

Mémoire

Demande du Transporteur de modification des tarifs et conditions des services de
transport pour l'année témoin 2015
R-3903-2014



Préparé par
Marc-Olivier Moisan-Plante

Analyste d'UC

31 octobre 2014

Table des matières

TABLE DES MATIERES	2
UNION DES CONSOMMATEURS, LA FORCE D'UN RESEAU	3
1 TROP-PERÇUS CONSTATÉS AUX CHARGES ET ACTIVITÉS REPORTÉES	4
2 RESSOURCES AFFECTÉES À L'EXPLOITATION DU RÉSEAU	9
3 MESURE D'EFFICIENCE SUR LES CNE	15
4 APPROCHE GLOBALE PARAMÉTRIQUE DU TRANSPORTEUR	19

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 TROP-PERÇUS DU TRANSPORTEUR 2009-2013.....	4
TABLEAU 2 ÉCARTS PRÉVISIONNELS SUR LES CNE DU TRANSPORTEUR 2009-2013.....	4
TABLEAU 3 RAEI 2007-2013 (MILLIONS DE DOLLARS DE 2007).....	11
TABLEAU 4 RAEI 2012-2015 (MILLIONS DE DOLLARS DE 2007).....	12
TABLEAU 5 INVESTISSEMENTS DU TRANSPORTEUR 2011-2015.....	13

Union des consommateurs, la force d'un réseau

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe dix Associations coopératives d'économie familiale (ACEF), l'Association des consommateurs pour la qualité dans la construction (ACQC) ainsi que des membres individuels. La mission d'UC est de représenter et défendre les consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions d'UC s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure d'UC lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques ou réglementaires, sur la place publique ou encore par des recours collectifs. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et l'inforoute, la santé, l'agroalimentaire et les biotechnologies, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

Finalement, dans le contexte de la mondialisation des marchés, UC travaille en collaboration avec plusieurs groupes de consommateurs du Canada anglais et de l'étranger. Elle est membre de l'*Organisation internationale des consommateurs* (OI), organisme reconnu notamment par les Nations Unies.

Depuis plus de 40 ans, les ACEF travaillent sans relâche au Québec auprès des personnes à faible revenu. Tout en revendiquant des améliorations aux politiques sociales et fiscales, les ACEF ont, depuis le début de leur existence, offert des services directs aux familles, dont des services de consultation budgétaire personnalisés.

1 Trop-perçus constatés aux charges et activités reportées

L'intérêt d'UC dans le présent dossier consiste à s'assurer que les tarifs du Transporteur reflètent son coût de service et un rendement « juste et raisonnable » tel que déterminé par la Régie. Il en va ainsi afin de protéger ultimement les consommateurs résidentiels, pour qui les frais de transport constituent une part importante de la facture d'électricité.

Depuis plusieurs années, le Transporteur a réalisé des trop-perçus colossaux, en particulier sur les charges nettes d'exploitation (« CNE ») :

Tableau 1
Trop-perçus du Transporteur 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne	Total
Trop-perçu global	83,6	87,9	66,9	151,9	66,1	91,3	547,8
Trop-perçu - CNE	40,0	58,1	50,5	46,6	17,3	42,5	255,0

Sources: R-3842-2013, B-0020, page 27.
Rapports annuels du Transporteur 2009-2013.

Autre fait important, le calcul des trop-perçus sous-estime l'écart entre les prévisions du Transporteur et sa performance au réel. En effet, la Régie n'autorise pas nécessairement l'entièreté des montants demandés par le Transporteur.

Le prochain tableau met en évidence cette différence pour ce qui est des charges d'exploitations nettes.

Tableau 2
Écarts prévisionnels sur les CNE du Transporteur 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne	Total
Écart CNE: prévisionnel vs réel	40,0	68,1	61,7	61,6	21,6	50,6	303,6
Réduction - Régie	0,0	10,0	11,2	15,0	4,3	8,1	48,6
Trop-perçu CNE	40,0	58,1	50,5	46,6	17,3	42,5	255,0

Sources: R-3842-2013, B-0020, page 27. Décisions des causes tarifaires 2009-2013.
Rapports annuels du Transporteur 2009-2013.

Il est intéressant de noter qu'en moyenne, la Régie a réduit de 8,1M\$ les montants demandés par le Transporteur au titre de « charges d'exploitation nettes » de 2009 à 2013. Le trop-perçu annuel moyen sur les CNE a tout de même été de 42,5M\$ pour la période considérée.

Devant ces constatations, UC tient à s'assurer que les montants réclamés par le Transporteur quant aux charges d'exploitation nettes soient tous justifiés.

Si la réalisation de « gains d'efficience » peut être une bonne nouvelle pour le Transporteur et l'actionnaire gouvernemental qui empêche ainsi un trop-perçu, elle peut-être également synonyme de trop-payés pour la clientèle, qui pourrait avoir déboursé à même ses tarifs des montants liés à des activités ne se sont jamais déroulées, et ce même dans l'éventualité d'un partage dudit trop-perçu.

En effet, UC s'inquiète à l'effet que des opérations de maintenance et d'entretien qui n'auraient pas été effectuées dans le passé, mais pour lesquelles des montants ont été autorisés par la Régie, aient pu être la source de « gains d'efficience » non récurrents au cours des années précédentes.

Par exemple, le Transporteur a pu prévoir effectuer certaines activités de maintenance ou d'entretien au cours de l'année témoin, mais en raison d'aléas dans le cours normal des affaires (délais chez les fournisseurs, difficulté pour l'embauche des effectifs, bris des équipements, événements imprévus tels que des feux de forêt, etc.), il n'aura pu réaliser les opérations prévues. Le Transporteur aura ainsi perçu des montants sans que activités associées n'aient eu lieu.

À cet effet, le Transporteur indique:

(...) En effet, le ralentissement ou le report d'activités de maintenance et d'importants investissements dans des installations stratégiques en raison de la présence de nombreuses zones d'accès limités en 2012 et en début d'année 2013 ainsi que les restrictions imposées sur les plages de retraits sur le réseau principal à l'été 2013 suite à des événements climatiques notamment ont fait en sorte qu'une part importante des départs à la retraite survenus au cours de ces années n'ont pas été remplacés.

Le Transporteur rappelle qu'il a rétabli ses charges nettes d'exploitation au niveau de ses dépenses réelles de 2012 et qu'une partie des travaux qui n'ont pu être réalisés ont été priorisés de nouveau. (nos soulignés)

Au cours d'une année, plusieurs événements imprévus peuvent perturber la réalisation des travaux planifiés. Ainsi, si des bris majeurs reliés à une famille d'équipements surviennent et peuvent avoir un impact sur la sécurité du personnel, le Transporteur priorise les travaux pour corriger la situation (ce qui pourra entraîner le report de certains travaux). De plus, des événements climatiques exceptionnels (par ex. : feux de forêt en 2013) peuvent créer des impacts majeurs sur la disponibilité du réseau pour accorder les retraits nécessaires à la maintenance systématique. Dans de tels cas, ces travaux devront aussi être reportés.¹ (nos soulignés)

Il est évident qu'il est injuste pour la clientèle du Transporteur d'avoir à payer deux fois ou plus – les impondérables pouvant se reproduire – pour les mêmes travaux.

¹ B-0052, page 11.

Dans une pareille situation, les « gains d'efficience » réalisés en 2012 ne seraient pas « récurrents », ce que le Transporteur envisageait par ailleurs déjà l'an dernier :

La mise en œuvre des nouvelles pratiques découlant des ajustements organisationnels a permis de dégager des gains d'efficience et autres réductions de coûts suite à des mesures de gestion particulières qui ont atteint 54,3 M\$ en 2012, tel que présenté au tableau 1. Ce montant représente 41,1 M\$ de plus que la cible ponctuelle de gains d'efficience de 2 % fixée par la Régie pour 2012 dans sa décision D-2012-059 et 47,7 M\$ de plus que l'objectif historique de 1 % du Transporteur depuis l'implantation de sa démarche d'efficience structurée. (...)

Bien que la récurrence des gains de l'année 2012 ne soit pas totalement garantie à ce moment-ci, le Transporteur mise à la fois sur sa nouvelle structure organisationnelle et des gains d'efficience résiduels additionnels susceptibles d'être réalisés dans les prochaines années pour les pérenniser.² (nos soulignés)

Pour UC, des « gains d'efficience » non récurrents ne sont tout simplement pas des gains d'efficience.

Par définition, des gains d'efficience permettent de faire le même travail à un coût plus bas ou davantage de travail pour le même coût. Lorsque la récurrence des « gains d'efficience » n'est pas assurée, le contraire se produit: il y a réduction du travail effectué sans réduction du coût, et sans réduction du revenu requis.

Ces préoccupations ont d'ailleurs été exprimées par la Régie :

[68] Toutefois, la Régie est étonnée de l'allégation du Transporteur à l'effet qu'il ne distingue pas, parmi les gestes qu'il réalise et ceux qu'il envisage, ceux qui génèrent des gains d'efficience de ceux qui sont associés à d'« autres mesures de réductions de coûts ». (...)

Certaines mesures de réductions de coûts pourraient, à terme, avoir un effet négatif sur la capacité du Transporteur à réaliser sa mission ou à la réaliser en nécessitant des dépenses non planifiées afin de compenser des activités qui auraient pu être délaissées. (...)

[70] Par conséquent, la Régie considère que la distinction entre les gains d'efficience et les autres mesures de réductions de coûts est fondamentale aux fins d'une approche d'efficience et d'un suivi éclairé. (...)

Ainsi, la présente demande du Transporteur est caractérisée par ce contexte de retards avérés dans ses interventions de maintenance ciblée et de réhabilitation :

Le contexte opérationnel ainsi que les défis de mise en œuvre précités ont donc retardé le lancement des interventions ciblées et de réhabilitation ainsi que de la réhabilitation des systèmes de protection incendie des transformateurs durant l'année 2013 et ont ainsi mené à

² R-3823, C-HQT-0021, pages 9 et 10.

*une baisse de consommation de pièces, une diminution des coûts des services externes ainsi qu'un report dans le temps au niveau de la dotation par rapport à la prévision précédente.*³

Quoique UC comprenne que ces interventions soient nécessaires – elles l'étaient déjà lorsqu'elles auraient dû être faites - UC s'interroge sur la pertinence d'augmenter significativement le budget de maintenance en 2015, et d'autoriser de nouveaux ETC pour les réaliser :

*-(...) la croissance de l'effectif en équivalent temps complet annuel (« ÉTC »), en lien avec l'accroissement des besoins, notamment aux fins de la poursuite et de l'ordonnancement de ses activités de maintenance et de ses interventions ciblées et de réhabilitation (voir section 1), comme expliqué à la section 4.1.5 (15,5 M\$) ;*⁴

La croissance des coûts de maintenance par rapport à l'année historique 2013 est d'ailleurs importante :

Préambule

(i) Il poursuit ainsi le déploiement de son modèle de gestion des actifs, qui vise à atteindre un équilibre entre la performance des équipements, des risques acceptables et des coûts optimaux. Dans ce cadre, un accroissement des activités de maintenance, en dépit des pressions que cela exerce sur les CNE, s'avère une solution optimale dans la mesure où cela contribue à exercer un contrôle sur la progression du risque de défaillance et à éviter des bris majeurs inattendus

3.2 Veuillez indiquer quels sont les coûts associés à l'accroissement des activités de maintenance spécifiées dans le préambule.

R3.2 Les coûts associés à l'accroissement des activités de maintenance entre l'année historique 2013 et l'année témoin 2015 sont de 19,1 M\$, dont 11,3 M\$ sont reliés aux interventions ciblées et de réhabilitation.⁵

Enfin, le Transporteur indique que ses stratégies d'intervention et la gestion de sa force de travail de la VPEI sont faites sur un horizon multiannuel :

La gestion de la force de travail est fonction des orientations et stratégies annuelles et multiannuelles déployées à la VPEI.

*Les leviers de gestion de la VPEI pour répondre à l'ensemble de ses engagements en réalisation de projets et en maintenance incluent : les services externes, l'embauche d'employés temporaires, d'employés permanents et du surtemps*⁶.

³ B-0016, page 6.

⁴ B-0016, page 12.

⁵ B-0052, page 9.

⁶ B-0052, page 12.

Il appert donc juste et raisonnable à UC de requérir du Transporteur qu'il effectue au cours de l'année témoin les travaux reportés des années antérieures sans redemander une nouvelle augmentation des budgets dédiés.

UC recommande donc à la Régie de réduire le budget des CNE de 19,1M\$, soit les montants correspondants à l'accroissement de la charge de maintenance par rapport à l'année historique 2013. UC suggère de retrancher ce montant de façon globale, mais note toutefois qu'il pourrait être alloué en bonne partie à la croissance de la masse salariale associée (15M\$), et les 4,1M\$ aux autres postes affectés par la non-réalisation des opérations de maintenances (stocks, services externes etc.).

2 Ressources affectées à l'exploitation du réseau

Le Transporteur explique que les coûts des activités d'entretien et d'investissement sont, en quelque sorte, des vases communicants, et qu'il n'est pas pertinent d'effectuer un suivi particulier sur les gains d'efficience aux charges d'exploitation nettes:

Le Transporteur ne gère pas des unités d'affaires différentes pour ses investissements et sa maintenance. Les disponibilités plus restreintes de plages de retraits sur le réseau, la force de travail mixte (un même employé travaille sur des projets d'investissement et sur des interventions de maintenance), l'arrimage des stratégies de maintenance et de pérennité et la planification intégrée des investissements sont autant de facteurs militant en faveur d'un suivi conjoint des charges d'exploitation et des investissements.⁷

Bien que le Transporteur ait la capacité de suivre les charges nettes d'exploitation distinctement des investissements, ce dernier estime qu'un tel suivi n'est ni utile ni adapté au suivi de ses efforts d'efficience, d'autant plus que ce suivi ne peut être réalisé par activité.⁸

C'est dans ce sens que le Transporteur considère que la mesure de son efficience doit être faite globalement et non en tentant de découper chacune de ses activités selon la comptabilisation des coûts engagés (i.e. aux CNE versus aux investissements).⁹

Ainsi, selon le Transporteur, c'est sur l'ensemble des coûts engagés, tant aux CNE qu'aux investissements, que l'on doit juger de son efficience.

Sans prétendre élaborer une mesure dans laquelle l'efficience aux charges et aux investissements seraient intégrée, UC a étudié une mesure des coûts nécessaires à l'exploitation des installations sur la période 2007-2013 ainsi que sur l'année de base 2014 et l'année témoin 2015. Cette mesure somme les charges d'exploitation nettes et les coûts capitalisés (« CC »).

L'intérêt d'une telle mesure est de s'informer et de suivre l'évolution d'année en année des ressources nécessaires au Transporteur afin qu'il réalise ses activités, tant au niveau des charges que des investissements. Ainsi, la vérification des écarts entre les montants prévisionnels, autorisés et réels sur plusieurs années, donnera une indication quant à la capacité du Transporteur d'effectuer l'ensemble des travaux prévus « à moindre coûts ».

UC a donc utilisé une identité comptable¹⁰ afin de suivre les coûts engagés aux CNE et aux investissements (coûts capitalisés « CC ») en fonction des charges brutes directes (« CBD »),

⁷ B-0043, page 4.

⁸ B-0043, page 5.

⁹ B-0043, page 5.

¹⁰ Voir par exemple : Tableau 1 - Évolution des dépenses nécessaires à la prestation du service (M\$), B-0015, page 5.

des charges liées au centre de service partagé (« CSP »), du coût de retraite (« CR »), et de la facturation interne émise (« FI ») :

$$\text{CNE} = \text{CBD} + \text{CSP} - \text{CC} - \text{FI} \quad (1)$$

UC observe que la somme des CNE et des CC donne une mesure des ressources affectées à l'exploitation du réseau. Cependant, afin d'isoler les effets du coût de retraite qui est hors du contrôle du Transporteur, mais présent dans les CNE et les CC, nous définirons les « Ressources affectées à l'exploitation du réseau » (« RAEI ») telles que :

$$\text{RAEI} = \text{CNE} + \text{CC} - \text{CR} \quad (2)^{11}$$

Les RAEI paraissent pertinentes à UC, pour plusieurs raisons :

- Les RAEI donnent une mesure du coût en ressources pour maintenir et assurer la croissance du réseau.
- Les RAEI sont les dépenses sous le contrôle direct du Transporteur et engagées de façon contemporaine afin de maintenir, et assurer la croissance du réseau le cas échéant.
- La comparaison des RAEI en modes prévisionnel et réel, permettra d'évaluer si le Transporteur fait des prévisions valables de sa capacité de réalisation.
- Le calcul des RAEI inclut les leviers de gestion que le Transporteur indique utiliser aux charges (CNE) ou aux investissements (CC):

(...) Les leviers de gestion de la VPEI pour répondre à l'ensemble de ses engagements en réalisation de projets et en maintenance incluent : les services externes, l'embauche d'employés temporaires, d'employés permanents et du surtemps.¹²

- Ainsi l'étude de l'évolution des RAEI, permettra d'identifier les dépenses nécessaires à la prestation du service engagées en cours d'année.

Afin d'établir une base de comparaison interannuelle valable, UC présentera les RAEI exprimées en dollars de l'année de base 2007¹³. Voici donc les RAEI sur la période 2007-2013, en modes prévisionnel et réel :

¹¹ Ou autrement : $\text{RAEI} = \text{CBD} + \text{CSP} - \text{CR} - \text{FI}$.

¹² B-0052, page 12.

¹³ UC a utilisé les données de l'IPC telles que rapportées par le Transporteur à la pièce B-0016, page 25, afin de construire son indice de prix.

Tableau 3
RAEI 2007-2013 (millions de dollars de 2007)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Moyenne
RAEI (prévision)	794,3	733,6	741,1	764,0	775,8	751,2	712,9	753,3
RAEI (réel)	799,7	714,1	742,9	740,3	742,3	683,9	688,0	730,2
Écarts	-5,4	19,6	-1,9	23,6	33,6	67,3	24,9	23,1

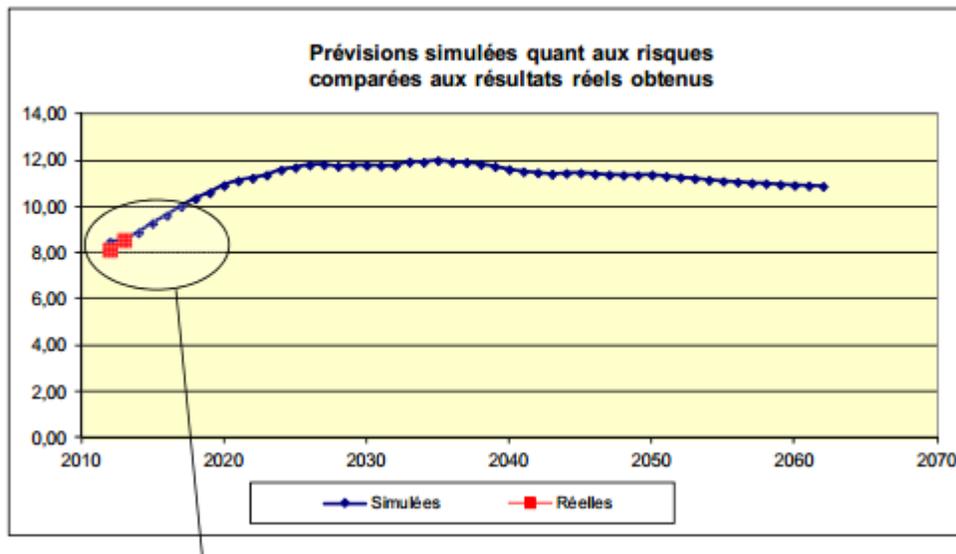
Sources : Dossiers tarifaires 2007-2013 et rapports annuels du Transporteur 2007-2013.

Constat 1 : Depuis 2012, les ressources affectées à l'exploitation des installations ont sensiblement diminuées comparativement à la période 2009-2011 où elles étaient pratiquement constantes.

Ainsi, à partir de 2012 le Transporteur a pu assurer l'entretien du réseau et l'investissement nécessaire à sa croissance, avec moins de ressources. Il va sans dire que ceci constitue de l'efficacité si l'état du réseau (qui peut-être mesuré par le taux de risque) est demeuré stable.

La figure suivante¹⁴ donne l'évolution du taux de risque prévu et réel (2012-2013) :

Figure 3
Évolution du taux de risque



Le Transporteur indique dans le document en question :

Les résultats démontrent que le taux de risque évolue selon les prévisions simulées et que partant, le Transporteur garde le cap sur le contrôle du niveau de risque planifié.

¹⁴ R-3904-2014, B-0004, page 31.

L'augmentation du taux de risque était donc attendue, mais il demeure qu'il demeure difficile d'évaluer ces « gains d'efficience » dans un contexte de détérioration du réseau, et d'augmentation du risque de défaillance.

UC tient cependant à souligner qu'il ne remet pas en cause, pour le moment, la stratégie du Transporteur de laisser croître le taux de risque, n'ayant pas effectué d'analyse quant à son bien fondé, ses conséquences sur la qualité du service, et sa rentabilité.

Constat 2 : De 2007 à 2013, les RAEI ont généralement été surestimées en mode prévisionnel. La moyenne des écarts est de 23,1 M\$. Puisque, par définition le calcul des RAEI n'incorpore pas le coût de retraite, ces écarts sont indépendants des écarts prévisionnels, historiquement importants, sur le coût de retraite.

Maintenant, pour les prévisions de l'année de base et témoin nous avons :

Tableau 4
RAEI 2012-2015 (millions de dollars de 2007)

	Années historiques		Année de base	Année témoin
	2012	2013	2014	2015
RAEI	683,9	688,0	707,3	708,1
Écart	67,3	24,9	11,4	-

Sources : Dossiers tarifaires 2003-2015 et rapports annuels du Transporteur 2012-2013. Calculs de UC.

Constat 3 : Pour l'année de base 2014, l'écart entre le réel et le prévisionnel est déjà de 11,4M\$, basé sur 4 mois réels.

Constat 4 : Pour l'année de base 2014, les RAEI (toujours exprimées en dollars constants de 2007) progressent de 2,8 %. Il y a donc augmentation du coût d'exploitation du réseau. Ainsi, si les résultats de l'année de base 2014 se confirment, les RAEI auront augmenté de 19,3 M\$ par rapport à l'année historique 2013.

Autrement, il est possible que l'écart entre le prévisionnel et le réel continue de se creuser au cours de l'année 2014 : en gardant le même rythme qu'au cours des trois premiers mois, l'écart serait de 34,2 M\$ en fin d'année (soit 11,4 M\$ trois fois). Les RAEI réelles seraient alors de 684,5 M\$ (en dollars de 2007), un niveau pratiquement identique aux RAEI de 2012 et de 2013. Les « gains d'efficience » réalisés en 2012 seraient ainsi pérennisés, sous réserve de l'évolution du taux de risque.

La prévision du Transporteur pour les RAEI de l'année témoin est sensiblement plus élevée que les résultats des deux dernières années historiques. Afin de justifier l'augmentation des ressources nécessaires à la prestation du service, le Transporteur invoque les raisons suivantes :

Tout en assurant la sécurité, la fiabilité et la disponibilité du service pour un réseau vieillissant de plus en plus sollicité, le Transporteur réalise des travaux d'envergure et compose avec une progression soutenue des investissements. Tel qu'il en fait état dans la présente demande, le Transporteur prévoit une cadence moyenne de près de deux milliards de dollars par année en ce qui a trait à la pérennité et la croissance du réseau.¹⁵

Pourtant, s'il est vrai qu'il y a une progression soutenue des investissements entre 2011 et 2014, cette tendance semble s'inverser en 2015 :

Tableau 5
Investissements du Transporteur 2011-2015 (millions de dollars)

Catégories d'investissement	Années historiques			Base	Témoin
	2011	2012	2013	2014	2015
Ne générant pas de revenus additionnels	791,6	735,3	939,4	917,7	901,8
Générant des revenus additionnels	466,6	697,1	1012,1	910,2	715,9
Total	1258,2	1432,4	1951,5	1827,9	1617,7

Sources : Demandes tarifaires du Transporteur 2012-2015.

Le Transporteur confirme explicitement cet état de fait :

Pour les années 2013 et 2014, les investissements sont de 2,0 G\$ et de 1,8 G\$ respectivement, tandis que pour l'année 2015, les investissements planifiés s'élèvent à 1,6 G\$. La plus grande part de ces investissements découle des besoins en maintien des actifs suivie par celle de la croissance des besoins de la clientèle.¹⁶

Ainsi, du côté des ressources prévues, la RAEI nous indique une progression de 3% entre l'année historique 2013 et l'année témoin 2015, alors que du côté des investissements il y a décroissance de 17 %.

En conclusion, l'analyse comparative des ressources affectées à l'exploitation du réseau (RAEI) du Transporteur au cours de la période 2007-2013 démontre sa capacité à réaliser ses activités aux charges et aux investissements avec moins de ressources au réel qu'il n'en réclame dans ses budgets prévisionnels.

Les résultats réels des années 2012 et 2013 démontrent une diminution marquée des ressources nécessaires à l'exploitation du réseau comparativement à celles utilisées durant les années 2009 à 2011.

¹⁵ B-0004, page 5.

¹⁶ B-0004, page 5.

Les prévisions de l'année de base 2014 et l'année témoin 2015 démontrent cependant un accroissement d'environ 20 M\$ des ressources exprimées en dollars constants.

Considérant que la progression des investissements du Transporteur semblent s'essouffler – ils sont en baisse d'environ 300 M\$ par rapport à l'année de base 2013 – UC croit raisonnable de réduire d'environ 20 M\$ l'allocation en ressources d'exploitation du Transporteur pour 2015. Cette conclusion vient appuyer (elle ne s'y additionne pas) la recommandation de UC à la Régie dans la section précédente, afin de réduire les CNE de 19,1 M\$.

3 Mesure d'efficacité sur les CNE

Dans la décision D-2014-035, la Régie avait longuement élaborée sur la nécessité d'instaurer une méthode de suivi comportant des données quantifiables, et faisant état des gains d'efficacité relatifs aux charges nettes d'exploitation («CNE »). La Régie avait également souligné l'insuffisance du suivi alors suggéré par le Transporteur, et avait ordonné que le Transporteur propose une méthode de suivi quantifiable lors de la présente cause tarifaire

[74] La Régie est d'avis que, dans le cadre d'un suivi de l'efficacité liée aux CNE, elle doit être informée des mesures d'efficacité entreprises en termes d'entretien et de maintenance. Ces mesures d'efficacité devraient être mesurables. De plus, il est important que ces gains d'efficacité puissent être identifiés. (nos soulignés)

Plutôt que de répondre à cette ordonnance, le Transporteur a choisi de maintenir une façon de faire le suivi de ses «réductions de coûts» selon une méthode qui a été rejetée par la Régie dans sa décision D-2014-035, et qui ne permet pas de distinguer entre les véritables gains d'efficacité et les autres réductions de coûts.

Selon UC, l'indicateur privilégié par le Transporteur, « T-SAIDI de l'ACÉ relatif à la fiabilité de service mesurée par la durée moyenne d'interruption de service (minutes) liée au réseau de transport », ne permet pas de capter à l'intérieur d'une année l'impact des interventions de maintenance et entretien sur le réseau.

À titre d'exemple, il est possible de négliger de faire certaines tâches nécessaires d'entretien afin de réduire les coûts. Malgré une augmentation certaine du risque qu'encourt le réseau, il n'est pas certain que ceci se traduira par une défaillance menant à une interruption de service au courant de la prochaine année. Le lien entre la maintenance et la continuité ne se fait pas dans un laps de temps aussi court qu'un an.

UC propose d'utiliser le « taux de risque » du réseau qui prend en compte l'impact des travaux de maintenance et d'entretien sur le risque des équipements du réseau. Ceci permettrait de faire un lien entre les résultats (la diminution du risque) et les budgets accordés ou demandés. Par exemple, une diminution plus importante du risque pour un budget égal impliquerait la réalisation de gains d'efficacité. Il serait possible de mesurer la diminution du risque liée aux activités de maintenance et de pérennité par rapport au taux de risque qui prévaudrait dans un scénario de base, par exemple celui où le Transporteur ne se contenterait que de réparer l'équipement défectueux ou de le remplacer au terme de sa vie utile.

Ce type de raisonnement semble avoir été privilégié par la Régie lors de l'évaluation de la Stratégie de gestion de la pérennité des actifs du Transporteur :

Il s'agit également de valider les impacts de la Stratégie [de gestion de la pérennité des actifs] sur l'état du parc des actifs et sur la fiabilité du réseau selon le niveau de risque que gère le Transporteur.

La Régie encourage le Transporteur à développer des mesures concrètes de suivi de la Stratégie en considérant, par exemple, la proposition de la FCEI de définir un groupe-témoin d'une famille d'actifs et en observant l'évolution de ce groupe d'équipements dans le temps, par le suivi des interventions planifiées, des interventions réalisées, de l'impact de la réalisation des interventions sur la grille d'analyse de risque et, le cas échéant, par le suivi des modifications apportées aux critères de pérennité.¹⁷ (nos soulignés)

UC a questionné le Transporteur sur l'impact des activités de maintenance projetées en 2015 sur le taux de risque global du Transporteur, ainsi que sur le taux de risque par famille d'actif. Dans tous les cas, selon le Transporteur :

L'évolution des risques de défaillance est lente et la variation sur une année est peu significative.

Cependant, le Transporteur poursuit le raffinement de son modèle de gestion des actifs pour identifier, de façon claire, le niveau optimal requis en maintenance et en pérennité. Bien que les simulations soient poursuivies pour tendre vers l'optimalité, celles-ci indiquent dès à présent le besoin d'augmenter le niveau des activités de maintenance. Qui plus est, l'analyse de la performance des équipements permet d'ores et déjà d'identifier des familles d'actifs ayant besoin de maintenance additionnelle. Ainsi, les modèles théoriques et l'analyse concrète de la performance convergent et amènent le Transporteur à recommander l'augmentation de ses activités de maintenance pour les actifs les plus préoccupants, tel qu'énoncé à la pièce HQT-3, Document 1.¹⁸

UC juge que cette réponse vient en contradiction avec les prétentions du Transporteur qui évoque lui-même l'optimalité de ses interventions en maintenance:

Dans ce cadre, un accroissement des activités de maintenance, en dépit des pressions que cela exerce sur les CNE, s'avère une solution optimale dans la mesure où cela contribue à exercer un contrôle sur la progression du risque de défaillance et à éviter des bris majeurs inattendus.¹⁹ (nos soulignés)

Pour l'année de base 2014 et l'année témoin 2015, le Transporteur pourra ainsi poursuivre ses activités de maintenance ainsi que ses interventions ciblées et de réhabilitation afin de s'assurer que l'accroissement du risque de défaillance demeure sous contrôle et à un niveau acceptable pour assurer la sécurité, la fiabilité et la disponibilité de son réseau.²⁰ (nos soulignés)

¹⁷ D-2008-020, page 15.

¹⁸ B-0052, page 9.

¹⁹ B-0004, page 7.

²⁰ B-0043, page 21.

(...) Le Transporteur s'assure ainsi d'un juste équilibre entre la fiabilité du réseau de transport, une gestion optimale du risque, d'un service de haute qualité à ses clients et à meilleur coût.²¹
(nos soulignés)

Au cours des dernières années, le déploiement des stratégies de maintenance et de pérennité a permis d'optimiser les coûts associés à l'exploitation et à la maintenance des équipements ainsi qu'aux investissements. Plus récemment, compte tenu du contexte précité, le Transporteur a procédé à un arrimage de ces deux stratégies en introduisant l'an dernier le modèle de gestion des actifs.²² (nos soulignés)

Ainsi, la stratégie de maintenance du Transporteur serait optimale dans la mesure où elle contribue à exercer un contrôle sur le risque, mais l'impact de ce contrôle n'est pas suffisant pour être statistiquement significatif lorsque l'on le mesure d'une année à l'autre.

De plus, en utilisant le modèle de simulation du Transporteur, il sera possible d'en faire un indicateur utilisable à des fins prévisionnelles. Ceci serait une amélioration notable sur l'indicateur du Transporteur dont les résultats ne sont disponibles qu'avec beaucoup de délais. Dans la présente cause tarifaire, les résultats les plus récents se rapportent à l'année 2012.

Il est à noter que l'utilisation du taux de risque, tel qu'utilisé notamment dans la stratégie de gestion de la pérennité des actifs du Transporteur, est une mesure qui peut refléter plusieurs préoccupations : durée d'interruption, impact sur les autres équipements du réseau, sécurité des employés et de la clientèle, impact sur l'environnement etc. Elle est donc beaucoup plus complète que la simple durée d'interruption T-SAIDI.

UC soumet qu'il est possible et pertinent d'élaborer une telle mesure de l'efficacité, basée sur la réduction du taux de risque du réseau. **UC recommande à la Régie d'exiger du Transporteur l'élaboration d'une telle mesure d'ici la prochaine cause tarifaire. UC recommande également à la Régie de geler le budget aux CNE à un montant de 700M\$ d'ici à ce que le Transporteur ait fait approuvé une mesure d'efficacité satisfaisante aux CNE.**

Finalement pour compléter, UC rappelle une autre avenue envisageable énoncée dans sa demande d'intervention – pour laquelle aussi UC n'a pas reçu de réponses pertinentes dans ses demandes de renseignements²³, qui consiste à vérifier si le nombre d'heures-personnes requis pour procéder à certaines interventions courantes d'entretien et de maintenance est constant, ou même à la baisse, ce qui serait synonyme de gains d'efficacité, toute chose étant égale par ailleurs. La précision et l'exactitude de ce type de mesure pourraient devenir significatives si le nombre de répétitions des tâches concernées est suffisamment grand. De façon similaire, il est également possible de comparer les prévisions et les résultats réels du

²¹ B-0043, page 4.

²² B-0004, page 6.

²³ B-0052, page 14, Q5.1 et Q5.3.

nombre d'heures-personnes nécessaire pour effectuer les tâches planifiées de maintenance et d'entretien. Ce type d'approche permettrait de vérifier concrètement la réalisation des activités planifiées, et optimales selon la stratégie de gestion des actifs du Transporteur. La Régie a également retenu ce type de raisonnement au sujet des investissements en pérennité :

La Régie voit dans la mise en place de méthodes d'évaluation de la Stratégie un volet essentiel de la démarche entreprise par le Transporteur pour la gestion de la pérennité de ses actifs. En effet, il est important de mesurer la conformité des interventions réalisées avec la planification établie selon le scénario optimal découlant de la Stratégie de gestion de la pérennité. Il s'agit de s'assurer que l'outil développé par le Transporteur répond bien aux préoccupations de la Régie concernant l'adéquation entre les interventions à réaliser selon un ordre de priorité et les projets réellement réalisés.²⁴ (nos soulignés)

²⁴ D-2008-020, page 15.

4 Approche globale paramétrique du Transporteur

Dans sa demande d'intervention, UC émettait la réflexion suivante :

De façon générale, UC s'interroge sur le bien-fondé d'utiliser les montants autorisés de 2014 comme base de comparaison avec l'année témoin 2015. En effet, si les « gains d'efficacité » sont remis à la clientèle en baisses de tarifs, ce sont plutôt les montants de l'année de base 2014 (en ce moment, la meilleure estimation des montants réels de 2014) qui devraient servir de comparaison au Transporteur, dans l'approche globale paramétrique.

Une telle approche réduirait de 10,3M\$ le niveau des charges d'exploitation pour l'année témoin 2015 qui seraient alors de 695,2M\$ + 14M\$ = 709,2M\$.

Tableau 1
Évolution des charges nettes d'exploitation (M\$)

	Année historique 2013	2014		Année témoin 2015	Variation 2015 vs D-2014-049	
		D-2014-049	Année de base			
Charges brutes directes	538,3	562,3	545,7	567,9	5,6	1,0%
Charges de services partagés	334,9	336,5	335,9	341,2	4,7	1,4%
Coûts capitalisés	(159,6)	(161,8)	(156,8)	(159,9)	1,9	-1,2%
Facturation interne émise	(30,0)	(31,5)	(29,6)	(29,7)	1,8	-5,7%
Total	683,6	705,5	695,2	719,5	14,0	2,0%

Source : B-0016, page 7.

Tel que mentionné dans les sections précédentes, en raison des multiples travaux de maintenance non-effectués au début de 2014, UC juge que ce montant aux CNE pourrait être réduit davantage. N'eût été des reports de travaux des dernières années, c'est le montant aux CNE dont UC aurait recommandé l'autorisation à la Régie.