CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

No : R-3888-2014

Demande de modification de la politique d'ajouts au réseau de transport.

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse

-ET-

L'ASSOCIATION COOPÉRATIVE D'ÉCONOMIE FAMILIALE DE L'OUTAOUAIS
109, rue Wright, Gatineau (Québec),
J8X 2G7;

Intervenante

PLAN D'ARGUMENTATION DE L'ACEF DE L'OUTAOUAIS

1. L'ACEF de l'Outaouais (ou «ACEFO»), fondée en octobre 1966, est une association coopérative dont la mission est de conseiller, d'informer et de représenter les consommateurs au sujet de leurs droits et intérêts. L'ACEF de l'Outaouais regroupe les consommateurs afin de promouvoir leurs droits et offrir des services, notamment, dans le domaine du budget, de l'endettement, de l'énergie et de la consommation;

2. Dans le cadre du présent dossier, l'ACEF de l'Outaouais a déposé un mémoire (C-ACEFO-0011), ainsi que des réponses à la demande de renseignements no.1 de la Régie (C-ACEFO-0013), adoptés le 10 février 2015 (N.S., 10 février 2015, vol.8, pp. 118 à 222) et elle a, notamment, procédé au contre-interrogatoire des témoins du Transporteur (N.S., 3 février 2015, vol.3, pp. 17 à 66);

3. Dans le cadre du présent dossier, Hydro-Québec, dans ses activités de transport d'électricité (le «Transporteur» ou «HQT») demande à la Régie de l'énergie d'approuver les modifications qu'il propose à la politique d'ajouts au réseau de transport (notamment, B-0004 et B-0016);

I. Principes directeurs

4. À la demande de la Régie, dans la décision D-2014-117 (paras. 30-31), le Transporteur a déposé les principes directeurs sous-jacents à sa politique d'ajouts au réseau de transport. Ces principes directeurs émanent de la décision D-2002-95 (R-3401-98) et se résument ainsi : (a) éviter les coûts excessifs d'ajouts au réseau demandés par un client et ainsi protéger les clients existants; (b) assurer la couverture des coûts des ajouts au réseau réalisés pour un client; (c) assurer un traitement équitable et un accès non discriminatoire au réseau de transport à tous les clients du Transporteur (D-2014-117, p.10, paras. 30-31; B-0011, HQT-3, doc.1, p.5; C-ACEFO-0011, pp. 3 à 4);

5. Aussi, dans le dossier R-3401-98 et dans la décision D-2002-95, concernant les ajouts pour le service en réseau intégré et le service de point à point, la Régie acceptait la proposition de limiter le montant pouvant être intégré à la base de tarification et indiquait : *« La Régie reconnaît qu'ainsi, l'impact sera, au pire, neutre pour tous les clients et, au mieux, favorable en réduisant le tarif de transport pour l'ensemble des clients. L'application de ce maximum protège donc les clients du service de transport contre des coûts de raccordement et d'intégration qui seraient excessifs*» (D-2002-95, pp. 297-298; C-ACEFO-0011, p. 4);

6. En réponse à une demande de renseignements de la Régie, le Transporteur indique que : « *La neutralité tarifaire s'incarne dans l'application de l'allocation maximale*. *L'application de l'allocation maximale a pour but d'assurer le respect des deux premiers principes directeurs, soit celui d'éviter les coûts excessifs d'ajouts au réseau demandés par un client, et ainsi protéger les clients existants, et celui d'assurer la couverture des coûts des ajouts au réseau réalisés pour un client*» (B-0015, HQT-4, doc. 1, p. 4, rép. 1.3; C-ACEFO-0011, p. 4);

7. Selon l'intervenante, il y a lieu de conserver les trois principes directeurs énoncés émanant de la décision D-2002-95, afin d'orienter les modalités à appliquer relativement à la politique d'ajouts. Aussi, il importe que l'application des principes directeurs dans le cas d'ajouts au réseau pour répondre aux besoins d'un client résulte en un impact tarifaire, au pire, neutre pour tous les clients du Transporteur (C-ACEFO-0011, p. 4);

II. Méthodologie de calcul de l'allocation maximale

8. Le Transporteur rappelle que c'est dans le dossier R-3401-98 qu'il a introduit son approche pour le traitement des ajouts au réseau et que la Régie a accepté la proposition du Transporteur, avec certaines modalités (B-0011, HQT-3, doc.1, pp.5-6; C-ACEFO-0011, pp. 4-5);

9. En examinant l'évaluation de l'allocation maximale pour les ajouts au réseau présentée au dossier R-3903-2014 (voir tableau 1 reproduit à la p.6 de C-ACEFO-0011), il peut être constaté que l'allocation maximale de 593 $/kW correspond à la valeur actualisée du tarif (706 $/kW) moins la valeur actualisée des coûts d'entretien et d'exploitation (89 $/kW) et moins la valeur actualisée de la taxe sur les services publics (24 $/kW) (R-3903-2014, B-0031, HQT-12, doc. 2, p.5; C-ACEFO-0011, pp.5-6);

10. Il est également constaté que quatre éléments, soit les paramètres de l'allocation maximale pour les ajouts au réseau, à savoir (a) le rendement sur la base, (b) l'amortissement, (c) les charges nettes d'exploitation et (d) les taxes, constituent 99,6% des revenus requis de 3211.3 M$ du Transporteur, pour l'année témoin 2015 (R-3903-2014, B-0013, HQT-5, doc. 1, p. 3; C-ACEFO-0011, pp.6-7);

a) Frais d'entretien et d'exploitation

11. Pour l'évaluation de l'allocation maximale pour les ajouts au réseau, le Transporteur inclut des frais annuels d'entretien et d'exploitation actualisés correspondant à 15% du coût d'immobilisation sur la période considérée (B-0011, pp.10-11; C-ACEFO-0011, p.7);

12. L'analyse de cette catégorie de coûts a été effectuée par l'intervenante, notamment en montrant la proportion des coûts d'entretien et d'exploitation dans le coût total du tarif, annuellement, pour la période 2006 à 2012. Il peut être constaté que, selon l'approche actuelle, les frais d'entretien et d'exploitation représentent en moyenne 10,6% du tarif; alors qu'en utilisant les coûts directs d'exploitation et de maintenance, la proportion serait, en moyenne, de près de 14% (C-ACEFO-0011, p.7 et tableau, p.8);

13. Également, l'intervenante a examiné la proportion des frais d'exploitation dans les revenus requis du Transporteur. Un historique de la composition des revenus requis du Transporteur pour la période 2006 à 2012 est présenté. Il peut être constaté que les charges nettes d'exploitation représentent environ 22% des revenus requis pour les cinq dernières années (C-ACEFO-0011, tableau, p.9);

14. Ainsi, selon les données utilisées, la valeur unitaire correspondant aux frais d'entretien et d'exploitation peut être d'environ 11% dans le cas de la méthodologie actuelle du Transporteur ou d'environ 22%, en considérant les revenus requis du Transporteur (C-ACEFO-0011, pp.9-10);

15. Il importe que la méthodologie et les paramètres permettant d'évaluer l'allocation maximale représentent le plus fidèlement possible la réalité des coûts; il semble que cet objectif pourrait être davantage atteint si

l'évaluation se faisait en allouant des frais d'entretien et d'exploitation correspondant à la proportion de ces coûts dans les revenus requis du Transporteur (C-ACEFO-0011, p.10; N.S., 10 février 2015, vol.8, pp. 128 à 135);

16. En conséquence, pour l'évaluation de l'allocation maximale relative aux ajouts au réseau de transport, il est recommandé d'établir que les frais d'entretien et d'exploitation représentent 20% du tarif (C-ACEFO-0011, p.10; N.S., 10 février 2015, vol.8, pp. 128 à 135);

b) Coût moyen pondéré du capital prospectif

17. La méthodologie appliquée pour l'évaluation de l'allocation maximale pour les ajouts au réseau utilise le coût moyen pondéré du capital prospectif pour déterminer la portion du coût du capital qui, additionnée aux autres coûts, doit être égal au tarif. Or, ce tarif est obtenu à partir des revenus requis du Transporteur qui incluent un rendement sur la base de tarification en utilisant le coût moyen pondéré du capital (B-0011, HQT-3, doc. 1, p.9; C-ACEFO-0011, p.10);

18. Étant donné que le tarif est obtenu, notamment, en utilisant le coût moyen pondéré du capital et que ce même tarif est utilisé pour l'évaluation de l'allocation maximale, il serait cohérent que le même taux de rendement soit utilisé. Aussi, lorsqu'il s'agit d'une évaluation basée sur un tarif, il appert davantage cohérent d'utiliser le même taux que celui ayant été utilisé pour la détermination de ce même tarif; puisque, notamment, l'utilisation d'un taux différent ne permet pas d'assurer que l'impact des ajouts sera, au pire, neutre sur les tarifs (C-ACEFO-0011, pp.10-11; N.S., 10 février 2015, vol.8, pp. 126 à 128);

19. L'ACEFO recommande à la Régie de statuer que le coût moyen pondéré du capital soit utilisé pour l'évaluation de l'allocation maximale pour les ajouts au réseau de transport (C-ACEFO-0011, p.11; N.S., 10 février 2015, vol.8, pp. 126 à 128);

III. Application de l'allocation maximale du Transporteur dans le cas des ajouts au réseau pour le Distributeur (charge locale) : proposition de l'intervenante

20. Dans le mémoire C-ACEFO-0011, est présentée une proposition qui permettrait d'assurer la neutralité tarifaire des ajouts au réseau étant réalisés pour satisfaire les besoins du Distributeur. Les prémisses retenues, relativement à cette proposition, sont présentées aux pages 13 et 14 (C-ACEFO-0011, pp.13-14);

21. Ainsi, il est suggéré que le Distributeur reçoive chaque année un crédit pour les ajouts au réseau. Ce crédit correspond à l'augmentation annuelle de ses besoins totaux multipliés par l'allocation maximale. Ceci correspond également au montant que le Transporteur peut intégrer à sa base de tarification, tout en ayant un impact neutre sur le tarif (C-ACEFO-0011, p.14);

22. Ce crédit est utilisé pour couvrir le coût des ajouts et s'il y a un excédent, celui-ci s'accumule en vue d'être utilisé plus tard lorsque de nouveaux ajouts seront requis. Une contribution du Distributeur ne serait requise que si la banque de crédit est épuisée. Il est également proposé que la gestion se fasse sur une certaine période, par exemple 5 ans, durant laquelle les crédits sont évalués et comparés aux coûts des ajouts prévus (C-ACEFO-0011, p.14);

23. De plus, étant donné que la charge du Distributeur est pérenne et que la vie utile moyenne des équipements du Transporteur est de 40 ans, il est proposé que l'allocation maximale soit évaluée sur une période de 40 ans (B-0016, HQT-1, doc. 1, p. 15; C-ACEFO-0011, p.14, incluant tableau; N.S., 10 février 2015, vol.8, pp. 137 à 153);

24. Cette proposition s'appuie sur des paramètres et des données plus précises que celles qui sont utilisées actuellement par le Transporteur, notamment quant à l'augmentation des besoins. Elle permet d'assurer la neutralité tarifaire, car elle prend en considération l'ensemble des besoins du Distributeur à court terme, au lieu de considérer les besoins prévus sur 20 ans de certains postes satellites; et il n'y a pas de période transitoire pendant laquelle il y aurait un impact à la hausse sur le tarif de transport. De plus, cette proposition permet de s'adapter aux caractéristiques de la charge du Distributeur (C-ACEFO-0011, p.15; N.S., 10 février 2015, vol.8, pp. 137 à 153);

IV. Application de l'allocation maximale du Transporteur dans le cas des ajouts au réseau pour les clients de point à point

a) Coûts et revenus additionnels

25. La démarche actuelle du Transporteur qui consiste à utiliser des revenus existants qui dépassent les engagements déjà pris pour compenser le coût de nouveaux projets d'ajouts au réseau revient à accorder à un client de point à point un avantage par rapport à un autre client pour des projets futurs (C-ACEFO-0011, pp. 15-17);

26. Afin de s'assurer que les nouveaux projets d'ajouts au réseau aient un impact tarifaire « au pire neutre », il y a lieu de corriger cette situation en

statuant que les coûts des nouveaux projets soient compensés par de nouveaux revenus (C-ACEFO-0011, pp.15-17);

27. Ainsi, pour clarifier le texte existant de l'article 12A.2 i) des *Tarifs et conditions*, il est recommandé à la Régie que des modifications soient apportées à l'article 12A.2 i), selon lesquelles les ajouts doivent permettre d'obtenir des revenus additionnels par rapport à ceux déjà existants (C-ACEFO-0011, pp.15-17);

b) Utilisation multiple des conventions

28. Il importe, d'une part, de s'assurer que l'allocation maximale ne soit appliquée qu'une seule fois et, d'autre part, que tous les coûts soient considérés, à partir de la production, jusqu'à la livraison au client final (C-ACEFO-0011, pp.18-20);

29. Il est recommandé à la Régie de demander que les coûts encourus par le Transporteur pour un ajout au réseau soient compensés par des revenus additionnels garantis par un engagement contractuel prévoyant clairement cet élément (C-ACEFO-0011, pp.20);

V. Modalités d'établissement et de versement de la contribution du Distributeur dans le cas d'un projet comportant plusieurs dates de mises en service échelonnées dans le temps

30. Il importe que les modalités de versement de la contribution dans le cas de mises en service multiples aient comme objectif d'assurer la neutralité tarifaire. Ainsi, il y a lieu d'apparier le coût des mises en service avec les revenus attendus selon l'engagement du client pour couvrir les frais d'intégration. De plus, il y a lieu que cet engagement soit précisé dans l'entente de raccordement devant être conclue entre le Transporteur et le client (C-ACEFO-0011, pp.20-21);

31. Si l'engagement indique que les revenus attendus pour la totalité du projet commencent à être perçus dès la première mise en service, la proposition du Transporteur semble acceptable, car la neutralité tarifaire est assurée. Par contre, si l'engagement indique que les revenus attendus à la date de la première mise en service ne couvrent pas les coûts de cette mise en service, la neutralité tarifaire n'est pas assurée et une contribution du client devrait être exigée dès cette mise en service (C-ACEFO-0011, pp.20-21);

32. Il est recommandé que la Régie demande que les modalités de versement de la contribution d'un client du Transporteur, dans le cas de mises en service multiples, soient définies dans l'entente de raccordement que doivent signer les deux parties et que ces modalités permettent d'assurer

la neutralité tarifaire du projet, à partir de la première mise en service (C-ACEFO-0011, pp.21);

VI. Risques particuliers de certains projets

33. Il est constaté que bien que la mesure proposée par le Transporteur puisse être adéquate dans le cas d'une cessation d'activités, elle ne couvre pas le cas d'une diminution d'activités (C-ACEFO-0011, pp.21-22);

34. Aussi, il y aurait lieu que la mesure s'applique dans de tels cas, soit dans le cas d'une diminution des activités ou d'une demande inférieure à celle que prévue, afin de maintenir la neutralité tarifaire. L'évaluation de l'allocation maximale du Transporteur est basée sur un niveau de demande et il y a lieu que ce niveau soit atteint et maintenu pour que l'impact soit neutre sur le tarif (C-ACEFO-0011, pp.21-22);

35. Il est recommandé que la Régie demande au Transporteur de prévoir des mesures pour récupérer ses coûts dans le cas d'une demande inférieure à celle prévue. Aussi, il est recommandé que, lors d'une cessation temporaire des activités, la période de recouvrement des coûts soit prolongée de la même durée que la durée de la cessation temporaire des activités (C-ACEFO-0011, pp.21-23);

VII. Suivi des engagements

36. Dans la décision D-2009-071, para. 34, la Régie indiquait : « *Selon la Régie, la comptabilisation distincte des flux annuels de chacun des engagements des clients et des flux annuels de revenus de chacune des réservations de service de point à point pouvant leur être associées s'avère nécessaire pour le suivi des engagements pris dans le cadre des demandes de service de point à point et selon l'article 12A.2 i). Cette comptabilisation doit, de plus, respecter les caractéristiques et finalités de chacun des dossiers, les dispositions des Tarifs et conditions et les exigences particulières de la Régie dans ses décisions antérieures* » (D-2009-071, para.34; C-ACEFO-0011, pp. 23-24; N.S., 10 février 2015, vol.8, pp. 153 à 155);

37. À ce sujet, la proposition du Transporteur semble ne pas répondre à la demande de la Régie. Il est recommandé que la Régie demande au Transporteur de proposer un suivi qui réponde à la demande formulée dans la décision D-2009-071 (C-ACEFO-0011, pp.23-25; N.S., 10 février 2015, vol.8, pp. 153 à 155);

38. Par ailleurs, le suivi des engagements présenté par le Transporteur permet de constater que les coûts additionnels ne sont pas compensés par des revenus additionnels et, de ce fait, qu'il y a un impact à la hausse

sur le tarif de transport (C-ACEFO-0011, pp.23-25; N.S., 10 février 2015, vol.8, pp. 153 à 155);

VIII. Conclusions

39. En conclusion, l'ACEF de l'Outaouais demande respectueusement à la Régie de l'énergie de prendre en considération les analyses et propositions présentées et de mettre en application les recommandations énoncées dans le cadre du présent dossier;

40. Le tout étant soumis respectueusement.

Montréal, le 13 février 2015

_____

ACEF DE L'OUTAOUAIS
Me Stéphanie Lussier