QUÉBEC

NO : R-3888-2014
Phase 2

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

DEMANDE DE MODIFICATION DE LA POLITIQUE D'AJOUTS AU RÉSEAU DE TRANSPORT

HYDRO-QUÉBEC
(ci-après le «TRANSPORTEUR»)

Demanderesse

et

L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES CONSOMMATEURS INDUSTRIELS D'ÉLECTRICITÉ

et

LE CONSEIL DE L'INDUSTRIE FORESTIÈRE DU QUÉBEC

(Ci-après collectivement « Intervenants »

MÉMOIRE DE L'AQCIE ET DU CIFQ

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3888-2014
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
par HQT
Date: 16 mai 2019
Pièces no: B-0217

Contexte

Dans sa décision D-2018-077, la Régie précise ainsi le traitement des phases finales du dossier sous étude :

> *« [74] En conséquence, la Régie traitera ce dossier en deux temps, soit la phase 2A (Phase 2A) et la phase 2B (Phase 2B). La Phase 2A examinera les modifications au texte des Tarifs et conditions en suivi des décisions D-2015-209, D-2017-102, D-2016-093 et D-2017-025. La Phase 2B, quant à elle, sera consacrée au suivi des engagements et à la définition de la catégorie Maintien et amélioration. »* [1]

Cependant, dans sa décision D-2018-152, la Régie précise qu'elle reporte à un dossier ultérieur les enjeux en lien avec le suivi des engagements et retire ce sujet du présent dossier.[2]

En conformité avec ces décisions, les Intervenants présentent certaines recommandations concernant des modifications au texte des Tarifs et conditions. De plus, conformément à l'objectif de la Régie, d'amener *une plus grande prévisibilité et une stabilité dans ses décisions, ainsi qu'une plus grande efficience lors de l'examen des dossiers en vertu de l'article 73 de la Loi*[3], les Intervenants présentent des recommandations concernant la définition des catégories d'investissements du Transporteur et leur portée.

1. MODIFICATIONS AU TEXTE DES TARIFS ET CONDITIONS

Les Intervenants considèrent que les propositions de modifications présentées par le Transporteur répondent généralement au suivi des décisions D-2015-209, D-2016-093 D-2017-025 et D-2017-102. Cependant, ils proposent quelques autres modifications en vue de préciser et clarifier certains points.

1.1. <u>Appendice J, section A</u>

Les Intervenants reproduisent ci-dessous une demande de renseignement formulée par eux et la réponse du Transporteur :

---

[1] D-2018-077, page 16
[2] D-2018-152, page 20, paragraphe 97
[3] D-2018-152, page 15, paragraphe 72

***« 1. Référence** :* *B-0161, pages 176 et 177*

Préambule :

À la page 176 de la référence, la modification proposée à l'Appendice J, section A, 2e paragraphe, mentionne notamment « [...] Le montant réel encouru par le Transporteur sera payable en totalité par le requérant selon les modalités décrites à l'article 2 ci-dessous. »

À la page 177 de la même référence, l'article 2 s'intitule comme suit : « 2. Modalités d'établissement de la contribution du client du service de transport de point à point, en vertu de la Partie II des présentes, dans le cas d'un projet comportant plusieurs dates de mises en service échelonnées dans le temps. »

Demande :

1.1 Veuillez préciser quelles seraient les modalités dans le cas d'un projet ne comportant pas plusieurs dates de mises en service échelonnées dans le temps.

Réponse :

L'application du versement de la contribution serait la même que pour les mises en services échelonnées dans le temps soit, comme mentionné à la pièce HQT-2, Document 2 révisée du présent dossier. Ainsi, lorsqu'exigible, toute contribution devra être versée au plus tard le 31 décembre de l'année où la mise en service qui y est associée a été réalisée.

Par souci de clarté, le Transporteur pourrait d'apporter des modifications à la codification de l'appendice J concernant les modalités du versement de la contribution dans le cas d'un projet comportant une seule mise en service, lors du prochain dépôt d'une version révisée des pièces des Tarifs et conditions. » [4]

Le Transporteur étant disposé à clarifier ce point, les Intervenants proposent la modification indiquée ci-après.

[4] B-0171, page 3

Le texte proposé par le Transporteur est le suivant:

> ***« 2. Modalités d'établissement de la contribution du client du service de transport point à point, en vertu de la Partie II des présentes, dans le cas d'un projet comportant plusieurs dates de mises en service échelonnées dans le temps.***
>
> *Lors d'ajouts au réseau comportant plusieurs dates de mises en service échelonnées dans le temps, l'approche suivante sera appliquée :*[...] » [5]

Les Intervenants proposent plutôt le texte qui suit:

> ***« 2. Modalités d'établissement de la contribution du client du service de transport point à point, en vertu de la Partie II des présentes.***
>
> *Dans le cas d'un projet comportant une seule date de mise en service, toute contribution exigible devra être versée au plus tard le 31 décembre de l'année où la mise en service a été réalisée.*
>
> *Dans le cas d'un projet comportant plusieurs dates de mises en service échelonnées dans le temps l'approche suivante sera appliquée :*[...] »

1.2. Puissance maximale à transporter

Les Intervenants constatent que l'expression « puissance maximale à transporter » apparaît à plusieurs endroits du texte actuel ou proposé des Tarifs et conditions, dont :

- l'article 12A.3 Séquence des études d'impact (page 31)
- l'article 39.2 Nouvelles charges raccordées au réseau du Transporteur (page 105)
- la section B de l'appendice J (page 179)
- la section C de l'appendice J (page 185)
- la section E de l'appendice J (page 186)
- la section E de l'appendice J, où cette expression est définie (page 187).

La définition proposée par le Transporteur réfère à plusieurs situations et, en réponse à une demande de renseignements, celui-ci confirme que l'expression

[5] B-0161, page 177

utilisée à chacune des pages mentionnées réfère *« à la même réalité que la définition indiquée à la page 187 »*[6], ce qui paraît exact.

Cependant, afin de faciliter la compréhension du texte et d'éviter toute ambiguïté, les Intervenants recommandent que l'expression « puissance maximale à transporter » soit incluse à la sous-section 1 de la section 1, laquelle comporte la définition de certains termes utilisés dans les Tarifs et conditions.

De plus, afin d'éviter toute difficulté d'interprétation, les Intervenants recommandent une modification pour la définition de la puissance maximale à transporter dans le cas d'un client raccordé directement au réseau de transport.

La définition actuelle proposée par le Transporteur est la suivante :

> *« Dans le cadre d'une demande de croissance de charge du Distributeur impliquant un client raccordé ou à raccorder directement au réseau de transport, la puissance maximale à transporter correspond à la nouvelle charge demandée par le Distributeur pour son client ».*[7]

Les Intervenants proposent plutôt la définition qui suit (modifications en caractère gras):

> *« Dans le cadre d'une demande de croissance de charge du Distributeur impliquant un client* ***à raccorder*** *directement au réseau de transport, la puissance maximale à transporter correspond à la charge demandée par le Distributeur pour son client.*
>
> ***Dans le cadre d'une demande de croissance de charge du Distributeur impliquant un client déjà raccordé directement au réseau de transport, la puissance maximale à transporter correspond à l'augmentation de la charge demandée par le Distributeur pour son client.*** *»*

1.3. Arrangement électrique vs projet d'expansion du réseau

Les Intervenants sont d'accord avec la proposition du Transporteur de modifier l'expression « projet d'expansion du réseau de transport retenu par le Transporteur » par « arrangement électrique proposé par le Transporteur », à la

[6] B-0171, page 5
[7] B-0161, page 189

section D de l'appendice J, tel que proposé par le Transporteur en réponse à une demande de renseignements des Intervenants.[8]

1.4. Appendice J, section D

Dans la proposition actuelle du Transporteur, le titre de la section est :

> *« Section D – Ajouts au réseau pour une nouvelle interconnexion avec un réseau voisin »*[9]

Étant donné que la section traite également du cas d'un accroissement de la capacité d'une interconnexion existante, les Intervenants recommandent que le titre soit modifié de la façon suivante afin de refléter les deux situations :

> ***« Section D – Ajouts au réseau pour une nouvelle interconnexion avec un réseau voisin ou pour un accroissement de la capacité d'une interconnexion existante »***

2. CATÉGORIES D'INVESTISSEMENTS

Les investissements du Transporteur se répartissent en quatre catégories :

- Maintien des actifs;
- Maintien et amélioration de la qualité du service;
- Respect des exigences;
- Croissance des besoins de la clientèle.[10]

Les trois premières catégories ne génèrent pas de revenus et le coût des investissements de ces catégories est assumé par l'ensemble des clients du Transporteur par le biais des tarifs de transport. Cependant, la quatrième catégorie génère des revenus et le coût des investissements de cette catégorie est assumé par le client qui déclenche les investissements selon les modalités définies dans les Tarifs et conditions.

L'analyse de la preuve du Transporteur, notamment le document B-0176, soulève, chez les Intervenants, des préoccupations sur les questions suivantes :

---

[8] B-0171, page 11
[9] B-0161, page 187
[10] B-0176, page 5

- Le traitement des impacts de la fermeture d'une centrale;
- L'application du principe du déclencheur-payeur;
- Le total des investissements à considérer dans le cas de l'intégration d'une nouvelle centrale ou de l'augmentation de la capacité d'une centrale existante;
- Le total des investissements à considérer dans le cas de la réalisation d'une nouvelle interconnexion ou de l'augmentation de la capacité d'une interconnexion existante.

2.1. Le traitement des impacts de la fermeture d'une centrale

Le Transporteur indique que les investissements requis pour maintenir la fiabilité du réseau à la suite de la fermeture de centrales ou d'un retrait ou d'un déplacement de charges sont inclus dans la catégorie Maintien et amélioration de la qualité du service, d'où il découlerait que le coût de ces investissements devrait être assumé par l'ensemble des clients du Transporteur.

En réponse à une demande de renseignements, le Transporteur justifie sa position de la façon suivante :

> ***« – le Transporteur doit, en vertu de ses Tarifs et conditions, fournir un service de transport permettant de répondre aux besoins des clients, en assurant la fiabilité du réseau et la qualité du service, ce qui implique de maintenir la qualité du service ou la fiabilité du réseau à la suite de la fermeture d'une centrale ou du retrait d'une charge ;***
>
> ***– les investissements ainsi réalisés, ont été antérieurement reconnus par la Régie comme faisant partie de la catégorie Maintien et amélioration de la qualité du service ;***
>
> ***– la Régie a établi qu'il était équitable que tous les clients contribuent au paiement d'ajouts au réseau classés dans la catégorie d'investissement Maintien et amélioration de la qualité du service. »***[11]

De plus, questionné sur l'impact du décret 1277-2001, relatif à l'électricité patrimoniale, quant à la responsabilité financière des investissements requis par la fermeture d'une centrale, le Transporteur mentionne :

> ***« Le décret 1277-2001 porte sur les caractéristiques de l'approvisionnement des marchés québécois en électricité***

[11] B-0190, page 7

> ***patrimoniale. Ce décret n'intervient pas dans le traitement d'un investissement sur le réseau de transport. Ce décret fait référence à un approvisionnement d'un volume annuel d'électricité que le fournisseur d'électricité, doit rendre disponible. Les obligations d'Hydro-Québec à cet effet visent un volume d'électricité sans désignation de centrales. Hydro-Québec peut s'acquitter de ses obligations à partir des ressources à sa disposition. »***[12]

Les Intervenants rappellent le texte de l'article 6 du décret 1277-2001 relatif à l'électricité patrimoniale :

> *« 6. L'approvisionnement patrimonial inclut tous les services nécessaires et généralement reconnus pour en assurer la sécurité et la fiabilité; »*[13]

L'obligation d'Hydro-Québec ne se limite donc pas uniquement à rendre disponible le volume annuel d'électricité patrimoniale, mais elle inclut également la fourniture de *tous les services nécessaires et généralement reconnus pour en assurer la sécurité et la fiabilité* en contrepartie du prix qui lui est payé et qui est établi annuellement par décret du Gouvernement.

Ainsi, dans le cas où la fermeture d'une centrale fournissant une partie de l'électricité patrimoniale occasionne un impact sur la sécurité et la fiabilité du réseau, les investissements requis pour corriger la situation font partie des obligations d'Hydro-Québec, laquelle ne saurait valablement s'en décharger en refilant la facture à sa clientèle.

En conséquence, les Intervenants recommandent à la Régie de modifier le texte de la définition de la catégorie Maintien et amélioration de la qualité du service.

Le texte proposé par le Transporteur est le suivant:

> *« Les investissements attribués à cette catégorie sont destinés au maintien ou à l'amélioration de la qualité du service rendu par le Transporteur à l'égard de la capacité de service offerte. Ils incluent notamment les investissements requis pour maintenir la fiabilité du réseau à la suite de la fermeture de centrales ou d'un retrait ou d'un déplacement de charges. »*

---

[12] B-0190, page 7
[13] Décret 1277-2001, article 6

Les Intervenants proposent plutôt le texte qui suit:

> *« Les investissements attribués à cette catégorie sont destinés au maintien ou à l'amélioration de la qualité du service rendu par le Transporteur à l'égard de la capacité de service offerte. Ils incluent notamment les investissements requis pour maintenir la fiabilité du réseau à la suite d'un retrait ou d'un déplacement de charges ou de la fermeture de centrales. Ils n'incluent toutefois pas les investissements requis à cette fin par suite de la fermeture ou de la réduction de la capacité de centrales qui contribuent à rendre disponible l'électricité patrimoniale au sens du décret 1277-2001, lesquels demeurent à la charge exclusive d'Hydro-Québec. »*

2.2. L'application du principe du déclencheur-payeur

Dans sa décision D-2015-209, rendue au présent dossier, la Régie a statué de la façon suivante :

> *« [691] Quant à l'approche basée sur un remboursement d'une partie des coûts payés par un client lorsque l'ajout est utilisé par un nouvel utilisateur, la Régie est d'avis qu'elle est difficilement transposable au Transporteur, dans la mesure où il est difficile d'identifier les bénéficiaires présents et futurs et de quantifier les bénéfices, lorsqu'il s'agit du réseau de transport. Elle constate que pour cette approche, également, aucune méthodologie concrète d'application dans le contexte du Transporteur n'a été proposée. »*[14]

Cette position est rappelée dans la décision D-2018-152 où, concernant l'hypothèse d'une répartition des coûts selon les bénéficiaires, la Régie mentionne :

> *« [39] La Régie a reconnu que, sur un plan conceptuel, cette approche permettrait d'éviter que le coût total d'un investissement répondant aux besoins de plus d'un utilisateur soit payé en tout ou en majeure partie par le déclencheur initial de l'ajout selon la solution technique globale et qu'elle répondrait davantage au principe de l'utilisateur-payeur.*
>
> *[40] Toutefois, elle s'interrogeait, notamment, sur les modalités d'application de cette approche et constatait qu'aucune*

[14] D-2015-209, page 162

> *méthodologie concrète d'application dans le contexte québécois n'avait été proposée. Elle retenait également que cette nouvelle approche, si elle pouvait être applicable au Québec, nécessiterait des modifications importantes au processus de planification du Transporteur.*
>
> *[41] Enfin, après un examen de l'ensemble des propositions, la Régie n'a pas retenu cette approche et a plutôt choisi de maintenir l'approche basée sur l'utilisation de la file d'attente (« Queuing ») avec certaines nuances dans son application. »*

Les Intervenants ne remettent pas en question à la présente phase du dossier la décision de la Régie à ce sujet, mais ils souhaitent vivement que cette problématique soit examinée de nouveau dans un avenir rapproché, la solution présentement retenue étant de nature à perpétuer et à amplifier une situation inéquitable.

À cet égard, ils reproduisent ci-dessous une clause de l'Entente de raccordement conclue entre le Producteur et le Transporteur concernant l'intégration des centrales du complexe La Romaine au réseau du Transporteur :

> *« Conformément aux dispositions des Tarifs et Conditions, dans le cas où le complexe hydroélectrique de la Romaine est retenu, en totalité ou en partie, par Hydro-Québec Distribution comme source d'approvisionnement en électricité, l'engagement du Producteur pour couvrir les frais d'intégration sera réduit dans une proportion égale à la quantité de MW retenue par Hydro-Québec Distribution et ce, en tenant compte de la date où la production est retenue par Hydro-Québec Distribution.*[15] (Nos soulignements)

Les Intervenants constatent que la clause susdite de l'entente intervenue entre le Transporteur et le Producteur, « conformément aux dispositions des tarifs et conditions », est difficilement conciliable avec les considérations émises par la Régie au paragraphe 691 de la décision D-2015-209. Il résulte, en effet, de la coexistence de *Conditions de service* permettant de réduire les obligations du Producteur dans un cas comme celui visé à l'entente de raccordement (application du principe du bénéficiaire-payeur), d'une part, et de *Conditions de service* ne permettant pas de faire supporter par certains utilisateurs (notamment le Producteur) une partie des obligations des premiers utilisateurs dans des situations analogues (application du principe du déclencheur-payeur), d'autre

---

[15] R-3757-2011, B-0005, page 26 (page 24 de l'Entente de raccordement pour l'intégration des centrales du complexe La Romaine au réseau de transport d'Hydro-Québec.)

part, une situation injuste à laquelle il importe de remédier dans les meilleurs délais.

Les Intervenants représentent à la Régie que la responsabilité d'initier les efforts requis pour développer une méthodologie concrète d'application du principe du bénéficiaire- payeur qui assurerait l'équilibre entre les droits et obligations du Producteur, d'une part, et ceux des autres utilisateurs du réseau de transport, d'autre part, incombe d'abord à la Régie, qui devrait être appuyée dans cette démarche tant par le Transporteur que par les utilisateurs du réseau.

2.3. Le total des investissements à considérer dans le cas de l'intégration d'une nouvelle centrale ou de l'augmentation de la capacité d'une centrale existante

À une demande des Intervenants de *« préciser si, dans le cas de raccordement d'une nouvelle ressource ou de l'accroissement de la capacité d'une ressource existante, les ajouts requis pour assurer la satisfaction des besoins du producteur comprennent tous les équipements requis à partir du point de réception de l'électricité au réseau de transport jusqu'au point de livraison de l'électricité aux réseaux voisins (incluant les équipements d'interconnexion du Transporteur) ou à la charge locale selon les cas »*, le Transporteur répond que « ***L'information demandée dépasse le cadre d'analyse de la présente phase 2B du dossier***. »[16]

Il ajoute que « ***Les investissements attribués à la catégorie Croissance des besoins de la clientèle dans le cas du raccordement d'une nouvelle ressource, ou de l'accroissement de la capacité d'une ressource existante, comprennent tous les ajouts requis au réseau de transport pour répondre à la demande du producteur.*** »[17]

Par ailleurs, au document présentant la Description synthétique des investissements et de leurs objectifs du dossier R-4059-2018, le Transporteur mentionne :

> *« D'autre part, les travaux de raccordement, de prolongement ou de modification du réseau de transport permettent d'intégrer la puissance produite par une nouvelle installation de production <u>et d'assurer le transit de la puissance additionnelle</u> découlant entre autres de l'ajout de nouveaux groupes de production ou de la*

[16] B-190, pages 11 et 12
[17] IBID, page 12

> *modification de groupes de production dans une centrale existante »*[18] (Notre soulignement)

Selon les Intervenants, il est nécessaire de préciser que les investissements requis pour intégrer une nouvelle puissance (nouvelle centrale ou augmentation de capacité d'une centrale existante) comprennent tous les ajouts à partir du point de réception jusqu'au point de livraison, soit les ajouts qui permettent non seulement d'intégrer la nouvelle puissance, <u>mais également les ajouts qui permettent d'en assurer le transit du point de réception au point de livraison</u>.

En conséquence, les Intervenants recommandent à la Régie de demander au Transporteur de modifier la définition relative à la catégorie Croissance des besoins de la clientèle.

Le texte proposé par le Transporteur est le suivant :

> *« • Répondre aux demandes des autres clients, pour :*
>
> [...]
>
> *– le raccordement d'une nouvelle ressource ou l'accroissement de la capacité d'une ressource existante; »*[19]

Les Intervenants proposent plutôt le texte qui suit:

> *« • Répondre aux demandes des autres clients, pour :*
>
> [...]
>
> *– le raccordement d'une nouvelle ressource ou l'accroissement de la capacité d'une ressource existante, <u>y compris les ajouts requis pour assurer le transit à partir du point de réception jusqu'au point de livraison.</u> »*

2.4. <u>Le total des investissements à considérer dans le cas de la réalisation d'une nouvelle interconnexion ou de l'augmentation de la capacité d'une interconnexion existante</u>

À une demande des Intervenants de *« préciser si les investissements sur le réseau de transport en amont de l'interconnexion requis pour acheminer l'électricité jusqu'au point d'interconnexion sont inclus dans les ajouts »*, le

---

[18] R-4059-2018, B-0005, page 8
[19] B-0176, page 9

Transporteur répond que ***« L'information demandée dépasse le cadre d'analyse de la présente phase 2B du dossier. »***[20]

Puis il ajoute que ***« Les investissements attribués à la catégorie Croissance des besoins de la clientèle dans le cas d'une nouvelle interconnexion, ou de l'accroissement de capacité d'une interconnexion existante, comprennent tous les ajouts requis au réseau de transport pour répondre à la demande du client. »***

Selon les Intervenants, il est nécessaire de préciser que les investissements requis pour la réalisation d'une nouvelle interconnexion ou de l'augmentation de la capacité d'une interconnexion existante comprennent non seulement les investissements relatifs à l'interconnexion comme telle, mais également tous les investissements qui sont requis sur le réseau de transport en amont de l'interconnexion pour acheminer l'électricité jusqu'au point d'interconnexion.

En conséquence, les Intervenants recommandent à la Régie de demander au Transporteur de modifier la définition relative à la catégorie Croissance des besoins de la clientèle.

Le texte proposé par le Transporteur est le suivant:

> *« • Répondre aux demandes des autres clients, pour :*
>
> [...]
>
> *– un service de transport de point à point nécessitant notamment la construction d'une nouvelle interconnexion ou l'accroissement de la capacité d'une interconnexion existante avec les réseaux voisins. »* [21]

Les Intervenants proposent plutôt le texte qui suit:

> *« • Répondre aux demandes des autres clients, pour :*
>
> [...]
>
> *– un service de transport de point à point nécessitant notamment la construction d'une nouvelle interconnexion ou l'accroissement de la capacité d'une interconnexion existante avec les réseaux voisins, <u>y compris tous les investissements sur le réseau de</u>*

[20] B-0190, page 12
[21] B-176, page 9

transport en amont de l'interconnexion qui sont requis pour acheminer l'électricité jusqu'au point d'interconnexion. »

2.5. Inclusion de la définition de chacune des catégories d'investissements dans les Tarifs et conditions

Les Intervenants constatent que les expressions « Respect des exigences », « Maintien des actifs », « Croissance des besoins de la clientèle » et « Maintien et amélioration de la qualité du service » apparaissent notamment à l'article 12B des Tarifs et conditions relativement à la méthode d'attribution des coûts des projets d'investissement du Transporteur aux différentes catégories d'investissement.

En réponse à une demande des Intervenants de commenter l'opportunité d'inclure la Description synthétique comme un Appendice ou une Annexe aux Tarifs et conditions, le Transporteur mentionne :

> ***« Le Transporteur est d'avis que l'inclusion de la Description synthétique comme un Appendice ou une Annexe aux Tarifs et conditions n'est pas justifiée puisqu'elle ne sert pas à énoncer des principes et des conditions normatives d'application générale aux fins de l'utilisation du réseau de transport et qu'elle ne régit d'aucune façon les services de transport offerts à ses clients.***
>
> ***Le Transporteur rappelle que la description synthétique est déposée annuellement à la Régie, comme prévu à l'article 5 du Règlement sur les conditions et les cas requérant une autorisation de la Régie de l'énergie. Cette description est par conséquent publique et accessible sur le site de la Régie. »***[22]

Selon les Intervenants, il n'est pas suffisant que la description soit publique et accessible sur le site de la Régie; il est nécessaire que la définition des diverses catégories d'investissements soit incorporée au texte des Tarifs et conditions, soit à la sous-section 1 de sa section 1, soit à tout le moins dans un appendice ou dans une annexe, à l'instar de ce que fait BC Hydro[23]. Il appartient en effet à la Régie de déterminer les catégories et de décider de leur éventuelle modification.

---

[22] B-0190, page 14
[23] B-0192, page 11

Ainsi, tout projet de modification pourra être examiné dans le cadre d'une demande de modification des Tarifs et conditions par les Intervenants reconnus dans un tel dossier.