feront l'objet d'une preuve distincte.

2. Indicateur d'indisponibilités forcées de 2^e génération

Dans sa décision D-2018-021, la Régie demande au Transporteur de produire un indicateur de deuxième génération ayant notamment pour objectif de mieux évaluer l'impact des défaillances. Le Régie demande également au Transporteur d'aborder les stratégies de maintenance en regard de l'indicateur IF de 2e génération.²

En réponse à la demande de la Régie, le Transporteur présente un indicateur d'indisponibilités forcées dues aux défaillances. Contrairement à l'indicateur de première génération, celui-ci cible uniquement les équipements ayant subi une défaillance. Cet indicateur est en deux volet, d'une part le nombre d'occurrences et d'autre part, leurs impacts tel que mesuré par six variables liées à l'incidence sur le réseau, les clients et les coûts. De plus, il ne cible que certains actifs regroupés en six catégories.

¹ B-0014, p. 3.

² D-2018-021, paragraphe 61

Le Transporteur décrit les mesures d'impact comme suit :

« Pour déterminer l'impact sur le réseau, différents critères sont considérés: la durée, la perte de charge (MW), la récurrence d'événements sur un même emplacement d'exploitation majeur au cours d'une même année, les Clients Heures Interrompus (« CHI »), le coût de réparation et le fait que la défaillance occasionne ou non une première contingence sur le réseau.

La durée et l'impact des indisponibilités ne sont que peu liés à l'état des équipements. En effet, la durée dépend d'abord du type d'équipement ainsi que de la logistique de réparation et l'impact sur le réseau dépend plutôt de la configuration du réseau au moment où survient la défaillance. Le volet impact de l'IFD sera utilisé par le Transporteur pour identifier des pistes d'amélioration de l'efficacité opérationnelle en ce qui concerne les réparations en urgence. Il sera également utilisé pour identifier des pistes d'amélioration de la robustesse du réseau face aux événements imprévus ainsi que d'amélioration de ses mesures de mitigation lors de contingences sur le réseau. »³

De manière plus précise, l'impact est calculé en additionnant le poids de chaque critère tel que voici.⁴

$$\text{IMPACT} = \sum (\text{Autorisation} + \text{Durée} + \text{1ère contingence} + \text{Récurrence} + \text{CHI} + \text{Coûts des travaux} + \text{Perte transit})$$

CRITÈRES	POIDS	DÉTAIL
Autorisation de l'exploitant	0 ou 1	Critère qui permet de cibler une défaillance d'équipement
Durée	0 à 3	En fonction de la moyenne 5 ans de la famille d'équipement
Première contingence	0 ou 1	-
Récurrence	0 à 2	En fonction du nombre de IFD sur l'appareil vs l'historique
CHI	0 à 6	En fonction du nombre de clients et de la durée de la panne
Coûts des travaux	0 ou 1	-
Perte transit	0 ou 1	En fonction d'une perte de puissance et si CHI = 0

En réponse à une question de l'AHQ-ARQ, le Transporteur présente un tableau ventilant l'impact de chaque critère sur la mesure de l'indicateur.⁵ La FCEI en reproduit les

³ B-0007, p. 12

⁴ B-0050, p. 13

⁵ B-0056, p. 9

données au tableau 1 et y ajoute ses propres calculs. Sur la base de ces calculs, la FCEI soumet les commentaires suivant relativement à la définition de l'indicateur.

Tout d'abord, la FCEI estime que la variable *autorisation de l'exploitant* devrait être exclue de l'indicateur. Cette variable n'est en fait que le nombre d'occurrence, lequel est déjà rapporté dans le volet 1 de l'indicateur. De plus, cette variable ne mesure pas l'impact des indisponibilités et ajoute peu à l'indicateur en termes d'information. Au contraire, étant prédominante par son ampleur elle risque de diluer inutilement l'information apportée par les autres variables.

Ensuite, la variable de durée, bien qu'apportant une information intéressante sur les délais de réparation des défaillances apporte également peu d'information sur l'impact mais plutôt sur la capacité du Transporteur à remédier rapidement à la situation. De plus, elle présente le défaut de dépendre des stratégies de gestion des actifs du Transporteur. Ainsi, elle risque de compliquer l'interprétation de l'indicateur.

Quant aux autres variables, elles ont en commun, selon la FCEI, de refléter le niveau de risque auquel sont exposés les clients. Elle juge donc qu'un indicateur IFD excluant ces deux variables serait plus approprié. Cela dit, la FCEI estime que chaque élément du tableau produit en demande à la question de l'AHQ-ARQ présente un intérêt et que ce tableau pourrait faire l'objet d'un suivi dans sa totalité. Une ventilation par famille d'équipement pourrait même être produite au besoin.

Tableau 1 : IFD (en impact) ventilé par critère

	2013	2014	2015	2016	2017
Autorisation de l'exploitant	1680	1646	1773	1753	1908
Durée	421	375	339	398	207
Première contingence	65	76	79	61	53
Récurrence	156	200	184	267	195
CHI	98	109	122	105	102
Coût des travaux	204	435	504	424	430
Perte de transit	134	180	189	145	158
Total	2758	3021	3190	3153	3053
Total sans autorisation de l'exploitant	1078	1375	1417	1400	1145
Total sans autorisation de l'exploitant et sans durée	657	1000	1078	1002	938

Source : B-0056, p. 9 et calculs de la FCEI

En termes de résultats, la FCEI constate que, si le nombre d'IFD est en hausse en 2017, ceux-ci ont été réparés plus rapidement et leur impact est en baisse par rapport aux années 2014 à 2016. Notamment, le nombre de défaillances exigeant des travaux est stable et le nombre de situations de première contingence est à son plus bas depuis 2013.

3. Revenu requis

3.1. Besoin de maintenance et augmentation des indisponibilités forcées

Le Transporteur demande pour 2019 un budget de maintenance de 392 M\$, il s'agit d'une hausse de 38 M\$ par rapport à l'année 2017, 46 M\$ par rapport à l'année témoin 2018 et de 22 M\$ par rapport à l'année de base 2018.

Le Transporteur attribue notamment cette hausse à un besoin accru en maintenance corrective en lien avec une tendance haussière des indisponibilités forcées (« IF ») et d'indisponibilités forcées dues aux défaillances (« IFD ») qui s'est manifestée de manière particulièrement prononcée en 2017 et se poursuivra en 2018 et 2019 selon le Transporteur tel qu'en témoignent les passages suivants.

« Par ailleurs, le Transporteur a dû faire face à une forte hausse de la maintenance corrective, atteignant une proportion de 20% de l'ensemble des heures de maintenance à pied d'oeuvre, comparativement à ce qui était initialement planifié lors de la demande tarifaire. La tendance à la hausse des indisponibilités forcées s'est poursuivie en 2017 et le niveau actuel crée ainsi un effet perturbateur sur la planification et l'organisation des travaux comme plus amplement détaillé à la pièce HQT-3, Document 1, section 5 du présent dossier.

[...]

Depuis le début de l'année 2018, le Transporteur continue à faire face à une hausse significative de la maintenance corrective et à des événements non prévus. À titre d'exemple de ces événements, le bris d'un transformateur au Poste Châteauguay, le déversement d'huile entre les postes Viger et Guy, l'incendie au poste Beaumont, ainsi que plusieurs autres réparations devant être effectuées sur des équipements majeurs. Le Transporteur poursuit le rehaussement de ses activités de maintenance afin d'assurer la fiabilité du réseau. Le Transporteur constate que, outre la fiabilité du réseau, les orientations énoncées à son plan directeur telles la sécurité de ses employés et la qualité du service à la clientèle, influencent de façon importante la priorisation des interventions en maintenance, le forçant même à en accélérer la réalisation.

[...]

Pour l'année témoin 2019, le Transporteur prévoit que la tendance à la hausse de la maintenance corrective constatée au cours des dernières années se poursuivra. Il anticipe cette hausse en raison de l'augmentation prévue des indisponibilités forcées et de la nécessité d'intensifier les efforts en maintenance sur plusieurs années avant de stabiliser les défaillances. La complexité des interventions à réaliser continue d'exercer une pression sur le support technique requis. »⁶ (Nous soulignons)

⁶ B-0019, pp. 5 et 6

Pour 2017, cette croissance est directement observable dans le nombre d'IF et d'IFD qui est en croissance par rapport à 2016.⁷

Pour 2018, cette anticipation de croissance se reflète dans l'évolution du taux de risque en maintenance de l'appareillage électrique⁸ ainsi que dans la prévision du nombre d'IF pour 2019 à 2022⁹.

Dans le cas du nombre d'IF, la croissance observée est de 6 169 en 2017 à 6 867 en 2019, soit une hausse de plus de 10%. Bien que le nombre d'IF prévu pour 2018 ne soit pas disponible, la FCEI évalue sur la base de l'évolution du taux de risque en maintenance en appareillages électriques qu'il est sensiblement plus près de la valeur de 2019 que de celle de 2017 et probablement de l'ordre 6 750 soit près de 10% plus que le nombre d'IF observés en 2017.

En termes budgétaires, la FCEI note qu'en 2017, le Transporteur a fait face à une hausse non anticipée de la maintenance corrective. Ainsi les coûts de maintenance réels sont de 354 M\$ en hausse de 13 M\$ par rapport à l'année témoin et de 8 M\$ par rapport à l'année de base. En conséquence, le Transporteur n'a pu réaliser qu'environ 80% des inspections planifiées en maintenance systématique et 78% des heures planifiées en maintenance conditionnelles suite à une croissance imprévue des IF.¹⁰ La FCEI note par ailleurs que l'impact financier des effets perturbateurs identifiés par le Transporteur est intégré au résultat réel de 2017.¹¹

À l'année de base 2018, le Transporteur prévoit une hausse des IF par rapport à 2017. Il prévoit un nombre d'heures de maintenance similaire à celui de 2017, mais avec légèrement plus de maintenance corrective et moins de maintenance conditionnelle.¹² Au total, le coût de la contribution directe de la main d'œuvre est en baisse de 2 M\$. Le Transporteur prévoit cependant une augmentation de 11 M\$ des autres charges liées aux heures par rapport au réel 2017, dont 6 M\$ découlant des autres charges liées aux heures et 5 M\$ en maîtrise de la végétation. Le Transporteur attribue la hausse des charges liées aux heures à l'augmentation de la maintenance corrective et aux réparations devant être effectuées sur des équipements majeurs et qui exerce une pression sur le coût des pièces et du matériel. Finalement, le Transporteur prévoit une hausse de 2 M\$ de la facturation interne et de 5 M\$ des imputations spécifiques.

⁷ B-0009, p. 11, tableau 6 et B-0007, p. 12, tableau 1

⁸ B-0008, p. 23, figure 7

⁹ B-0012, p. 28, tableau 8

¹⁰ B-0059, p. 10

¹¹ B-0059, p. 11

¹² B-0055, pp. 48et 49

Par ailleurs, les résultats réels au 30 septembre 2018¹³ semblent relativement cohérents avec le budget de l'année de base et le Transporteur se dit confiant de pouvoir réaliser l'ensemble des activités planifiées pour 2018.¹⁴

L'année témoin 2019 inclut, en plus des coûts de l'année de base 2018, 22 M\$ de charges additionnelles découlant de la poursuite de la hausse des IF et de l'effet perturbateur de la maintenance corrective et des événements non prévus sur le réseau ainsi que du retour d'expérience opérationnelle.¹⁵

Relativement au retour d'expérience opérationnelle, le Transporteur indique :

« La venue du CGAT a permis, entre autres, de prendre en compte l'expérience opérationnelle découlant de l'intensification de la maintenance. Ainsi, cette expérience opérationnelle a permis au Transporteur d'identifier les ressources financières découlant des effets perturbateurs liés aux indisponibilités forcées et aux contraintes opérationnelles ainsi que celles associées à la hausse des besoins en matériel et à la priorisation des interventions pour la santé sécurité et le service aux clients. »

Quant aux effets perturbateurs en lien avec les contraintes opérationnelles, le Transporteur mentionne les difficultés d'embauche et mouvements de personnel, le rajeunissement de la force de travail, la géographie du territoire et la surcharge de travail des opérateurs mobiles.¹⁶

En sommes, la FCEI retient que la croissance budgétaire entre 2017 et 2019 est attribuable aux éléments suivants :

- croissance des IF et IFD;
- effets perturbateurs liés aux IF;
- événements non prévus sur des équipements majeurs et hausse liée des besoins en matériel;
- autres effets perturbateurs (difficultés d'embauche, mouvements de personnel, rajeunissement de la force de travail, géographie du territoire, surcharge de travail des opérateurs mobiles)¹⁷;
- croissance des coûts en maîtrise de la végétation;
- croissance des imputations spécifiques.

Face à ce portrait, la FCEI fait un certain nombre de constats et commentaires.

¹³ B-0055, p. 53

¹⁴ B-0019, p. 12

¹⁵ B-0019, p. 10

¹⁶ B-0007, p. 10

¹⁷ B-0007, pp. 10 et 11

Premièrement, elle note qu'une part importante de la hausse budgétaire demandée par le Transporteur entre 2017 et 2019 est liée à la croissance des IF. Or, considérant les données sur les indisponibilités forcées au 30 septembre 2018, la FCEI entretient de sérieux doutes quant à la validité des hypothèses de croissance des IF et des IFD. En effet, en réponse à une question, le Transporteur a produit le tableau suivant qui démontre une stabilité du nombre d'IF et d'IFD entre 2017 et 2018.¹⁸

Tableau R2.1

	Résultats au 30 septembre	
	2017	2018
IF	4 527	4 518
IFD	1 344	1 304

Ces résultats pointent vers 6 000 IF et pour l'ensemble de 2018 soit largement moins que la prévision du Transporteur (telle qu'évaluée par la FCEI) qui avoisine les 6 750 IF ou que celle de 2019 à 6 867. Dans les circonstances, la FCEI juge peu crédible la prévision d'IF pour 2019 et ne peut appuyer la demande de hausse budgétaire entre 2017 et 2019 pour tout ce qui touche les coûts directs (contribution directe de main-d'œuvre) et indirects (effets perturbateurs et autres charges directes liées aux heures) relatifs à la maintenance corrective. Si le Transporteur utilise la totalité du budget prévu en maintenance pour l'année de base 2018, tout porte à croire que la proportion de maintenance corrective sera égale ou inférieure à celle de 2017 (20%) et que l'objectif de maintenance préventive sera surpassé.

En outre, la FCEI comprend de la réponse du Transporteur à sa question 2.2¹⁹ que la prévision du risque de maintenance pour les années 2018 et suivantes est basée sur des modèles de dégradation différents de ceux utilisés pour la prévision de 2017. Cela pourrait expliquer l'écart important du nombre d'IF entre la prévision 2018 et le réel 2018 alors que la prévision pour 2017 semble s'être matérialisée.

Deuxièmement, malgré qu'il n'ait réalisé que 80% des inspections planifiées en maintenance systématique et 78% des heures planifiées en maintenance conditionnelles en 2017, la FCEI constate que le nombre d'heure de maintenance pour 2017 est assez semblable à celui de l'année de base 2018 aussi bien globalement que par catégorie.²⁰

¹⁸ B-0059, p. 9

¹⁹ B-0019, p. 9

²⁰ B-0019, p. 13, tableau 3

Malgré cela, le Transporteur se dit confiant de pouvoir réaliser l'ensemble des activités planifiées pour 2018. La FCEI en conclut que l'objectif de maintenance préventive de 2018 est inférieur à celui de 2017 et que, bien qu'inférieur à la prévision, le niveau de maintenance réalisé en 2017 était adéquat. La stabilité du nombre d'IF entre 2017 et 2018 renforce cette conclusion.

Troisièmement, le Transporteur ne fait pas la démonstration de l'évolution des facteurs auxquels il attribue un impact sur la croissance des besoins financiers. Notamment, la FCEI ne croit pas que les événements non prévus aux équipements majeurs devraient faire l'objet d'un traitement particulier. La preuve à cet égard est anecdotique et ne démontre pas qu'il y ait eu une évolution de la fréquence de ce type d'événements au fil du temps et que ceux-ci soient plus susceptibles de survenir dans les prochaines années. D'ailleurs, la FCEI note que l'écart réel des autres charges directes liées aux heures entre 2017 et 2018 s'est rétréci entre le 30 juin (11 M\$) et le 30 septembre (8 M\$). La FCEI ne peut donc pas y voir de tendance et considère cette hausse comme conjoncturelle.

L'évolution des autres effets perturbateurs n'est pas davantage démontrée. En particulier, la géographie du territoire n'a pas changé et les mouvements de personnel ne sont pas un phénomène nouveau. Les départs à la retraite sont relativement stables depuis 2015 et rien ne présage de changement majeur à cet égard considérant que la prévision du nombre d'employés éligible à la retraite en 2019 est en léger déclin.²¹ Quant aux difficultés d'embauche et à la surcharge des opérateurs mobiles, leur croissance est tributaires des anticipations du Transporteur quant aux indisponibilités futures et aux besoins qui leur sont associés. Or, tel que mentionné précédemment, l'anticipation d'une hausse des IF en 2018 et 2019 n'est pas supportée par les observations réelles. De plus, la FCEI rappelle que l'impact des effets perturbateurs est reflété dans les résultats réels de 2017.

La FCEI note par ailleurs que « les effets perturbateurs peuvent être favorables si la disponibilité des équipements pour effectuer de la maintenance préventive est plus grande que la disponibilité historique. Or, la disponibilité diminue autant par la hausse historique et anticipée des IF que par la hausse historique et anticipée des retraits planifiés pour la maintenance préventive. »²² Ainsi, si, comme la FCEI l'anticipe, le niveau de maintenance préventive en 2018 est supérieur au niveau planifié, il n'est pas impossible que la tendance de l'évolution des IF s'inverse dans les prochaines années.

Finalement, la FCEI constate que le niveau de budget additionnel pour la maintenance approuvé par la Régie, soit 54 M\$, conduit sur un sentier qui laisse de la marge de manœuvre au Transporteur pour atteindre son objectif de stabilisation du risque en

²¹ B-0018, p. 13

²² B-0059, p. 50, question 23.1

maintenance sur une dizaine d'années, soit approximativement entre 6 et 7 vers 2026.²³ En effet, même en supposant que les prévisions d'IF du Transporteur pour la période 2019-2022 se réalisent, celui-ci prévoit pouvoir stabiliser le risque de maintenance autour de 6,8. Or, à partir des analyses de scénarios de maintenance du Transporteur, on peut raisonnablement supposer qu'un budget de maintenance additionnelle d'environ 44 M\$ suffirait à rencontrer l'objectif défini par le Transporteur. Évidemment, si le nombre d'IF se stabilise autour du niveau de 2017 comme semble le suggérer les données des trois premiers trimestres de 2018, cette marge de manœuvre devient très importante et on peut même se demander si elle ne le serait pas trop.

Considérant ce qui précède, la FCEI soumet que la hausse des ressources en maintenance entre l'année de base 2018 et l'année témoin 2019 n'est pas requise. De plus, il n'y pas lieu de reconduire la hausse de 6 M\$ des autres charges directes liées aux heures. Finalement, la FCEI estime que le budget de maintenance additionnel de 54 M\$ accordé par la Régie au cours des dernières années de même que la stabilisation probable des IF au niveau de 2017 offre au Transporteur un marge de manœuvre amplement suffisante pour absorber les coûts supplémentaires en maîtrise de la végétation sans compromettre les objectifs quant au risque de maintenance et sans compromettre la fiabilité et de qualité de service à la clientèle. La FCEI recommande donc un budget de 359 M\$ pour les coûts de maintenance directs, soit 33 M\$ de moins que le montant demandé.

Parallèlement, la FCEI estime qu'un resserrement important des cibles des indicateurs de qualité de service liés aux indisponibilités forcées est requis en vue de la mise en place du mécanisme incitatif.

3.2. Services partagés - Environnement

Le Transporteur demande une hausse de 3,1 M\$ du budget associé aux services en environnement des unités corporatives en 2019, soit environ 50% d'augmentation par rapport à l'année réelle 2017. De cette croissance 0,8 M\$ est lié à l'inflation et à la croissance des avantages sociaux futurs.²⁴ Quant au reste de la hausse demandée, soit 2,3 M\$, le Transporteur mentionne « *un besoin plus important du programme de prévention de la contamination en lien avec le vieillissement des équipements du parc d'installations du Transporteur.* »²⁵

²³ B-0008, p. 17

²⁴ B-0055, HQT-13, Document 1.1, p. 59

²⁵ B-0059, HQT-13, Document 5.1, p. 18

La FCEI considère que cette explication est insuffisante. Le vieillissement du parc d'équipement du Transporteur n'est pas un phénomène nouveau. Pourtant, les années antérieures n'ont pas présenté de croissance aussi rapide des budgets en environnement.

Sous réserve d'explications additionnelles que pourrait fournir le Transporteur, la FCEI recommande à la Régie de ne pas reconnaître la croissance de 2,3 M\$ pour cette activité.

3.3. Budget spécifique pour les mises à la terre (« MALT »)

Au dossier tarifaire précédent, le Transporteur identifiait un besoin de redressement de l'état de conformité des MALT dans les installations extérieures et annonçait la mise sur pied d'un programme provincial de diagnostics et de correctifs de redressement des MALT s'étalant sur trois ans.²⁶

« L'approche préconisée par le Transporteur est d'abord d'établir un diagnostic global de la situation. Ainsi, le Transporteur a identifié 278 installations prioritaires dans lesquelles nous devons valider la conformité de la grille de MALT. Lors de cette validation, une actualisation des plans et devis et une inspection de l'intégrité de la grille seront effectuées. Cette étape vise à préciser la nature, l'échéancier et les coûts totaux liés aux interventions liées à la mise en conformité des grilles de MALT dans ces installations.

En second lieu, le Transporteur priorisera les correctifs à réaliser en fonction des risques sur la fiabilité du réseau et sur la sécurité des travailleurs. Ainsi, la nature des interventions sera adaptée et optimisée pour chacune des installations. Il est important de noter que l'ampleur des correctifs peut être variable, d'une simple réparation à une mise à niveau complète de la grille. »²⁷ (Nous soulignons)

L'approche préconisée par le Transporteur consistait dans un premier temps à établir un diagnostic global de la situation, qui incluait une actualisation des plans et devis et une inspection de l'intégrité de la grille, pour ensuite procéder aux correctifs en 2019 et 2020 selon une priorité à établir suite aux diagnostics.

« C'est essentiellement ces trois grandes activités-là, la mise à jour des plans, les relevés de continuité, donc, qui sont plus dans un mode diagnostic, je vous dirais, pour apprécier la problématique puis savoir, dans le fond, lorsqu'on va avoir fait cette mise à jour et ces relevés de continuité d'apprécier les travaux qui sont à

²⁶ R-4012-2017, HQT-6, Document 2, p. 21

²⁷ R-4012-2017, HQT-13, Document 1.1 pp. 52 et 53

réaliser. Et on a aussi des réparations et correctifs, donc de « permanentiser » - c'est peut-être pas le bon terme- donc de rendre permanents les correctifs temporaires qui ont été effectués dans plusieurs installations. »²⁸

Il mentionnait également que les travaux correctifs pouvaient être de nature capitalisable ou pas selon les circonstances et que cent vingt-trois (123) projets connus d'investissement en cours ou à venir intégraient des travaux sur les MALT.²⁹

Le Transporteur estimait un budget de 5,5 M\$ pour les travaux diagnostics (mise à jour des plans et relevés de continuité) de la totalité des 278 installations à raison de 20 000\$. Il prévoyait également des travaux correctifs non capitalisables pour 2,5 M\$ à raison de 50 000\$ par installation en moyenne pour 50 installations.³⁰

Au présent dossier, le Transporteur présente l'état d'avancement des travaux prévus pour 2018 et la prévision pour 2019.³¹

Tableau R3.4
Nombre d'interventions MALT pour les années 2018 et 2019

	Planifié (2018)	Réel (30 Sept)	Planifié (2019)
Diagnostiques	112	48	-
Ingénieries	48	10	60
Travaux correctifs	-	8	100
Continuités de MALT	-	-	100

De plus, voulant à nouveau sonder le marché, le Transporteur a revu les encadrements nécessaires pour la réalisation du programme et sollicité les firmes d'ingénierie.³² Il évalue le budget requis pour 2019 à 13 M\$ qui se répartit comme suit :

- ingénieries (1,5 M\$) ou 25 000\$ par intervention en moyenne
- travaux correctifs (6,5 M\$) ou 65 000\$ par intervention en moyenne
- validation de continuité des MALT (5 M\$) ou 50 000\$ par intervention en moyenne

La FCEI n'est pas certaine de bien saisir la portée de la révision des encadrements nécessaires pour la réalisation du programme. Elle croit cependant comprendre que ce

²⁸ R-4012-2017, A-0026, p. 194

²⁹ R-4012-2017, A-0026, p. 196 et R-4012-2017, B-0105, p. 29

³⁰ R-4012-2017, A-0026, p. 195

³¹ B-0059, p. 16

³² B-0017, p. 14

que le Transporteur nommait actualisation des plans et devis en 2017 correspond à la notion d'ingénieries au présent dossier et que la notion d'inspection de la continuité des grilles correspond la validation de la continuité des MALT du tableau R3.4.

La FCEI constate par ailleurs que 80 % des postes diagnostiqués à ce jour requièrent des correctifs selon l'expérience du Transporteur.³³

Sur la base de cette compréhension, la FCEI observe que :

- Le volume des travaux diagnostiques planifiés pour 2018 en date de 30 septembre 2018 est largement inférieur à ce qui avait été annoncé au dossier tarifaire précédent alors que l'ensemble des 278 installations devaient être couvertes dès 2018.
- Le budget associé aux MALT pour l'année de base 2018 est maintenu à 5,5 M\$ malgré la baisse du volume d'interventions.
- Le coût unitaire des travaux diagnostiques est en forte hausse en 2019 comparativement à la prévision 2018.
- Le Transporteur semble introduire une nouvelle distinction entre diagnostics et ingénieries au niveau des données de 2018.
- 112 interventions de type «Diagnostics» sont prévues en 2018 sur 278 installations prioritaires identifiées et aucune en 2019. Par contre des activités de nature diagnostiques (ingénieries et validation de continuité) sont prévues en 2019 sur au moins 100 installations. Il n'est pas clair si les interventions de type «Diagnostics» sont complémentaires aux ingénieries et validations de continuité ou s'il s'agit simplement d'un changement de nomenclature. Quoiqu'il en soit, l'information produit ne permet pas de suivre clairement l'évolution des travaux dont le nombre d'installations qui n'auront pas complété la phase de diagnostic à la fin de 2019 et de la réconcilier avec le nombre d'installations identifiées initialement.

Au dossier tarifaire précédent, la FCEI avait jugée raisonnable et prudente l'approche du Transporteur de procéder à l'ensemble des diagnostics dès 2018 afin de prioriser par la suite les interventions et cela d'autant plus que les travaux correctifs sont susceptibles de varier de manière importante d'une installation à l'autre. Elle s'étonne de constater au présent dossier que le Transporteur semble avoir abandonnée cette approche.

Considérant le caractère diversifié des travaux correctifs, le faible nombre de diagnostics réalisés au moment de faire la prévision budgétaire pour 2019³⁴, l'absence d'information

³³ B-0055, p. 33

sur la nature des coûts qui seront encourus (dépenses capitalisables ou non), l'absence de retour d'expérience sur le coût des travaux correctifs à ce jour et l'écart relativement important entre les interventions réalisées au 30 septembre 2018 et la prévision 2018, la FCEI est préoccupée par l'acuité de la prévision budgétaire du Transporteur pour 2019.

Par ailleurs, dans sa décision D-2018-012 la Régie acceptait un budget spécifique pour les activités diagnostiques, mais refusait la portion associée aux travaux correctifs. Les considérations énoncées par la Régie étaient de différents ordres :

- Incapacité du Distributeur de distinguer les coûts additionnels des activités de base.
- Retard des travaux aux MALT malgré les écarts de rendement favorables historiques aux revenus requis.
- Ajout d'un budget spécifique pour une activité de base existante sans modification du contexte d'affaires.
- Principe selon lequel un budget spécifique ne devrait viser que les activités additionnelles.
- Une diminution du nombre de vols au fil des années.

Dans sa preuve au présent dossier, le Transporteur répond à certaines de ces considérations, notamment celles relatives au retard des travaux aux MALT et à l'évolution du contexte d'affaires.

« Le Transporteur soumet respectueusement des arguments additionnels à l'appui de sa demande pour l'année témoin 2019.

Dans un premier temps, le Transporteur précise que le report des correctifs de MALT n'est pas volontaire. En effet, depuis l'implantation de sa stratégie de pérennité en 2008 et de l'adoption de la stratégie de maintenance adaptée, le Transporteur priorise annuellement les travaux de maintenance à réaliser en fonction du risque de fiabilité du réseau de transport.

À partir de 2018, le contexte d'affaires du Transporteur a évolué. En effet, il est actuellement au cœur d'une transformation majeure en santé et sécurité nécessitant la priorisation et l'accélération de travaux en fonction d'orientations prééminentes de son plan directeur. Or, les travaux de correctifs de MALT n'ayant pas d'impact sur le risque de défaillance des équipements du réseau de Transport, ils n'obtinrent pas dans le passé la priorisation d'aujourd'hui. De plus,

³⁴ La preuve suggère qu'environ 15 % seulement des diagnostics prévus étaient en cours au moment de préparer la preuve (B-0017, p. 14). Potentiellement beaucoup moins étaient terminés.

il est à noter qu'en dépit des moyens de protection physique présents dans les postes (par exemple, des clôtures, des barrières motorisées et caméras de surveillance), le Transporteur constate que certains postes subissent des vols à répétition en fonction de la variation du prix des métaux ou de la localisation du poste, rendant caduc une correction qui aurait été effectuée dans une année antérieure. »

Quant au caractère involontaire des reports aux correctifs de MALT, la FCEI soutient que la priorisation de certaines activités et la réduction de la force de travail sont des choix volontaires quoi qu'en dise le Transporteur.

Pour ce qui est de l'évolution du contexte d'affaires, la FCEI qu'un changement délibéré des orientations internes ne devrait pas être considéré comme une modification au contexte d'affaires dans le contexte de la décision D-2018-021. Selon la FCEI, conclure autrement affaiblirait de manière importante l'encadrement réglementaire relatif à l'établissement des tarifs en ouvrant la porte à toutes sortes de demandes de budgets spécifiques sous prétexte que les orientations internes ont changé.

Considérant ce qui précède, la FCEI recommande à la Régie de maintenir la limitation de la portée du budget spécifique aux seules interventions diagnostiques et d'exclure le montant de 6,5 M\$ relatif aux travaux correctifs du budget spécifique. Elle recommande également d'exiger des justifications quant à l'évolution du budget global pour les interventions diagnostiques. Si la Régie devait autoriser un budget pour les activités correctives, la FCEI recommande de réduire celui-ci considérant l'incertitude importante entourant cette prévision et sachant que le programme se poursuivra au-delà de 2019.

3.4. Prévision de la base de tarification et coûts associés

Les activités du Transporteur étant intensives en capital, les coûts liés à la base de tarification (coût du capital, amortissement, taxes sur le capital) représentent une part importante du revenu requis. De ce fait, la précision de la prévision de la base de tarification revêt une grande importance dans la fixation des tarifs. Bien que des écarts soient inévitablement constatés, on est en droit de s'attendre à ce que ceux-ci tendent en moyenne vers zéro.

Or, les données historiques montrent une tendance récurrente 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. Par exemple, en 2017, l'écart de prévision sur la base de tarification y a contribué

à hauteur de 64 M\$, soit davantage que l'excédent de rendement sur les capitaux propres avant partage.

Le Transporteur évalue l'impact des écarts de base de tarification sur le coût de service. Le tableau 1 présente un sommaire de ces écarts ainsi que de leurs effets sur le coût de service depuis 2013. On peut constater que la base de tarification a été surévaluée de manière significative chaque année et que l'impact de ces surévaluations sur le revenu requis a varié entre 47 M\$ et 87 M\$ pour une moyenne de 57 M\$.³⁵ Cette moyenne n'est pas le reflet d'une ou deux données extrêmes, mais plutôt d'écarts répétés et récurrents d'ampleurs à peu près similaires à chacune des années exception faite de l'année 2017 où l'écart est sensiblement plus important.

Tableau 1 : Impact des écarts de prévision de la base de tarification (M\$)

	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne 2013-2017
Écart – B. de tarification	-77	-191	-164	-334	-399	-233
Rendement sur la BT*	-5	-14	-11	-23	-27	-16
Amortissement	-43	-41	-28	-7	-36	-31
Taxes	0	-2	-3	-1	-1	-1
Impact total	-48	-57	-42	-31	-64	-48
Redressement – Facteur de glissement		?	6**	16	23	8
Impact avant facteur de glissement	-48	-57	-48	-47	- 87	-57

Sources :

R-3823-2012, C-HQT-0030, p. 15;

R-3981-2016, B-0091, p. 17

R-4058-2018, B-0024, p. 17

* Seuls les écarts liés aux volumes sont considérés

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

R-3981-2016, B-0072, p. 24

Face à cette situation, le Transporteur intègre depuis 2014 un facteur de glissement à ses prévisions de mises en service. Il annonce également à chacune des années des mesures qui le rendent confiant de rétablir une prévision centrée de la base de tarification. Or, malgré ces mesures, des surestimations importantes de la base de tarification demeurent d'année en année et atteignent même un sommet de 399 M\$ en 2017, pour une moyenne de 233 M\$.³⁶ Pour 2019, le Transporteur poursuit l'implantation de ces mesures certaines arrivant à maturité, mais n'en annonce aucune nouvelle.

³⁵ Avant prise en compte du facteur de glissement

³⁶ De plus, l'année de base 2018 pointe également vers une autre surestimation de la base de tarification moyenne, quoique d'une ampleur moindre à environ 100 M\$ (B-0024, p. 17, Tableau 18). Cela dit, il est à noter que la base de tarification réelle s'est avérée systématiquement inférieure à l'estimation de l'année de

Bien que le Transporteur fasse des efforts afin d'améliorer l'acuité de ses prévisions, force est de constater que les écarts perdurent malgré les multiples mesures prises à ce jour. Rien ne permet de croire qu'il en ira autrement en 2019.

La FCEI estime que la meilleure prévision de la surestimation de la base de tarification et de son impact sur le revenu requis avant prise en compte du facteur de glissement pour 2019 est l'écart historique des cinq dernières années, soit 233 M\$ et 57 M\$, respectivement. Pour l'année 2019, le facteur de glissement induit une baisse du revenu requis de 28,4 M\$ lequel doit être retranché de l'écart historique de 57 M\$.³⁷

Par conséquent, la FCEI recommande un ajustement à la baisse additionnel de 29 M\$ du revenu requis de l'année témoin 2019 pour tenir compte des différents effets (rendement, amortissement et taxes) de la surévaluation de la base de tarification.

4. Facteur X

Le Distributeur propose un facteur de productivité de -0,6% tel que le lui recommandent les experts de la firme Concentric Energy Advisors (« CEA »). Ce facteur de productivité est basé sur un ensemble d'information incluant une analyse de la productivité du Transporteur pour les dépenses comprises dans la formule d'indexation incluant les prestations de travail. CEA prend également en considération des études réalisées dans d'autres juridictions.

La FCEI n'entend pas traiter des études réalisées dans les autres juridictions. Cependant, elle formule les commentaires suivants concernant l'analyse des données historiques du Transporteur par CEA quant au choix de la période d'analyse, à l'évolution récente et à venir des charges de maintenance et à l'univers des coûts pris.

Selon Concentric et le Transporteur, la productivité historique du Transporteur sur la période 2012-2017 est un indicateur adéquat du niveau de productivité qui devrait être attendu pour le terme du MRI.

Dans un premier temps, Concentric appuie ce choix sur une indication donnée par la Régie dans sa décision D-2014-035.³⁸ Elle ajoute par la suite que cette période se justifie également par l'observation d'un bris de la tendance de productivité entre 2009 et 2017

base depuis 2014 et ce par des marges importantes. Par conséquent, la FCEI juge qu'il ne serait pas indiqué de tenir compte de cette estimation aux fins de sa recommandation.

³⁷ B-0059, HQT-13, Document 5.1, p. 6

³⁸ B-0013, pp. 18 et 19

lié à la stratégie de maintenance et l'observation de tendance de productivité décroissante similaires des OPEX chez les compagnies de transport d'électricité australienne. Concentric fait également référence à une décroissance de la productivité totale des facteurs en Ontario et en Alberta.³⁹

Selon la FCEI, la productivité historique du Transporteur sur la période 2012-2017 n'est pas une base adéquate pour établir la productivité attendue pour la période d'application du MRI et ce pour plusieurs raisons.

De manière générale, une période d'analyse aussi courte accorde beaucoup trop de poids aux variations ponctuelles et rend les résultats très sensibles au choix des années de début et de fin de la période d'analyse. À titre d'exemple, la productivité annuelle moyenne sur la période 2011-2016 est de 1,69% plutôt que -0,57% pour 2012-2017.

Incidemment, la période 2012-2017 est particulièrement affectée par ce problème parce que les années 2012 et 2013 constitue un creux dans le niveau des dépenses du Transporteur après plusieurs années de compressions budgétaires (productivité moyenne de 4,4% entre 2008 et 2013) et que l'année 2017 intègre un ajustement ponctuel marqué de 45 M\$ à 54 M\$ des dépenses de maintenance. En ce qui concerne la mise à niveau de la maintenance, il est évident que cette évolution n'est pas tendancielle. En effet bien qu'il demande d'autres hausses en lien avec la maintenance au présent dossier, le Distributeur présente lui-même cette mise à niveau comme suffisante pour ramener la maintenance au niveau requis pour stabiliser le niveau des indisponibilités forcées et même entamer une décroissance sur l'horizon du MRI.⁴⁰ La recommandation de CEA présume implicitement que cet ajustement budgétaire va se perpétuer. Or, il ressort très clairement des preuves déposées par le Transporteur depuis le dossier 2017 que ce n'est pas le cas. Le Transporteur prévoit lui-même que les budgets qu'elle demande pour 2019 seront suffisant pour stabiliser la situation dès 2020. Une réduction du risque de maintenance est même anticipée au-delà de 2020.⁴¹ De plus, le Transporteur ne prévoit pas que le vieillissement du réseau aura d'impact important sur le risque de maintenance au cours des prochaines années.

« L'augmentation de l'âge prévue au cours des 10 prochaines années, quant à elle, aura un impact beaucoup moins significatif sur le taux de risque en maintenance contrairement à la reprise du retard accumulé en maintenance conditionnelle, le contrôle de l'effet de spirale et la compensation des effets perturbateurs. »⁴²
(Nous soulignons)

³⁹ B-0065, p. 28

⁴⁰ B-0008, p. 17, figure 5

⁴¹ B-0008, p. 23, figure 7

⁴² B-0062, p. 4

Le Transporteur indique de plus qu'il ne considère pas que la hausse des coûts de maintenance doit être considérée comme une perte de productivité.

« Pour les années 2014, 2016 et 2017, les résultats ne révèlent pas une baisse de productivité, mais plutôt des coûts principalement de maintenance, soit non encourus, soit en croissance. »⁴³

Selon la FCEI, la période 2008-2017, quoique relativement courte également, donne une indication beaucoup plus valable de la productivité prospective du Transporteur que la période 2012-2017. Elle note que sur la base de cette période, la productivité aux CNE incluant les prestations de travail est de 0,57 % et passe à 0,88% si les prestations de travail sont exclues.

Tel qu'indiqué à la section 3.1, la FCEI évalue que le niveau du budget de maintenance pour 2017 est approximativement suffisant pour stabiliser voire réduire le niveau des indisponibilités forcées sur la période du MRI. Elle estime donc que le niveau de l'enveloppe (I-X) qu'elle recommande pour 2019 constitue un point de départ approprié à partir duquel appliquer un niveau de productivité de long terme. Faute d'une mesure obtenue sur une plus longue période, elle estime que la productivité 2008-2017 du Transporteur donne la meilleure indication disponible de la productivité historique.

C'est cette mesure (0,57%), et non -0,64% devrait être intégrée au reste des considérations prises en compte par CEA pour déterminer le niveau de productivité approprié.

Cette recommandation est basée sur l'hypothèse où la Régie retiendrait la recommandation du Distributeur et de la FCEI quant au facteur Y pour les coûts liés aux prestations de travail. Si la Régie devait juger que l'enveloppe I-X devait être limitée aux CNE, une productivité historique de 0,88% devrait plutôt être considérée.

5. Facteur Y pour les coûts liés aux prestations de travail

Dans sa décision D-2018-001, la Régie a déterminé que la formule d'indexation ne s'appliquait qu'aux charges d'exploitation non visées par des facteurs Y ou Z.⁴⁴

⁴³ B-0065, p. 27, réponse 10.2

⁴⁴ Paragraphe 213

Le Transporteur demande toutefois à la Régie de revoir cette décision pour inclure les prestations de travail capitalisables à l'intérieur de la formule. Celles-ci seraient par la suite retirées du revenu requis par le biais d'un facteur Y.

Bien que cette demande a pour effet d'inclure des charges capitalisables dans la formule d'indexation, la FCEI y est favorable parce qu'elle améliore l'incitatif global à l'efficacité qui résulte du mécanisme.

En effet, en l'absence d'un tel facteur Y, le Transporteur aurait un intérêt à favoriser les activités capitalisables au détriment des activités de maintenance pour maximiser les excédents de rendement. Le Transporteur l'admet d'ailleurs ouvertement lors qu'il indique :

« Considérant la formule de plafonnement des charges nettes d'exploitation (MRI) et dans l'éventualité où des événements viendraient freiner la réalisation de la stratégie de maintenance adaptée, le Transporteur pourrait devoir procéder à un changement de la stratégie de gestion des actifs. Ainsi, le Transporteur pourrait devoir augmenter le niveau de remplacement des équipements en pérennité, ce qui résulterait en un scénario plus coûteux pour sa clientèle. »⁴⁵

Il va sans dire qu'une telle approche à la gestion des contraintes budgétaires imposées par le MRI serait en contradiction directe avec l'esprit de la réglementation incitative et réduirait beaucoup l'incitatif à l'efficacité recherché avec la mise en place du MRI en plus de remettre en question la légitimité d'éventuels excédents de rendement.

Avec un facteur Y sur les prestations de travail, une hausse des activités prestations de travail induirait une baisse du revenu requis éliminant du même coup l'incitatif à favoriser indûment les activités capitalisables. Ainsi, la répartition des ressources humaines entre les activités capitalisables et non capitalisables serait neutre du point de vue du rendement de l'actionnaire laissant au Transporteur le soin de choisir la répartition la plus adaptée de ses ressources sans interférence induite du MRI.

Il demeure toutefois un incitatif à favoriser les activités capitalisables en cours d'année suite à la fixation de la prévision de travail au dossier tarifaire. Pour pallier ce problème, un compte d'écart sur les prestations de service devrait être mis en place. Ainsi, une hausse des dépenses capitalisables entre la prévision du dossier tarifaire et le réel n'aurait pas d'effet non plus sur le rendement de l'actionnaire.

⁴⁵ B-0088, p. 21 réponse 7.1

Selon la FCEI, la combinaison de ces deux éléments, facteur Y et compte d'écart, éliminerait complètement l'incitatif indésirable à favoriser indûment les dépenses capitalisables.

Par ailleurs, contrairement à ce qui serait attendu en réglementation selon le coût de service, un compte d'écart sur les prestations de travail ne réduirait pas l'incitatif à mener ces activités d'investissement de manière efficiente puisque l'enveloppe globale des coûts salariaux serait fixée par la formule d'indexation. Ainsi, un gaspillage de ressources humaines en prestations de travail conduirait nécessairement à une réduction équivalente du budget disponible aux charges. Si, au réel, les dépenses aux charges n'étaient pas réduites de manière équivalente, l'excédent de rendement serait affecté négativement.

Par conséquent, la combinaison d'un facteur Y sur les prestations de travail et d'un compte d'écart sur ce coût éliminerait à la fois l'incitatif à favoriser indûment les dépenses capitalisables tout en maintenant l'incitatif à opérer efficacement autant aux charges qu'aux investissements.

La FCEI appuie donc la création d'un facteur Y sur les prestations de travail et recommande la création d'un compte d'écart sur les prestations de travail.

6. Indicateurs de qualité de service et lien avec le partage des trop-perçus

6.1. Proposition du Transporteur

Le Transporteur propose de retenir des indicateurs de qualités de service dans quatre champs d'intervention préalablement identifiés par la Régie soit la fiabilité du service, la disponibilité du réseau, la sécurité du public et des employés et la satisfaction de la clientèle.⁴⁶ Il propose de plus une pondération égale pour chacune de ces quatre dimensions.

Le FCEI reproduit ci-après le tableau 8 de la preuve du Transporteur qui présente de manière synthétique les indicateurs, cibles et pondérations retenus par le Transporteur.

⁴⁶ D-2018-001, paragraphe 158.

Tableau 8
Cibles et pondérations des indicateurs

Indicateur	Unité de mesure	Cible moyenne 5 ans	Pondération
FIABILITÉ DU SERVICE (25%)			
IC - Opérationnel normalisé	Heures	0,23	12,25 %
Nombre de pannes et interruptions planifiées	Nombre	919	12,25 %
DISPONIBILITÉ DU RÉSEAU (25%)			
Indisponibilités forcées (IF)	Nombre	2019 : 6 867 2020 : 7 012 2021 : 6 960 2022 : 6 824	25 %
SÉCURITÉ DU PUBLIC ET DES EMPLOYÉS (25%)			
Taux de fréquence des accidents de travail	Nombre / 200 000 heures travaillées	2,45*	25 %
SATISFACTION DE LA CLIENTÈLE (25%)			
Satisfaction du client Hydro-Québec Distribution	Indice sur 10	7,9*	12,25 %
Satisfaction des clients de point à point	Indice sur 10	8,9	12,25 %

* Pour certains indicateurs, le Transporteur a dû pallier à l'absence de données historiques. Les approches utilisées pour y remédier sont présentées à l'annexe B-1.

Le Transporteur propose de construire, à partir de ces indicateurs, un indice global du maintien de la qualité de service (« IMQ »). Le partage des excédents de rendement issus de l'application du mécanisme serait fonction du niveau réel de l'IMQ.

Il propose de lier le résultat de cet indicateur au partage des excédents de rendement selon le modèle suivant.

- si l'IMQ est supérieur ou égal à -1, le Transporteur conserve l'entièreté de la part à laquelle il est éligible en vertu du MTÉR en vigueur ;
- si l'IMQ est inférieur à -1, mais supérieur à -2, un point de pourcentage est remis à la clientèle pour chaque centième (0,01) de l'indice en-deçà de -1. Par exemple, pour un IMQ de -1,21, 21% de la part du Transporteur est remis à la clientèle ;
- si l'IMQ est inférieur ou égal à -2, la totalité de la part du Transporteur est remise à la clientèle.

La FCEI commente dans les sections suivantes les différents aspects de la proposition du Transporteur.

6.1.1. Choix des indicateurs

La FCEI n'a pas de commentaire à formuler sur le choix des indicateurs pour les catégories fiabilité du service, sécurité du public et des employés et satisfaction de la clientèle.

Cependant, la FCEI ne croit pas que le choix de l'indice IF soit souhaitable. Dans la décision D-2018-001, la Régie souligne l'importance de bien calibrer les cibles des indicateurs pour assurer notamment un réel incitatif pour le Transporteur.

« [157] La Régie estime opportun, dans l'établissement d'un premier MRI, de retenir un certain nombre d'indicateurs existants, dont l'historique est connu, afin de bien calibrer les cibles de ceux-ci. En effet, une calibration adéquate permet d'assurer que la qualité de service est maintenue et qu'il y a un réel incitatif pour le Transporteur. » (Nous soulignons)

Tel que discuté précédemment, la FCEI ne croit pas que le nombre d'IF réponde à ce critère. Cette variable est en croissance sur la période 2013-2017 et les modifications relativement récentes aux activités de maintenances sont susceptibles d'affecter de manière importante cette tendance. Selon la FCEI, il serait très hasardeux de s'appuyer sur les modèles de prévision du Transporteur pour fixer les cibles prospectives pour cette variable considérant le nombre d'IF réel au 30 septembre 2018 qui semble incompatible avec les cibles établies par le Transporteur et les limites d'un tel modèle eu égard notamment à l'ajustement des niveaux de maintenance et aux effets perturbateurs. **La FCEI recommande donc de ne pas retenir cet indicateur.**

À titre indicatif, un candidat potentiel pour ce champ d'intervention pourrait être le nombre de situations de première contingence suite à des défaillances d'équipement tel que rapporté au tableau R3.4 reproduit ici.⁴⁷

⁴⁷ B-0066, p. 9

Tableau R3.4*
IFD (en impact) sur l'horizon 2013 à 2017 selon les critères

	2013	2014	2015	2016	2017
Autorisation de l'exploitant	1680	1646	1773	1753	1908
Durée	421	375	339	398	207
Première contingence	65	76	79	61	53
Récurrence	156	200	184	267	195
CHI	98	109	122	105	102
Coût des travaux	204	435	504	424	430
Perte de transit	134	180	189	145	158

Cette variable cible des incidences plus significatives de non disponibilité du réseau et présente une stabilité suffisante sur la période 2013-2017 pour définir une cible crédible.

6.1.2. Cibles individuelles

La FCEI n'a pas de commentaire à formuler sur les cibles retenues par le Transporteur pour les indicateurs qu'il présente sauf pour l'indicateur d'indisponibilité forcée.

Tel que mentionné à la section 3.1 et 6.1.1, le nombre réel d'indisponibilités forcées pour 2018 et les limites des modèles prévisionnels remettent sérieusement en cause la fiabilité des prévisions pour 2019 à 2022.

6.1.3. Agrégation des indicateurs et cible collective

La FCEI entretient d'importantes réserves en ce qui a trait à la proposition du Transporteur relativement au calcul de l'IMQ et au lien entre celui-ci et le MTÉR. Elle estime que cette proposition n'atteint pas les objectifs visés par la Régie au paragraphe 157 de sa décision D-2018-001 parce qu'elle est trop peu contraignante.

Plus particulièrement, la méthodologie de liaison entre l'IMQ et le MTÉR se révèle être très problématique. En particulier, le seuil d'IMQ proposé par le Transporteur pour obtenir la totalité de sa part des excédents de rendements en vertu de MTÉR, soit -1, est en effet beaucoup trop facile à rencontrer.

Pour le calcul de l'IMQ, le Transporteur commence par uniformiser chaque indicateur. Pour ce faire, il calcule la différence entre le résultat annuel et la cible. Par la suite, il divise cette différence par l'écart-type. Ainsi, la distribution de probabilité de chaque indicateur uniformisé présente une moyenne nulle et un écart-type de 1.

L'IMQ étant construit comme une somme pondérée d'indicateurs de moyenne nulle, sa moyenne est également nulle.

De plus, la variance d'une somme de variables indépendantes est obtenue par la formule suivante : $V(aX+bY) = a^2V(X) + b^2V(Y)$. La variance de chacun des indicateurs uniformisés étant de 1, la variance de l'IMQ, sous hypothèse d'indépendance parfaite des indicateurs, est donc : $4 \times 0,125^2 + 2 \times 0,25^2 = 0,187$ et son écart-type est de 0,43.

Si les variables sont corrélées négativement la variance est plus faible que celle de variables indépendantes et si elles sont corrélées positivement elle est plus élevée.

Bien qu'on ne dispose pas de données suffisantes pour statuer sur le niveau de corrélation des différents indicateurs, rien ne suggère à l'étude des données 2013 à 2017, qu'il y ait de fortes corrélations positives entre ces indicateurs. Sur la base des données présentées par le Transporteur, certaines de ces variables sont corrélées négativement, d'autres positivement.

Sans pouvoir l'identifier précisément, il est évident à tout le moins que l'écart-type de l'IMQ est largement inférieur à 1, niveau qui correspondrait à une corrélation parfaite de tous les indicateurs.

Si l'on fait l'hypothèse d'un écart-type de 0,5 pour l'IMQ, la règle voulant que le Transporteur conserve l'entièreté de la part à laquelle il est éligible en vertu du MTÉR en vigueur implique que l'IMQ devrait être inférieur à sa moyenne de 2 écarts-types avant qu'il ne perde le moindre sous de sa part des excédents.

Pour une distribution normale, la probabilité de se trouver plus de 2 écarts-types sous la normale est d'environ 2,5%. La probabilité de se trouver plus de 1 écart-type sous la normale est d'environ 16%.

Ainsi, même si la qualité de service du Transporteur s'effritait d'un écart-type, l'espérance de l'IMQ serait encore un écart-type supérieur au seuil de -1. Il aurait donc seulement 16% de chance de ne pas recevoir sa pleine part des l'excédent de rendement. Il est évident que les cibles régissant le lien entre les indicateurs et le MTÉR sont beaucoup trop faibles et n'induisent à toutes fins utiles aucun incitatif au maintien de la qualité de service.

En somme, la FCEI recommande à la Régie de rejeter l'utilisation d'un indicateur agrégé de même que les cibles proposées pour cet indicateur.

6.1.4. Proposition de la FCEI quant au lien entre les indicateurs de qualité de service et les excédents de rendement

Dans la préparation de son mémoire, la FCEI a pu prendre connaissance du rapport de PEG. Parmi ses recommandations, PEG indique notamment:

« There should be no deadband in the penalization for declining quality. Instead, HQT should be subject to a revenue penalty only at the end of the plan if there is an average decline in IMQ scores on balance over the four years of the MRI term. Improvements in quality in some areas would be allowed to offset quality declines in other areas. However, HQT would receive no reward for a rise in the IMQ.

The Régie should reconsider its decision to penalize HQT for poor quality only when the Company has surplus earnings. In principle, it can approve a supplemental revenue adjustment that doesn't conflict with its decision to link the MTÉR to service quality. »

La FCEI estime que l'absence de zone morte est davantage alignée sur le paragraphe 157 de la Décision D-2018-001 que la proposition du Transporteur. De plus, le fait de ne considérer l'évolution de la qualité qu'une seule fois à la fin du terme et la possibilité de compenser les pertes de qualité dans certaines dimensions par les gains dans d'autres réduisent le risque de variation défavorable hors du contrôle du Transporteur.

Toutefois, la FCEI estime que la compensation pour la dégradation d'un indicateur par d'autres devrait être limitée à 5% de la afin d'éviter qu'une performance très défavorable dans une dimension ne soit masquée complètement une performance plus favorable dans les autres.

La FCEI est également favorable à la recommandation de PEG visant à inciter le maintien de la qualité du service même en l'absence d'excédent de rendement.

La FCEI s'inspire donc de la recommandation de PEG pour formuler la recommandation suivante :

- chaque indicateur retenu est associé à une fraction de la part des excédents de rendement du Transporteur sur la base de la pondération qui lui est attribuée;

- au terme du MRI, le Transporteur doit remettre à la clientèle 5% de sa part des excédents de rendement pour chaque 1% de dégradation de la moyenne de l'indicateur sur 4 ans par rapport à la cible;
- toutefois, les cinq premiers pourcents de dégradation d'un indicateur peuvent être compensés par l'amélioration d'un ou plusieurs autres indicateurs. Chaque pourcentage d'amélioration d'un indicateur permettant de réduire de 1% la dégradation d'un autre indicateur après prise en compte de la pondération relative de ces deux indicateurs;
- Pour les fins de l'application de cette recommandation, la part d'excédents de rendement du Transporteur serait présumée être d'au moins 40 M\$ sur la durée du mécanisme.

7. Clause de sortie

Le Transporteur propose la clause de sortie suivante :

- déclenchement de la clause de sortie advenant un écart de rendement supérieur ou inférieur à 150 points de base par rapport au taux de rendement autorisé de 8,2 %, après application du MTÉR et sur une base annuelle ;
- fin du MRI, le cas échéant ;
- retour à la réglementation en coût de service d'ici à ce que le MRI soit réinstauré. Les modalités pour un retour au coût de service seraient proposées dans le cadre du dépôt d'une demande de recours à la clause de sortie, le cas échéant.

La FCEI juge que ces modalités ne sont pas suffisamment contraignantes. Pour maximiser le pouvoir incitatif du mécanisme, il importe, selon la FCEI, que le déclenchement de la clause de sortie ne survienne qu'après qu'un déficit de rendement significatif et récurrent ait été observé.

La FCEI recommande donc que la clause de sortie ne soit déclenchée que si un déficit de rendement négatif d'au moins 0,5 % est observé sur au moins 2 années consécutives et que le déficit cumulatif de ces années soit d'au moins 3 %.

8. Sommaire des recommandations

La FCEI formule les recommandations suivantes :

- Exclure de l'indicateur IFD les variables Autorisation de l'exploitant et Durée.
- Maintenir le suivi individuel de l'ensemble des variables proposées par le Transporteur pour l'indicateur IFD;
- Accorder un budget de maintenance de 359 M\$, soit 33 M\$ de moins que le montant demandé par le Transporteur;
- Réduire de 2,3 M\$ le budget des services partagés en environnement;
- Réduire de 6,5 M\$ le budget spécifique pour les mises à la terre;
- Appliquer un ajustement à la baisse de 29 M\$ sur le revenu requis pour tenir compte de la tendance à la surestimation de la base de tarification.

De plus, quant au volet MRI du dossier, la FCEI recommande :

- de retenir la productivité de 0,57 % comme mesure pertinente de l'historique d'efficacité du Transporteur aux fins de déterminer le facteur X (ou 0,88% si la Régie refuse la création d'un facteur Y pour les coûts associés aux prestations de travail);
- d'accepter la création d'un facteur Y pour les coûts associés aux prestations de travail et d'y adjoindre un compte d'écart et de report;
- de ne pas retenir le nombre d'IF comme indicateur de qualité de service
- de rejeter l'indicateur agrégé IMQ;
- de retenir la proposition de la FCEI relative au lien entre les indicateurs de qualité de service et le MTÉR;
- que la clause de sortie ne soit déclenchée que si un déficit de rendement négatif d'au moins 0,5 % est observé sur au moins 2 années consécutives et que le déficit cumulatif de ces années soit d'au moins 3 %.