

**DEMANDE DE MODIFICATION DES TARIFS D'HYDRO-QUÉBEC DANS SES
ACTIVITÉS DE TRANSPORT D'ÉLECTRICITÉ POUR LES ANNÉES 2013 ET 2014**

DOSSIER : R-3823-2012

**PLAN D'ARGUMENTATION DE
ÉNERGIE BROOKFIELD MARKETING SEC
(EBM)**

**PRÉSENTÉ À LA
RÉGIE DE L'ÉNERGIE DU QUÉBEC**

LE 27 NOVEMBRE 2013

TABLE DES MATIÈRES

I.	LA QUESTION DE L'APPENDICE K.....	3
	A) La portée du débat dans le présent dossier	3
	B) Les objectifs de la décision D-2012-010	5
II.	LA COMMERCIALISATION	9

I. LA QUESTION DE L'APPENDICE K

A) La portée du débat dans le présent dossier

1. Dans sa décision D-2013-090 (par. 43 et 44), la Régie décidait de procéder à la détermination des tarifs pour les années tarifaires 2013 et 2014 dans un seul et même dossier, dans un délai opportun afin qu'ils puissent être pris en compte dans les tarifs 2014 du Distributeur.
2. Au paragraphe 76 de cette même décision D-2013-090, la Régie indiquait que tous les sujets d'un dossier tarifaire usuel du Transporteur allaient être à l'ordre du jour dans le cadre de l'examen de l'année tarifaire 2014.
3. Dans sa demande d'intervention du 22 août (C-EBM-006), EBM indiquait notamment son intention d'intervenir dans le présent dossier en suivi de la décision D-2012-010 du dernier dossier tarifaire (R-3669-2008) à l'égard de l'Appendice K intitulé « *Processus d'information et d'échanges sur la planification réseau de transport* ».
4. À ce titre, un des points qu'EBM voulait soulever était le fait que la rencontre effectuée par le Transporteur en date du 7 juin 2013 ne répondait pas à la décision D-2012-010 puisqu'elle n'avait pas permis, entre autres, d'initier avec le Transporteur de véritables échanges sur la planification de son réseau de transport dans le cadre d'un processus ouvert et transparent.
5. EBM cherchait également à ce que la Régie émette des directives additionnelles relativement à l'Appendice K afin qu'HQT mette véritablement en œuvre un processus d'information et d'échanges ouvert et transparent sur la planification du réseau de transport.
6. Suite au dépôt des demandes d'intervention, la Régie rendait sa décision procédurale D-2013-145 sur les demandes d'intervention et le cadre de ces interventions.
7. Sans vouloir remettre en cause pour l'instant les termes de l'Appendice K, la Régie permettait aux parties de traiter du respect (ou non) par le Transporteur de la décision D-2012-010 relativement à l'Appendice K (D-2013-145, par. 55).
8. En date du 22 octobre 2013, EBM soumettait sa preuve dans le présent dossier (C-EBM-0014).
9. Après le dépôt de notre preuve, en réponse à une contestation initiée par NLH au sujet des réponses aux demandes de renseignements, la Régie indiquait en date du 25 octobre 2013 dans sa décision D-2013-175 ce qui suit :

« [14] Le débat dans le présent dossier se limite à examiner si le processus d'échange et d'information relatif à la planification du réseau (le processus) entrepris à ce jour par le Transporteur respecte, de manière globale, les objectifs de la décision D-2012-0102. »

Dans le corps de cette décision, il est mentionné que le processus doit répondre à certains objectifs tels que l'implication des clients en temps opportun et une meilleure compréhension des méthodes utilisées par le Transporteur.

[15] La Régie est d'avis que les informations recherchées par l'intervenante ne sont pas pertinentes aux fins de déterminer si la rencontre tenue le 7 juin 2013 par le Transporteur dans le cadre du processus rencontre les objectifs de la décision, mais visent plutôt le contenu du processus lui-même. Les préoccupations soulevées par l'intervenante pourront être abordées lors des rencontres à venir dans le cadre du processus. À cet égard, la Régie constate que le Transporteur a pris bonne note des commentaires et suggestions soumis par les participants lors de cette première rencontre ainsi que des préoccupations soulevées par les intervenants dans le présent dossier.

[16] De plus, comme précisé à la décision D-2012-010, un dossier réglementaire tel que le présent dossier tarifaire ne constitue pas le forum approprié pour tenir les échanges prévus dans le cadre du processus. »

(Nos soulignés)

10. Lors de certains échanges tenus en cours d'audience avec la formation et dans le cadre de notre preuve, nous avons tenté de sensibiliser la Régie aux objectifs poursuivis par EBM en suivi de la décision D-2012-090 pour s'assurer du respect de cette décision de façon prospective, afin de mettre en œuvre un véritable processus d'information et d'échanges ouvert et transparent sur la planification du réseau de transport sans avoir nécessairement à initier un processus de plainte ou à refaire de façon répétée le même débat¹.
11. Avec égards, nous croyons que le dossier tarifaire est le forum approprié pour un client de service de transport de point à point pour s'assurer du suivi de décisions passées de la Régie et prévoir les améliorations requises surtout lorsqu'il est question de planification du réseau de transport soit un des enjeux de fonds à traiter dans le cadre d'un dossier tarifaire. EBM se réserve par ailleurs l'ensemble de ses droits advenant que celle-ci ait à procéder par le biais d'un autre recours conformément aux directives de la Régie.
12. Dans sa décision D-2013-090 concernant toute la question de qui devrait être le demandeur dans le présent dossier, la Régie conclut qu'en matière tarifaire elle procède de manière inquisitoire (et non contradictoire par. 157), ce qui veut dire que le débat vise moins à déterminer les droits des individus qu'à informer et que l'encadrement procédural se veut plus souple, ouvert à une large participation pour paraphraser les auteurs cités par la Régie (au paragraphe 156 de la décision D-2013-090).
13. Le Transporteur indiquait aussi dans le cadre de ses représentations menant à cette décision qu'en matière tarifaire, la Régie agissait plutôt dans le cadre d'un processus quasi-législatif par opposition à une plainte où la Régie doit alors arbitrer des faits à l'application d'une norme (D-2013-090, par. 153).

¹ n.s. du 25 novembre 2013, témoignage en chef d'EBM, p. 82, l. 21 à p. 83, l. 5

14. Outre l'importance du sujet de la planification ouverte et transparente dans le cadre d'une tarification, nous voulions aussi éviter d'avoir recours à une procédure de nature contradictoire pour un suivi de décision tarifaire.

B) Les objectifs de la décision D-2012-010

15. Tel qu'indiqué dans le témoignage en chef des représentants de EBM, la décision D-2012-010 comporte des objectifs importants dont le Transporteur n'a pas fait état lors de son témoignage².
16. Au paragraphe 59 de notre preuve (C-EBM-014), nous faisons référence à l'objectif de la FERC qui était d'assurer un traitement équitable et non-discriminatoire de l'ensemble des clients dans leurs accès au réseau et citons les paragraphes 303 et 304 de la décision D-2012-010 que nous reprenons ici au long :

« [303] Néanmoins, la Régie juge que l'objectif de la FERC d'assurer une protection suffisante contre les risques de discrimination induite en matière de planification des réseaux de transport mérite une attention particulière, en raison, d'une part, du caractère monopolistique des activités de transport d'électricité au Québec et, d'autre part, de la présence d'affiliées dans les secteurs de la distribution et du marché de gros de l'électricité.

[304] La Régie réitère l'objectif fondamental d'assurer le traitement équitable et non discriminatoire de l'ensemble des clients dans leur accès au réseau, objectif qu'elle a énoncé à plusieurs reprises dans ses décisions. À cette fin, la Régie a adopté, au fil des ans, divers outils réglementaires, dont le texte des Tarifs et conditions, lequel inclut une partie IV portant sur les conditions applicables à la desserte de la charge locale au Québec et un appendice J portant sur la politique d'ajouts au réseau. Ces outils comprennent également le système OASIS, le code de conduite du Transporteur ainsi que le processus de traitement des plaintes des clients du réseau de transport. »

(Nos soulignés)

17. La Régie reconnaissait aussi l'importance de mettre en place un processus d'échanges et d'information en temps opportun et d'échanges significatifs pour que le Transporteur en tienne compte dans son exercice de planification :

« [314] La Régie retient également que les clients souhaitent être impliqués en temps opportun dans un processus ouvert et transparent et ainsi avoir la possibilité de tenir des échanges significatifs avec le Transporteur préalablement à l'élaboration de sa planification.

[315] La Régie est d'avis que la mise en place d'un cadre d'échanges ouvert et consacré aux aspects liés à la planification du réseau est justifiée dans les circonstances. Par la présentation des plans d'évolution des actifs tenant compte à la fois des besoins exprimés par les clients et du développement prévu du réseau, ces échanges

² n.s. du 25 novembre 2013, témoignage en chef d'EBM, p. 84, l. 10 à p. 87, l. 10

permettront une meilleure compréhension des solutions à moyen et long termes telles que les envisage le Transporteur.

[316] La mise en place d'un tel cadre d'échanges doit donner aux clients du service de transport l'opportunité de tenir des discussions en temps opportun avec le Transporteur lui permettant d'en tenir compte dans son exercice de planification. Ces échanges et discussions se tiendront dans un cadre autre que celui d'un dossier réglementaire. »

(Nos soulignés)

18. Finalement, il y a lieu de rappeler le libellé même de l'Appendice K :

« Le Transporteur doit mettre en œuvre un processus d'information et d'échanges sur la planification de son réseau avec l'ensemble de sa clientèle. Ce processus a pour objectif de permettre une meilleure compréhension des méthodes utilisées par le Transporteur et d'assurer une plus grande transparence dans l'élaboration de la planification de son réseau.

Le processus d'information et d'échanges doit comprendre des rencontres annuelles dans une démarche d'ouverture et de transparence envers l'ensemble de la clientèle, par l'échange d'informations favorisant l'élaboration de solutions compatibles avec le développement optimal du réseau de transport.

Le Transporteur doit faire rapport, une fois par année, à la Régie des rencontres tenues dans le cadre de ce processus. »

(Nos soulignés)

19. Selon nous, le Transporteur n'a pas respecté de façon globale les objectifs de la décision D-2012-010.
20. Il a répondu en partie à un des besoins notés par la Régie, soit de fournir certains intrants liés à la planification.
21. L'on indique qu'il a respecté qu'en partie l'un des objectifs parce que le niveau de détails recherchés devait être plus important que la présentation fort générale fournie. En effet, la Régie indiquait, au paragraphe 313 de la décision D-2012-010, ce qui suit :

«[313] (...) Ces intrants comprennent, entre autres, les critères de conception utilisés, les méthodologies employées pour la planification du réseau et dans la réalisation des études d'impact, ainsi que les modalités de prise en compte des besoins des clients. »

22. Or, la présentation effectuée (voir le rapport du Transporteur à la Régie de l'énergie dans le cadre du processus d'information et d'échanges sur la planification du réseau de transport du 9 septembre 2013 dont l'extrait sur la planification (C-EBM-0017) par le Transporteur reprenait essentiellement ce qui avait été présenté dans le dossier R-3669-

2008³ et n'a nullement offert le niveau de détails requis de la Régie (paragraphe 313 de D-2012-010).

23. Il n'était pas suffisant pour le Transporteur d'exprimer sa vision et son interprétation de la décision D-2012-010 et du fonctionnement futur du processus selon ses propres paramètres.
24. Le Transporteur reconnaît d'ailleurs que la rencontre allait porter sur un des objectifs, soit la présentation du processus et des intrants⁴ et que tous les objectifs de la décision n'ont pas été abordés⁵.
25. Avant cette rencontre, il n'y a pas eu de consultation auprès des participants quant à l'élaboration de l'ordre du jour⁶ et ce, même si EBM a offert son aide⁷.
26. Il n'y a eu aucun échange de façon spécifique relatif à la planification :
 - le Transporteur reconnaît qu'il voulait tout d'abord effectuer une rencontre de compréhension et que lors des prochaines rencontres, le Transporteur comptait « (...) échanger avec les participants sur l'évolution des actifs, de ses actifs en tenant compte des besoins exprimés par les client (sic) et du développement nécessaire de son réseau »⁸;
 - il n'y a pas eu d'échanges avec les participants sur les besoins ni de discussions sur l'identification des solutions optimales⁹;
 - il n'y a pas eu d'échanges relativement aux sujets décrits au paragraphe 315 de la décision D-2012-010¹⁰;
 - EBM a témoigné à l'effet qu'il n'y avait pas eu d'échanges entre les participants¹¹.
27. *A fortiori*, il n'y a pas eu d'échanges significatifs tel que requis par la Régie dans la décision D-2012-010¹² et EBM, tout comme les autres intervenants, n'ont pas pu participer en temps opportun afin d'avoir un impact dans le cadre de la planification pour 2013 et 2014¹³.

³ C-EBM-0014, par. 62 et n.s. 25 novembre 2013, témoignage en chef de EBM , p. 89, l. 8 à p. 90, l. 12

⁴ n.s. du 19 novembre 2013, contre-interrogatoire du panel 2, p. 11, l. 9 à 16

⁵ n.s. du 19 novembre 2013, contre-interrogatoire du panel 2, p. 31, l. 1 à 19

⁶ n.s. du 19 novembre 2013, contre-interrogatoire du panel 2, p. 11, l. 2 à 20

⁷ n.s. du 25 novembre 2013 , témoignage en chef de EBM p. 88, l. 4 à 21

⁸ n.s. du 18 novembre 2013, panel 2, p. 182

⁹ n.s. du 19 novembre 2013, contre-interrogatoire du panel 2, p. 21, l. 13 à p. 22, l. 5

¹⁰ n.s. du 19 novembre 2013, contre-interrogatoire du panel 2, p. 29, l. 12 à p. 30, l. 25

¹¹ n.s. du 25 novembre 2013 témoignage en chef de EBM, p. 90, l. 5 et 6

¹² n.s. du 25 novembre 2013, témoignage en chef de EBM, p. 90, l. 5 à p. 91, l. 7

¹³ n.s. du 25 novembre 2013, témoignage en chef de EBM, p. 90, l. 7 à 12

28. Il y a aussi lieu de rappeler que le texte de l'Appendice K réfère à la tenue de « rencontres annuelles » alors que l'obligation de faire rapport à la Régie se fait une fois par année.
29. À l'avenir, ces rencontres devraient permettre aux intervenants d'avoir de véritables échanges en matière de planification incluant notamment les besoins, les données horaires sur les interconnexions, la question des réseaux régionaux et la congestion interne ou les contraintes internes, les enjeux de fiabilité, la question des retraits d'actifs, les solutions de transport dans un sens large pouvant inclure les questions de production (voir le site internet de BC Hydro dont l'extrait C-EBM-0023) en vue d'un développement optimal du réseau de transport¹⁴.
30. Tous ces sujets sont importants pour permettre une plus grande transparence liée au processus de planification de l'Appendice K.
31. Ces rencontres devraient être présidées par le Coordonnateur de la fiabilité pour permettre une plus grande neutralité car le Transporteur est à la fois celui qui offre certaines des solutions de transport et le décideur (C-EBM-0014, par. 77 à 80). Le Coordonnateur de fiabilité est également responsable de l'adéquation des besoins liés à la charge, à la production et au transport ce qui n'est pas le cas du Transporteur qui n'est que l'outil de mise en œuvre de la solution déterminée.
32. Il y a lieu aussi de rappeler que le but des ordonnances 890 et suivantes de la FERC était d'éviter la discrimination induite et permettre le traitement équitable de l'ensemble des joueurs. En fonction de ce but, la Régie a justement décidé d'ajouter un Appendice K vu le caractère monopolistique des activités de transport au Québec.
33. Le Transporteur demeurerait responsable de l'application des *Tarifs et conditions* mais le Coordonnateur de la fiabilité pourrait jouer le rôle de coordonnateur/facilitateur des rencontres, surtout que l'évaluation des solutions de transport implique toujours la fiabilité.
34. Le représentant d'EBM, monsieur Cormier, a expliqué que la fiabilité est un des intrants de la planification du réseau. Il a donné à ce titre l'exemple de l'investissement Hertel-des-Cantons suite à la crise du verglas¹⁵.
35. Aussi, le Coordonnateur de la fiabilité fait partie du Transporteur (HQT-2, doc. 1). C'est d'ailleurs Hydro-Québec, dans ses activités de transport d'électricité, qui a déposé auprès de la Régie la demande en vue de désigner sa direction Contrôle des mouvements (CME) à titre de coordonnateur de la fiabilité au Québec et la Régie n'a pas retenu la proposition d'avoir une entité corporative distincte (D-2007-95 et D-2011-132).

¹⁴ C-EBM-0014, par. 66, 69, 72 à 76, 82 et 83; n.s. du 25 novembre 2013, témoignage en chef EBM, p. 92, l. 8 à p. 97, l. 22 (sur les contraintes du réseau); p. 100, l. 6 à p. 101, l. 4 (sur la question des retraits planifiés)

¹⁵ n.s. du 25 novembre 2013, témoignage en chef EBM, p. 105, l. 7 à p. 107, l. 2

36. C'est le Coordonnateur de la fiabilité qui est l'équivalent des IESO, NBSO, NYISO et ISO-NE dans les réseaux voisins. Il possède une unité « Planification » (D-2011-132, par. 17).
37. La Régie devrait s'assurer que l'ensemble des intrants, incluant ceux reliés aux activités d'approvisionnement du Distributeur, fasse partie des discussions lors des rencontres de planification à venir. Le Coordonnateur de la fiabilité est l'entité la mieux placée pour intégrer l'ensemble des intrants nécessaires pour la planification du réseau¹⁶.
38. Finalement, c'est le Coordonnateur de la fiabilité qui est l'exploitant du réseau de transport et qui fournit le plan annuel intégré des retraits et les disponibilités du réseau pour les fins d'utilisation du réseau par les clients¹⁷.

II. La commercialisation

39. À la lumière de l'expérience ontarienne, des changements apportés au réseau depuis 2002 et des modifications des besoins, EBM propose à la Régie dans le cadre de la prochaine tarifaire de revoir la réglementation des tarifs de transport suite à une étude de causalité des coûts en vue que chaque catégorie de clients paient un tarif juste et raisonnable¹⁸.
40. EBM a fait état de l'importance de revoir la méthodologie d'établissement des tarifs établie dans la décision D-2002-95 en fonction de la causalité des coûts comme dans le dossier ontarien pour s'assurer qu'il n'y ait pas d'inter-financement entre les catégories de clients.
41. Quant à la programmation aux 15 minutes, le Transporteur, suite aux questions du procureur de la Régie, a confirmé qu'il était satisfait du projet pilote avec l'interconnexion MASS et qu'il ne voyait pas de véritables barrières à explorer la mise en place de ces programmes ailleurs dans les juridictions avoisinantes¹⁹.
42. Pour ces motifs, EBM propose que le Transporteur soit proactif et qu'il initie les démarches avec les autres réseaux voisins et ce, de manière ouverte et transparente c'est-à-dire en consultation avec les clients pouvant être intéressés à la mise en place de ce type de service.²⁰
43. Avant de conclure et sans avoir analysé de façon exhaustive la question, nous croyons que tel que questionné par la Régie, vu l'augmentation des coûts du dossier Chomedey, le Transporteur devrait amender son dossier initial en vertu de l'article 73 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* en vue d'obtenir les autorisations requises auprès de la Régie.

¹⁶ voir note 15.

¹⁷ http://www.hydroquebec.com/transenergie/fiabilite/popup_cme.html

¹⁸ C-EBM-0014, par. 6 à 10, 14 à 20; n.s. du 25 novembre 2013, témoignage en chef EBM, p. 109, l. 12 à p. 111, l. 20

¹⁹ n.s. du 20 novembre 2013, contre-interrogatoire du panel 2, p. 207, l. 16 à p. 211, l. 24

²⁰ n.s. du 25 novembre 2013, témoignage en chef de EBM, p. 111, l. 21 à p. 113, l. 25

44. En conclusion, nous faisons les constats et recommandations suivants :

- la Régie devrait reconnaître que le Transporteur n'a pas respecté l'ensemble des objectifs de la décision D-2012-010;
- La Régie devrait demander au Transporteur de se conformer à la décision D-2012-010;
- La Régie devrait demander au Transporteur de tenir compte des recommandations faites dans le présent dossier pour les prochaines rencontres notamment :
 - Impliquer le Coordonnateur de la fiabilité afin que celui-ci coordonne et facilite les prochaines rencontres à venir;
 - Traiter des contraintes de transport interne du réseau (ex : le rapport déposé au NPCC (C-EBM-0022));
 - Traiter de la planification des retraits lors des rencontres de l'Appendice K;
 - Tenir des minutes de rencontres;
 - Afficher de façon prospective, sur son site web, les documents à être discutés afin que les participants puissent se préparer avant les rencontres et puissent proposer des modifications à l'ordre du jour.
- La Régie devrait exiger que le Transporteur fournisse, lors du prochain dossier tarifaire, une étude complète de causalité des coûts pour établir les tarifs de transport pour les différents types de clients.
- La Régie devrait exiger que le Transporteur procède aux démarches requises afin d'étendre la programmation aux 15 minutes à l'ensemble de ses interconnexions.

Le tout respectueusement soumis.