

D É C I S I O N

QUÉBEC

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

D-2009-166	R-3669-2008 Phase 1	22 décembre 2009
------------	------------------------	------------------

PRÉSENTS :

Richard Carrier
Lucie Gervais
Jean-François Viau
Régisseurs

Hydro-Québec
Demanderesse

et

Intervenants dont les noms apparaissent ci-après

**Décision concernant le suivi des décisions D-2009-071,
D-2009-093 et D-2009-134**

*Demande de modification des tarifs et conditions des
services de transport d'Hydro-Québec au 1^{er} janvier 2009*

Intervenants :

- Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF de Québec);
- Association de l'industrie électrique du Québec (AIEQ);
- Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE/CIFQ);
- Énergie Brookfield Marketing Inc. (EBMI);
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI);
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME);
- Option consommateurs (OC);
- Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ);
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA);
- Union des consommateurs (UC);
- Union des municipalités du Québec (UMQ).

Observateurs :

- Hydro-Québec dans ses activités de distribution d'électricité (le Distributeur);
- Ontario Power Generation Inc. (OPG).

1. INTRODUCTION

[1] Le 4 juin 2009, la Régie de l'énergie (la Régie) rend la décision D-2009-071 dans laquelle elle se prononce sur certaines problématiques concernant la politique d'ajouts au réseau de transport, dont celles liées au projet d'investissements pour l'intégration des parcs éoliens au réseau régional de transport Matapédia (Dossier Matapédia).

[2] Par sa décision D-2009-093, la Régie accorde à Hydro-Québec dans ses activités de transport d'électricité (le Transporteur) un délai de 30 jours afin de lui permettre de répondre aux exigences contenues aux sections 3.3.1 et 3.3.2 de la décision D-2009-071.

[3] Le 1^{er} septembre 2009, le Transporteur demande à la Régie de reporter l'examen de ces questions dans le cadre d'un dossier générique sur la politique d'ajouts au réseau :

« Or, après quelques semaines de travail, le Transporteur constate que les demandes de la Régie auront des impacts à long terme plus importants qu'anticipés sur l'ensemble de ses clients et dont l'ampleur est encore à circonscrire.

L'ensemble des sujets traités dans les décisions D-2009-071 et D-2009-093 soulèvent des enjeux majeurs dont le principe de neutralité tarifaire, les conditions d'intégration des diverses formes de production d'électricité au réseau de transport et l'offre de services de transport non discriminatoires à l'ensemble de la clientèle du Transporteur et ce, selon les pratiques reconnues dans l'industrie. Le Transporteur a, en conséquence, besoin d'une période de temps suffisante pour répondre à la Régie avec la rigueur que ces enjeux exigent et, surtout, d'un forum qui lui permette de traiter le dossier dans son ensemble en raison des interrelations qui existent entre chaque sujet identifié dans les décisions D-2009-071 et D-2009-093.

Compte tenu de ce qui précède et sous réserve de tous ses autres droits, le Transporteur demande à la Régie que tous les suivis exigés par la Régie dans ses décisions D-2009-071 et D-2009-093 soient traités en même temps dans le cadre d'une cause générique. »¹ [nous soulignons]

¹ Pièce B-114.

[4] Dans la décision D-2009-134, la Régie rejette cette demande et présente, pour commentaires des participants, un projet de modification du texte de l'Appendice J des *Tarifs et conditions des services de transport d'Hydro-Québec* (Tarifs et conditions).

[5] La Régie reçoit les commentaires des participants entre les 4 et 16 novembre 2009.

2. POSITION DES PARTICIPANTS

[6] Dans ses commentaires, le Transporteur s'oppose à la modification présentée par la Régie. Il allègue entre autres :

- L'incertitude créée par la modification proposée quant aux modalités d'application du concept de neutralité tarifaire;
- La prise en compte insuffisante de la nature du service de transport pour l'alimentation de la charge locale;
- L'absence de fondements au concept de neutralité tarifaire proposé, lequel constituerait un tout nouveau test n'ayant pas fait l'objet d'un débat avec toutes les parties intéressées et qui n'aurait pas d'assise législative;
- Le caractère discriminatoire de la modification proposée.

[7] Le Transporteur maintient donc, pour l'essentiel, sa proposition quant au calcul de la contribution du Distributeur dans le cadre du Projet Matapédia et ses modalités d'établissement pour chacune des années.

[8] L'UMQ est d'avis que le concept de neutralité tarifaire présenté à l'annexe 1 de la décision D-2009-134 représente un nouveau test qui n'a pas fait l'objet d'un débat avec toutes les parties intéressées. Se basant sur les commentaires du Transporteur, l'intervenante soumet que les modifications proposées auraient un impact important sur la rentabilité et la réalisation de projets éoliens. Elle appuie les conclusions du Transporteur concernant l'application du projet de texte modifié.

[9] S.É./AQLPA soumet que toute réforme de la section E de l'appendice J devrait respecter les principes suivants :

- Le principe de la neutralité tarifaire. Il mentionne, à cet effet, qu'il ne peut y avoir qu'un concept de neutralité tarifaire et que ce concept est le même que celui émis dans les décisions D-2002-95 et suivantes de la Régie. Il dit partager l'objectif de la Régie de s'assurer que la règle reflétée à la section E soit conforme au principe de neutralité tarifaire;
- Le principe de la clarté réglementaire quant à l'application de la règle;
- Le principe de la cohérence avec les autres aspects de la régulation du Transporteur;
- Le principe de l'équité entre les formes d'énergie, notamment la non discrimination envers l'énergie éolienne;
- Le principe du respect du cadre réglementaire du Distributeur, incluant le respect du cadre réglementaire duquel a émané le choix des moyens d'approvisionnement du Distributeur.

[10] L'intervenant soumet, pour examen dans un dossier ultérieur, une proposition de réforme de la structure des tarifs qui, selon lui, pourrait permettre d'atteindre l'objectif recherché, dans le respect des principes proposés.

[11] En réplique, le Transporteur note l'appui de l'UMQ à ses conclusions et soumet que la préoccupation de l'intervenante concernant l'impact potentiel des modifications sur la rentabilité et la réalisation de projets éoliens milite en faveur d'un examen approfondi, hors de la présente audience.

[12] Le Transporteur, bien que ne partageant pas les réflexions et nouvelles propositions de l'intervenant S.É./AQLPA, mentionne être d'accord avec ce dernier quant à la proposition de permettre à toutes les parties intéressées de soumettre leurs représentations sur la politique d'ajouts au réseau de transport prise dans son ensemble lors d'un dossier ultérieur.

3. OPINION DE LA RÉGIE

[13] La Régie rappelle que lors du dossier tarifaire R-3669-2008, elle devait compléter l'examen du Dossier Matapédia, notamment en ce qui a trait à l'application du test de neutralité tarifaire et à l'établissement de la contribution du Distributeur pour ce projet,

questions laissées en suspens dans les décisions D-2007-141 et D-2008-052 et référées pour étude dans le cadre du présent dossier par la lettre du 30 avril 2008².

[14] La Régie a tenu une audience et traité de ces questions en phase 1 du présent dossier tarifaire. Elle a ensuite rendu la décision D-2009-071 sur le fond et demandé le dépôt d'une version modifiée de l'appendice J des Tarifs et conditions, selon les exigences contenues dans cette décision.

[15] Le Transporteur a proposé le report de l'examen de ces questions dans un dossier distinct de nature générique. Il n'a donc soumis aucune proposition de texte dans les délais accordés.

[16] Faute d'arguments suffisants de la part du Transporteur, la Régie a rejeté la demande de report. Elle a présenté, en annexe de sa décision D-2009-134, un projet de texte modifié de l'Appendice J des Tarifs et conditions, visant à refléter les conclusions de la décision D-2009-071. La Régie a permis aux participants de formuler leurs commentaires sur le projet de texte modifié.

[17] La Régie note que plusieurs des commentaires du Transporteur, notamment ceux ayant trait à la nature intégrée du service d'alimentation pour la charge locale et les arguments quant à la nécessité d'éviter toute discrimination envers les diverses formes d'énergie, portent sur des sujets qui ont été abordés dans le cadre de l'audience du présent dossier.

[18] Les arguments du Transporteur ayant trait à l'absence de fondements législatif ou jurisprudentiel concernant l'application à la charge locale du concept de neutralité tarifaire sont toutefois nouveaux, du moins dans leur présente formulation et portée. Il en est de même quant à l'argument selon lequel la décision D-2009-071 pourrait constituer un frein à la mise en œuvre de la stratégie énergétique.

[19] La Régie est toujours d'avis, sur la base de la preuve administrée dans les dossiers R-3631-2007 et R-3669-2008, que les modalités de l'Appendice J des Tarifs et conditions, telles qu'appliquées jusqu'à ce jour, n'assurent pas de façon satisfaisante, en raison des caractéristiques propres à certains projets, l'atteinte de l'objectif de neutralité tarifaire établi dans la décision D-2002-95.

² Dossier R-3731-2007, pièce A-16.

[20] Cependant, compte tenu des commentaires reçus des participants en réponse à l'invitation qu'elle formulait dans sa décision D-2009-134, la Régie juge opportun, dans ces circonstances, de permettre l'examen des questions encore en suspens dans le cadre d'un dossier distinct.

[21] À cet effet, considérant la teneur des commentaires reçus, la présente formation juge utile d'apporter les précisions qui suivent quant à la nature et la portée des enjeux qui seront discutés dans le cadre de cet examen.

[22] Selon la Régie, cet examen ou révision de l'appendice J devrait se situer en continuité avec les orientations retenues dans la décision D-2002-95, notamment quant au concept ou au test de neutralité tarifaire auquel elle a référé dans sa décision D-2009-071, la difficulté soulevée se situant essentiellement dans l'application pratique et concrète de ce concept ou de ce test aux divers projets de raccordement de centrales dont les coûts sont assumés par le Transporteur. Elle note que S.É./AQLPA soumet une proposition à cet égard.

[23] Pour établir ses conclusions, la présente formation a tenu compte, entre autres, des exigences de l'article 73 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*³ et de son règlement d'application, selon lequel la Régie autorise des investissements dans le cadre d'un projet donné. Ainsi, à moins d'une exception prévue spécifiquement au texte des Tarifs et conditions, comme c'est le cas pour les raccordements de charge du Distributeur en vertu de la section C de l'Appendice J, le cumul de projets, réalisés ou à venir, aux fins d'établir la contribution du Distributeur ou la neutralité tarifaire des ajouts au réseau n'est pas applicable.

[24] Elle juge également utile de préciser que les modalités envisagées par la Régie dans ses décisions antérieures concernant le projet Matapédia n'ont aucun impact sur le coût total de réalisation des projets éoliens. La question sous examen se limite à établir correctement qui, parmi les clients du Transporteur, doit assumer les coûts de ces projets.

[25] Dans sa décision D-2007-141⁴, la Régie avait conclu, sur la base de la preuve au dossier, que la réalisation du projet Matapédia se traduirait, selon les modalités proposées par le Transporteur, par un effet à la hausse important sur les tarifs de ce dernier. Dans sa

³ L.R.Q., c. R-6.01.

⁴ Pages 24-26.

décision D-2009-071⁵, la présente formation en est arrivée à la même conclusion en fonction de la preuve devant elle et a donc conclu que le texte de l'Appendice J devait être clarifié et amendé pour refléter ses conclusions.

[26] Dans la mesure où un tel impact à la hausse est inévitable, ce que le Transporteur anticipait dans le cadre du dossier R-3526-2004⁶, les clients du Distributeur devront nécessairement supporter le manque à gagner du Transporteur, que ce soit sous la forme d'une contribution initiale plus élevée ou sous la forme de tarifs de transport plus élevés qui découleraient de la mise en œuvre des projets. Le choix de l'une ou l'autre des solutions n'est pas nécessairement neutre pour les autres clients du Transporteur, soit les clients du service de point à point.

[27] La Régie rappelle enfin que, dans sa décision⁷, elle avait statué que le meilleur moyen d'assurer l'absence de discrimination entre les catégories d'utilisateur ou entre les diverses sources de production demeure l'application rigoureuse et uniforme du test de neutralité tarifaire. Compte tenu des nombreux commentaires des participants sur cette question et sur le rôle que devraient potentiellement jouer les tarifs du Transporteur à cet égard, elle juge opportun de permettre que ces préoccupations fassent l'objet d'un examen plus approfondi.

[28] En conclusion, compte tenu de l'importance d'établir un cadre réglementaire clair et équitable applicable à tous les clients du Transporteur, objectif également partagé par tous les participants, et de l'ampleur des impacts à long terme pouvant découler de la partie des coûts des projets de raccordement de centrales que doit assumer le Transporteur, la présente formation est d'avis, sur la base des commentaires reçus, qu'il est opportun que tous les aspects pertinents de la politique d'ajouts au réseau et les diverses solutions possibles soient examinés dans leur ensemble.

[29] Dans ces circonstances, la Régie permet que l'examen des modifications au texte des Tarifs et conditions devant s'appliquer, notamment, au projet Matapédia soit référé dans un dossier distinct du présent dossier. Aussi, il lui semble opportun que cet examen, de nature générique, se fasse dans le cadre du même dossier que celui mentionné dans la décision D-2009-071⁸.

⁵ Page 25.

⁶ Dossier R-3526-2004, pièce HQT-2, document 1, page 9.

⁷ Décision D-2009-071, page 23.

⁸ Page 31.

[30] La Régie donnera ultérieurement ses instructions concernant les modalités procédurales de cet examen et son échéancier.

[31] **En conséquence,**

La Régie de l'énergie :

RÉFÈRE, dans un dossier distinct, l'examen des modifications au texte des Tarifs et conditions des services de transport d'électricité nécessaires pour donner suite à la décision D-2009-071;

RÉFÈRE, pour examen dans un dossier distinct, l'établissement de la contribution du Distributeur dans le cadre du projet Matapédia.

Richard Carrier
Régisseur

Lucie Gervais
Régisseur

Jean-François Viau
Régisseur

Représentants :

- Association coopérative d'économie familiale de Québec (ACEF de Québec) représentée par M^e Denis Falardeau;
- Association de l'industrie électrique du Québec (AIEQ) représentée par M^e Sébastien Leblond;
- Association québécoise des consommateurs industriels d'électricité et Conseil de l'industrie forestière du Québec (AQCIE/CIFQ) représenté par M^e Pierre Pelletier;
- Énergie Brookfield Marketing Inc. (EBMI) représentée par M^e Paule Hamelin et M^e Pierre Legault;
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI) représentée par M^e André Turmel;
- Groupe de recherche appliquée en macroécologie (GRAME) représenté par M^e Geneviève Paquet;
- Hydro-Québec représentée par M^e F. Jean Morel et M^e Carolina Rinfret;
- Option consommateurs (OC) représentée par M^e Stéphanie Lussier;
- Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) représenté par M^e Annie Gariépy;
- Stratégies énergétiques et Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (S.É./AQLPA) représenté par M^e Dominique Neuman;
- Union des consommateurs (UC) représentée par M^e Hélène Sicard;
- Union des municipalités du Québec (UMQ) représentée par M^e Steve Cadrin.