Q U É B E C

NO : R-3888-2014

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
(ci-après « AQCIE »)

et

LE CONSEIL DE L'INDUSTRIE FORESTIÈRE DU QUÉBEC
(ci-après « CIFQ »)

Intervenants

MÉMOIRE
DE L'AQCIE ET DU CIFQ

Le 30 avril 2014, le Transporteur a déposé une demande relative à la politique d'ajouts au réseau de transport. Le 21 mai 2014, la Régie a rendu une décision procédurale convoquant une audience publique et établissant un calendrier pour le dossier. En conformité avec cette décision, l'AQCIE et le CIFQ ont déposé, le 6 juin 2014, une demande d'intervention indiquant leur intention de traiter de façon générale de la politique d'ajouts en s'assurant du respect des principes d'efficacité économique. La Régie a, par la suite, rendu une décision procédurale le 11 juillet 2014 portant sur les demandes d'intervention, le traitement procédural du dossier ainsi que sur les sujets à être traités. La Régie a octroyé le statut d'intervenant à 6 entités, incluant l'AQCIE et le CIFQ. La Régie a aussi décidé de procéder à l'étude du dossier en deux phases. La première phase porte sur l'examen des différents enjeux énumérés ci-dessous tandis que la seconde phase portera sur les modifications au libellé du texte des Tarifs et

conditions du Transporteur. Les sujets à l'étude pour la phase 1 proposés par le Transporteur sont définis ci-dessous:

- Application de l'allocation maximale du Transporteur dans le cas des ajouts;
- Ajouts au réseau pour le raccordement de centrales visant à alimenter la charge locale;
- Ajouts au réseau des projets de croissance de la charge locale en amont des postes satellites;
- Modalités d'établissement et de versement de la contribution du Distributeur dans le cas d'un projet comportant plusieurs dates de mise en service échelonnées dans le temps;
- Risques particuliers de certains projets;
- Crédits applicables lorsque le client détient son propre poste abaisseur;
- Approche de partage des coûts entre des clients du service de transport;
- Suivi des engagements;
- Modes de calcul de l'impact tarifaire;
- Aménagements particuliers pour certains projets, tels que les projets d'intégration de nouvelles sources d'énergie renouvelables;
- Modalités relatives à la réfection ou au remplacement de postes de départ de centrales existantes.

Suite à l'étude de la preuve déposée par le Transporteur, la Régie lui a demandé de bonifier certains éléments de preuve ainsi que l'ajout de preuve sur les nouveaux sujets décrits ci-dessous:

- Principes directeurs;
- Méthodologie de calcul de l'allocation maximale;
- Application de l'allocation maximale du Transporteur pour le service de point à point.

L'AQCIE et le CIFQ formuleront des commentaires sur certains des éléments énumérés ci-dessus dans le but de s'assurer que la politique d'ajouts soit conçue de manière à maintenir le respect du principe de neutralité tarifaire et de causalité des coûts ainsi que du traitement non discriminatoire pour l'ensemble des clients du Transporteur. De façon plus précise, notre mémoire traitera des

principes directeurs de la politique d'ajouts, de la proposition du Transporteur concernant le traitement des ajouts au réseau pour le Distributeur, de la proposition du Transporteur concernant les ajouts au réseau pour les clients de point à point et, finalement, de la planification du réseau dans le contexte de la politique d'ajouts.

1. PRINCIPES DIRECTEURS

Avant d'évaluer le bien-fondé des modifications proposées à la politique d'ajouts du transporteur, nous allons passer en revue les principes directeurs de la politique présentement en vigueur.

L'application d'une allocation maximale à intégrer à la base de tarification a été autorisée par la Régie pour les clients du Transporteur dans la décision D-2002-95. La Régie a étendu l'application de ce maximum aux ajouts pour la charge locale afin de traiter l'ensemble des clients de la même façon. Les modalités de l'application des allocations sont définies à la section E de l'annexe J des Tarifs et conditions. Ces dispositions, entérinées par la Régie dans les décisions passées, suivent, selon le Transporteur[1], trois principes directeurs qui découlent de la décision D-2002-95 soit :

- éviter les coûts excessifs d'ajouts au réseau demandés par un client et ainsi protéger les clients existants;
- assurer la couverture des coûts des ajouts au réseau réalisés pour un client;
- assurer un traitement équitable et un accès non discriminatoire au réseau de transport à tous les clients du Transporteur.

Ces trois principes directeurs visent à assurer la **neutralité tarifaire à l'égard des ajouts au réseau.** Cet objectif a été officialisé par la Régie dans la décision D-2002-95. Il a été affirmé de nouveau par la Régie, neuf années plus tard, dans sa décision D-2011-039 (dossier tarifaire du Transporteur R-3738-2010). La Régie y a interprété la décision D-2002-95, en ce qui a trait au lien à faire entre la politique d'ajouts et le principe de neutralité tarifaire, de la façon suivante :

> *« [403] Pour les investissements reliés à la croissance des besoins de la charge locale, <u>la Régie décidait d'appliquer le concept de la neutralité tarifaire</u>, neutralité assurée par la contribution du Distributeur aux coûts des investissements, afin que le tarif de transport, un tarif uniforme pour tous les usagers des services de transport, n'augmente pas. (nos soulignés) »*

[1] Pièce B-0011, page 5, lignes 14 à 20.

Dans le dossier tarifaire R-3738-2010, le Transporteur demandait à la Régie de modifier la politique d'ajouts afin de ne plus imposer de contribution au Distributeur pour tout ajout lié à la croissance de la charge locale. La Régie a alors refusé cette demande au motif qu'elle enfreindrait le principe de la neutralité tarifaire, ce qui aurait eu une incidence négative sur les clients autres que la charge locale (clients point à point et clients en réseau intégré). À cet égard, la Régie mentionnait[2] :

> *« [405] Dans la présente demande tarifaire, le Transporteur propose de ne plus tenir compte du concept de neutralité tarifaire et donc, de ne plus exiger de contribution du Distributeur pour les Ajouts.*
>
> *[406] Indépendamment de l'impact tarifaire de ce changement, impact qui n'est d'ailleurs pas clairement établi en preuve, il faut y voir un changement d'approche important. Dorénavant, si la Régie acceptait la proposition du Transporteur, tous les utilisateurs du réseau de transport, incluant les clients du service de point à point, supporteraient la totalité du coût des Ajouts. (nos soulignés) »*

La Régie a aussi soulevé le fait que la politique d'ajouts approuvée dans la décision D-2002-095 fait partie d'un ensemble cohérent qui ne doit pas être altéré sans en changer les autres paramètres, paramètres qui incluent la structure tarifaire :

> *« [429] Par ailleurs, la Régie est d'avis que les dispositions tarifaires énoncées dans la politique d'ajouts du Transporteur et les autres dispositions des Tarifs et conditions, approuvées dans la décision D-2002-95, font partie d'un ensemble cohérent. Dans l'éventualité où il serait justifié d'adapter cette politique à un contexte particulier, la Régie est d'avis que cette adaptation ne devrait pas se limiter à modifier une de ces composantes sans évaluer l'impact de cette modification sur la cohérence de l'ensemble des dispositions tarifaires en vigueur. La preuve soumise par le Transporteur, à cet égard, n'est pas convaincante.*
>
> *[430]* ***Pour tous ces motifs, la Régie rejette la demande de modification de la politique d'ajouts soumise par le Transporteur****. (nos soulignés) »*

Afin de comprendre l'importance du principe de neutralité tarifaire dans la structure des Tarifs et conditions du Transporteur, il est important de se rappeler les motifs qui ont été invoqués par la Régie dans les décisions passées pour justifier la politique d'ajouts présentement en vigueur. En effet, dans la décision D-2011-039, la Régie apporte un éclairage sur sa volonté, exprimée dans sa décision D-2002-095, de tenir compte du contexte particulier de la politique d'ajouts pour le Québec.

---

[2] D-2011-039

> *« [415] Cette question de nature technique est pourtant au coeur du principe retenu par la Régie en 2002 voulant que le tarif de l'ensemble des clients des services de transport n'augmente pas en raison d'ajouts faits pour l'une ou l'autre des catégories d'usagers, qu'il s'agisse du Distributeur pour le service d'alimentation de la charge locale ou des clients de point à point.*
>
> *[416] Il est clair qu'en 2002, la Régie, en fixant un montant maximal d'allocation pour les coûts de certains ajouts au réseau et en acceptant que les coûts de certains autres ajouts soient entièrement absorbés par le Transporteur, ne considérait pas que tout ajout au réseau bénéficiait à l'ensemble des clients des services de transport.*
>
> *[417] Le Transporteur soumet que le concept de neutralité tarifaire appliqué aux Ajouts n'a pas d'écho ailleurs en Amérique du Nord.*
>
> *[418] Cet argument n'est pas déterminant, étant donné les particularités au Québec où la tarification est territorialement uniforme et où la définition de « réseau de transport » est spécifique.*
>
> *(…)*
>
> *[426] Le Transporteur soumet qu'il est nécessaire que les tarifs de transport reflètent la juste valeur de ses actifs. En 2002, la Régie a précisément considéré comme étant juste, dans le contexte où un même tarif unitaire était appliqué au service pour l'alimentation de la charge locale et aux clients de point à point, d'adopter, par une contribution des clients, une mesure permettant d'éviter que le Transporteur ne reflète, au tarif unique, tous les coûts associés à la desserte de la charge locale et vice versa. Cet argument du Transporteur ne règle donc en rien les questions liées au concept de neutralité tarifaire.*
>
> *[427] À cet égard et comme relaté plus haut, EBM soumet que, si l'avenue proposée par le Transporteur devait être envisagée, il y aurait lieu de revoir la notion de tarif unique pour le service d'alimentation de la charge locale et pour le service de point à point. »*

Comme mentionné par la Régie, l'application d'un tarif unique pour l'ensemble des catégories de clients découle de particularités liées à la définition de « réseau de transport » dans la loi sur la Régie de l'énergie :

> *« Réseau de transport d'électricité»: l'ensemble des installations destinées à transporter l'électricité, y compris les transformateurs élévateurs de tension situés aux sites de production, les lignes de transport à des tensions de 44 kV et plus, les postes de transport et de transformation ainsi que toute autre installation de raccordement entre les sites de production et le réseau de distribution; (nos soulignés) »*

Comme on peut le constater à la lecture des passages précédents, le principe de neutralité tarifaire découle de particularités propres au Québec. C'est dans ce contexte que la Régie a décidé à plus d'une reprise de maintenir le principe de neutralité tarifaire afin de s'assurer que tous les clients (clients de la charge locale, clients en réseau intégré et les clients point à point) du Transporteur soient traités de manière équitable et non discriminatoire, et ce, sur l'ensemble du territoire québécois. Le principe d'équité entre les catégories de clients du Transporteur s'applique aussi sur une base temporelle. La politique d'ajouts et la détermination de l'allocation du Transporteur ne doivent pas être conçues de manière à favoriser des clients futurs. En effet, il serait inéquitable pour les clients actuels du Transporteur de ne pas bénéficier des revenus contemporains qui, selon la proposition du Transporteur, pourraient servir à payer des ajouts futurs. L'équité intergénérationnelle fait aussi partie des principes fondateurs de la politique d'ajouts approuvée par la Régie dans la décision D-2002-095.

La notion de discrimination est particulièrement importante dans le contexte où Hydro-Québec s'est engagée auprès des autorités américaines (la FERC) à offrir un accès non discriminatoire à son réseau. C'est dans ce contexte que la Régie doit s'assurer que la politique d'ajouts définie dans le texte des Tarifs et conditions du Transporteur assure un accès non discriminatoire à tout client désirant utiliser le réseau de Transport d'Hydro-Québec, qui détient un monopole à cet égard. Cela est d'autant plus important que le plus grand client point à point du Transporteur est son affilié, Hydro-Québec Production. Cet aspect est non seulement important pour les clients du service point à point, mais il l'est aussi pour les clients de la charge locale. En effet, les clients d'Hydro-Québec Distribution doivent pouvoir compter sur le plus grand nombre possible de fournisseurs pour répondre aux besoins postpatrimoniaux de la charge locale qui, selon la loi, doivent être comblés par un processus d'appel d'offres ouvert à tous.

L'AQCIE et le CIFQ demandent à la Régie de réitérer de façon claire les principes de neutralité tarifaire et d'équité intergénérationnelle dans l'élaboration de la politique d'ajouts du Transporteur.

2. AJOUTS AU RÉSEAU POUR LE DISTRIBUTEUR

Application actuelle de la politique d'ajouts pour le Distributeur

La politique d'ajouts présentement en vigueur pour répondre aux besoins du Distributeur permet à celui-ci d'avoir droit à la contribution maximale du Transporteur pour tout investissement lié à la prévision de la croissance sur 20 ans des postes satellites et des installations des clients raccordées directement au réseau de transport. Ainsi, le Transporteur procède à une mise à jour annuelle de la contribution du Distributeur associée aux projets de la charge

locale. En plus de ces projets liés à la charge, les projets d'intégration de ressources ou de raccordement de centrales du Distributeur sont, quant à eux, intégrés à la base de tarification du Transporteur à hauteur de l'allocation maximale, basée sur la puissance maximale à transporter sur le réseau. Cette pratique est discriminatoire à l'égard des autres clients du Transporteur puisqu'ils doivent assumer des investissements au réseau consentis pour répondre à la charge locale qui ne procurent pas de nouveaux revenus. En effet, les nouvelles ressources du Distributeur ne génèrent pas de nouveaux revenus, car l'ensemble des revenus du Distributeur est tiré des investissements liés aux postes satellites et aux équipements utilisés pour alimenter les clients directement connectés au réseau du Transporteur. Cette pratique a pour effet d'accorder une double allocation au Distributeur pour le transit des mêmes MW. En effet, dans le contexte actuel, le MW produit par une éolienne, sous contrat avec le Distributeur, est nécessairement consommé à un poste satellite ou par un client branché directement sur le réseau.

En plus de consentir cette double allocation, le Transporteur se trouve à tenir compte d'équipements nécessaires à l'intégration de production variable ayant un facteur d'utilisation inférieur à 100%. À titre d'exemple, prenons la production éolienne, où le facteur d'utilisation reconnu par le NPCC est de 30%. Dans les faits, les capacités de transit sur le réseau de transport pour l'intégration de 100% de la production éolienne ne sont pas égalées par les capacités d'absorption des postes satellites et des équipements nécessaires à l'alimentation des clients directement connectés au réseau. Cela s'explique par le fait que la fluctuation de la production éolienne est compensée par les variations de la production d'autres centrales électriques (entente d'intégration éolienne) ou potentiellement par une utilisation accrue des interconnexions.

Pour ces raisons, nous sommes d'avis que l'application de la politique d'ajouts actuelle concernant les investissements liés aux besoins du Distributeur ne respecte pas le principe de neutralité tarifaire, et ce, au détriment des autres catégories de clients du Transporteur.

Modalités proposées pour l'évaluation de la contribution du Distributeur

Le Transporteur propose de modifier de façon substantielle sa politique d'ajouts en ce qui concerne les investissements requis pour répondre aux besoins de la charge locale. Il propose d'intégrer les projets de ressources du Distributeur à l'agrégation des projets permettant le calcul annuel de la contribution de celui-ci liée à la croissance sur 20 ans des postes satellites et des installations des clients raccordées directement au réseau de transport. Cette proposition répond aux préoccupations mentionnées à la section précédente. En effet, l'agrégation permet d'éliminer la double application de l'allocation maximale pour les projets d'investissement du Distributeur et répond aussi aux enjeux liés à l'intégration des parcs de production à énergie variable. Cette agrégation limite les coûts des investissements totaux du Transporteur liés à la croissance prévue sur 20 ans

dégageant des revenus incrémentaux, permettant ainsi le respect du principe de neutralité tarifaire.

L'AQCIE et le CIFQ appuient la proposition du Transporteur d'intégrer les investissements liés aux projets de ressources à ceux liés à la croissance de la charge locale, car elle est conforme au principe de neutralité tarifaire.

Tel que stipulé dans sa preuve, le Transporteur applique cette mesure d'agrégation rétroactivement à l'année 2006. L'année 2006 a été la première où la Régie a réservé ses décisions sur l'estimation des contributions du Distributeur pour ces projets d'investissement. Cette évaluation rétroactive permet au Transporteur de tenir compte des revenus incrémentaux provenant des capacités de transformation de tous les postes satellites et équipements utilisés par les clients directement branchés au réseau ayant bénéficié d'ajouts depuis 2006. Ceci étant dit, il aurait été préférable de tenir compte de l'ensemble des capacités excédentaires de transformation des postes satellites incluant ceux qui n'ont pas été sujets à des investissements depuis 2006. En ne tenant pas compte de l'ensemble des capacités de transformation disponibles pour alimenter la charge locale, le Transporteur sous-estime les revenus incrémentaux provenant du Distributeur dans l'établissement de sa contribution aux projets d'investissement.

L'AQCIE et le CIFQ recommandent à la Régie de s'assurer que le Transporteur prend en considération la totalité des capacités de transformation de son réseau, incluant celles provenant des installations n'ayant pas bénéficié d'investissements depuis 2006, afin que le Transporteur estime correctement les revenus incrémentaux pour la détermination de la contribution du Distributeur.

Le Transporteur propose aussi de maintenir la période maximale de 20 ans pour la détermination de l'allocation maximale. Pourtant, il a été établi en preuve que la durée des équipements nécessaires à la prestation de service pour répondre aux besoins du Distributeur était de 40 ans. De plus, en réponse à une question de la Régie[3], le Transporteur a mentionné :

> *« Par exemple, une période de 40 ans pourrait dans certaines circonstances paraître intéressante, notamment pour la charge locale dont la présence anticipée est à long terme ou, pour un client de transport de point à point, visant à signer des conventions de transport de longue durée (plus de 20 ans). »*

[3] Pièce B-0015, page 8, R2.2, lignes 24 à 30

Selon nous, l'allocation maximale du Transporteur pour les ajouts au réseau devrait être établie en fonction de la durée d'utilité moyenne des actifs. Cette réalité permettrait au Distributeur d'arrimer de façon plus précise ses contributions en fonction des revenus qu'il fournirait au Transporteur. Nous sommes d'avis que l'estimation des revenus pour le calcul de la contribution des clients ne doit pas être conservatrice, mais plutôt juste et équitable.

L'AQCIE et le CIFQ recommandent que le calcul de l'allocation maximale du Transporteur soit basé sur une période de 40 ans.

De plus, le Transporteur propose de cumuler les soldes positifs dégagés dans le cadre de l'agrégation annuelle des projets du Distributeur afin de permettre, le cas échéant, de couvrir une contribution future. Ce cumul des soldes ne respecte pas la notion de neutralité tarifaire, car il prive les clients existants de la baisse tarifaire à laquelle ils auraient normalement droit. Cette proposition va à l'encontre du principe d'équité intergénérationnelle, puisque les clients actuels ne pourront bénéficier des revenus excédentaires contemporains, ce qui aura pour corollaire de favoriser indûment les clients futurs.

Afin de respecter les principes de neutralité tarifaire et d'équité intergénérationnelle, L'AQCIE et le CIFQ recommandent à la Régie que l'exercice de détermination des contributions du Distributeur devrait se faire sur une base annuelle sans tenir compte des excédents des années passées. De cette façon, les excédents potentiels pourraient être intégrés chaque année dans la base de tarification au bénéfice des clients existants qui pourraient ainsi bénéficier d'une baisse tarifaire.

3. AJOUTS AU RÉSEAU POUR LES CLIENTS DE POINT À POINT

Application actuelle de la politique d'ajouts pour les clients point à point

Le montant de l'allocation octroyée par le Transporteur à un client de point à point pour des ajouts au réseau de transport est établi en fonction de la durée de la convention de service de transport. Comme pour le Distributeur, l'allocation est déterminée pour une période maximale de 20 ans ou selon la durée de sa convention de service et le client de point à point doit payer, le cas échéant, une contribution si les coûts de ses ajouts au réseau sont supérieurs à l'allocation.

Les clients de point à point peuvent également couvrir le coût des ajouts au réseau pour le raccordement de centrales par l'obligation de prendre un des engagements prévus à l'Article 12A.2 des Tarifs et conditions:

*« **12A.2 Achat de services point à point ou remboursement** : Lors de la signature de l'Entente de raccordement, les dispositions pour le raccordement de la centrale au réseau prévues aux présentes, notamment celles décrites à l'appendice J, s'appliquent. De plus, le propriétaire de la centrale ou un tiers désigné à cette fin par celui-ci doit, à la satisfaction du Transporteur, prendre au moins un des engagements suivants :*

i) Convention de service de transport de long terme :

Au moins une convention de service doit avoir été signée pour le service de transport ferme à long terme. La valeur actualisée des paiements à verser au Transporteur pendant la durée des conventions de service applicables est au moins égale aux coûts encourus par le Transporteur pour assurer le raccordement de la centrale, moins tout montant remboursé au Transporteur ;

ii) Engagement d'achat de services de transport :

Un engagement d'achat de services de transport ferme ou non ferme de point à point de type «take or pay» doit être signé pour un montant au moins égal en valeur actualisée aux coûts encourus par le Transporteur, moins tout montant remboursé au Transporteur, pour assurer le raccordement de la centrale. Sous réserve du paragraphe suivant, à la fin de chaque période de douze (12) mois suivant le 31 décembre de l'année de mise en service de la centrale, le montant annuel de l'engagement d'achat (valeur A) est soustrait du produit de la production annuelle injectée sur le réseau mesurée au point de raccordement et du tarif du service de point à point contracté et, à défaut, du service horaire non ferme (valeur B). Tout écart négatif entre les deux (2) valeurs annuelles (B-A) est payé au Transporteur à la fin de l'année où l'écart négatif est constaté. Le montant à payer par le client doit être réduit de l'écart cumulatif (B-A) des années antérieures si ce dernier est positif ; si cet écart cumulatif (B-A) des années antérieures est plus élevé que le montant à payer, le montant net à payer s'établit à zéro et le solde de l'écart cumulatif (B-A) est disponible pour les années subséquentes. Si l'écart entre les deux (2) valeurs annuelles (B-A) est positif et que l'écart cumulatif (B-A) des années antérieures est négatif, un remboursement est effectué par le Transporteur au client. Ce remboursement est égal au moindre de l'écart positif entre les valeurs annuelles (B-A) et de l'écart cumulatif (B-A) des années antérieures en valeur absolue. Pendant l'année de mise en service de la centrale, l'engagement annuel d'achat est établi au pro-rata du nombre de jours entre la date de mise en service de la centrale et le 31 décembre de l'année de mise en service. L'engagement annuel d'achat, soit la valeur A indiquée ci-dessus, représente une annuité calculée à partir des paramètres suivants: a) coûts encourus par le Transporteur pour assurer le raccordement de la

centrale, majoré d'un montant de 15 % pour couvrir les frais d'entretien et d'exploitation sur vingt (20) ans, lorsque ceux-ci sont encourus par le Transporteur et, majoré des taxes applicables, moins tout montant remboursé par le client ; b) coût en capital prospectif du Transporteur approuvé par la Régie et c) durée de l'engagement d'achat ; et

iii) Remboursement :

Un montant égal en valeur actualisée aux coûts encourus par le Transporteur pour assurer le raccordement de la centrale doit être remboursé au Transporteur. Le propriétaire de la centrale n'est tenu de fournir aucun des engagements indiqués ci-dessus pour toute production retenue par le Distributeur lors d'un appel d'offres ou en vertu d'une dispense d'appel d'offres, et que le Distributeur a désigné conformément à l'article 38 des présentes. Lorsqu'une partie uniquement d'une centrale est retenue par le Distributeur, l'engagement du propriétaire de la centrale, ou du tiers qu'il a désigné à cette fin, doit couvrir un montant égal aux coûts assumés par le Transporteur pour assurer le raccordement de la centrale, multiplié par le facteur suivant: le nombre un (1), moins le rapport entre la puissance en kilowatts (kW) retenue par le Distributeur et la puissance nominale totale en kW des groupes turbine-alternateurs de la centrale. En cas d'abandon avant la mise en service de la centrale, le demandeur doit rembourser la totalité des coûts encourus par le Transporteur.

<u>Modifications proposées concernant le traitement de la politique d'ajouts pour les clients point à point.</u>

Le Transporteur propose un suivi annuel pour les engagements des clients de point à point visant à démontrer que les coûts encourus par le Transporteur pour des ajouts au réseau ou des raccordements de centrales sont couverts par des revenus provenant de conventions de service des clients de point à point. Cette proposition est en partie similaire à celle proposée pour les ajouts liés aux besoins du Distributeur. En effet, la proposition est de relier, pour chaque client point à point, l'ensemble des investissements sur le réseau de transport propres à ce client (raccordement de centrales, interconnexions, etc.) à l'ensemble de ses engagements existants ou nouveaux. La Régie a, à de nombreuses reprises, questionné l'opportunité d'utiliser le surplus de la valeur actualisée d'un projet à titre de revenu pouvant être utilisé pour d'autres projets. En effet, dans sa décision D-2009-071 (Dossier R-3669 – 2008) la Régie mentionnait :

> *« [32] En ce qui a trait à la proposition du Transporteur, la Régie se questionne sur la pertinence d'actualiser les revenus de la convention sur le chemin HQT-ON sur 50 ans, ce qui constitue une période nettement supérieure à celle prise en compte dans le test de neutralité tarifaire, lequel est établi sur 20 ans. Il en est de même quant à la proposition du Transporteur d'utiliser le surplus de la valeur actualisée d'un projet à titre de revenus pouvant être associés à d'autres projets.*
>
> *[33] Ces deux cas de figure ne sont pas prévus au texte des Tarifs et conditions et soulèvent des enjeux d'importance sur le plan tarifaire. Selon la Régie, il est donc nécessaire que de telles avenues fassent l'objet d'un examen dans le cadre d'un dossier tarifaire et soient approuvées par la Régie aux fins d'être codifiées, le cas échéant, dans les Tarifs et conditions.*
>
> *[34]* ***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.*** *(nos soulignés) »*

De plus, dans cette même décision, la Régie a fait référence à deux autres décisions offrant une interprétation de l'article 12A.2 qui ne correspond pas à la proposition du Transporteur dans le présent dossier.

> *« [29] Aux fins de la validation des engagements d'achat, le Transporteur doit satisfaire, entre autres, aux conditions émises dans les décisions D-2006-66 et D-2007-08 relativement à l'article 12A.2. La Régie définissait ainsi l'objectif de cet article :*
>
> > *« L'objectif de l'article 12A.2 est d'assurer que tout nouveau raccordement génère des revenus additionnels qui permettent de couvrir les coûts qui y sont associés. Cet objectif est assuré par la neutralité tarifaire dont les modalités s'adaptent aux circonstances particulières de chaque projet. » (nos soulignés)»*

L'AQCIE et le CIFQ partagent le questionnement de la Régie relativement à l'impact sur le plan tarifaire de l'utilisation du surplus de la valeur actualisée d'un projet à titre de revenu pouvant être utilisé pour un autre projet. En effet, nous sommes d'avis que les revenus provenant de conventions de transport existantes qui ont été associés à des projets d'investissement antérieurs ne peuvent être utilisés pour justifier l'allocation du Transporteur dans un autre projet d'investissement sans avoir un impact à la hausse sur le tarif des clients

existants. Une telle hausse tarifaire n'est certainement pas conforme au principe de neutralité tarifaire.

Prenons l'exemple du projet d'intégration des centrales du complexe de la Romaine. L'inclusion à la base de tarification des coûts de raccordement de ces centrales a été justifiée par les revenus excédentaires de conventions de services de transport ferme point à point qui étaient en vigueur avant les premiers déboursés pour les investissements liés à l'intégration des centrales de la Romaine. Les revenus utilisés pour justifier l'allocation du Transporteur pour les investissements liés aux raccordements des centrales du complexe de la Romaine ne sont pas nouveaux. En d'autres mots, les dépenses d'investissement liées à la croissance de la charge pour intégrer les centrales de la Romaine ont augmenté sans qu'il y ait de nouveaux revenus. *Ceteris paribus*, cette situation n'a d'autre issue que celle d'occasionner une pression à la hausse sur les tarifs que doivent payer les clients existants. Cela est une brèche flagrante au principe de neutralité tarifaire.

De plus, la proposition au présent dossier va encore plus loin que la proposition faite dans le cadre du dossier R-3669-2008 en ce qui a trait à l'amalgame de tous les projets d'investissement d'un client point à point. En effet, cette proposition s'éloigne de la volonté de la Régie rappelée ci-dessus à l'effet que la comptabilisation doit respecter les caractéristiques et finalités de chacun des dossiers. En effet, ce processus d'amalgamation s'éloigne du principe de causalité des coûts.

Une autre décision de la Régie apporte un éclairage complémentaire sur le débat. Dans sa décision D-2011-083, la Régie a accepté de considérer des revenus provenant de conventions de services existantes conclues pour des dossiers d'investissement distincts du dossier en question, soit le raccordement des centrales du complexe la Romaine. Il est intéressant de noter que la Régie avait alors mentionné que sa décision était en partie fonction du verbatim des Tarifs et conditions qui étaient alors en vigueur :

> *« [62] La cohérence des décisions est souhaitable, mais il y a lieu de distinguer, aux décisions de la Régie, le contenu décisionnel et les opinions. Ainsi et avec égard, la présente formation ne partage pas les réserves exprimées par la Régie dans le cadre du dossier R-3669-2008, décision D-2009-071, page 11 sur « la proposition du Transporteur d'utiliser le surplus de la valeur actualisée d'un projet à titre de revenus pouvant être associés à d'autre projet [...] » parce que, entre autres, cela ne serait pas prévu au texte des Tarifs et conditions.*
>
> *[63] Cette question et celle du suivi des engagements contractuels des clients du Transporteur ont été exportées d'un dossier tarifaire à l'autre pour finalement être déférées à une cause générique que la Régie a demandé au Transporteur de soumettre en 2011.*

[64] Dans le cadre de la présente demande d'autorisation, la question émerge concrètement et appelle à une décision sur la conformité ou non des Conventions de service du Producteur aux dispositions de l'article 12A.2i), tel que rédigé présentement. »

(Le soulignement est de la Régie, non de nous.)

Nous sommes d'avis que le texte de l'article 12A.2i) devrait être modifié pour assurer que l'interprétation faite par la Régie dans les décisions D-2009-071 et D-2007-08 soit respectée par le Transporteur.

Le texte devrait clairement indiquer que tout nouveau raccordement génère des revenus additionnels provenant de nouvelles conventions de service. Nous comprenons, bien sûr, que les modifications au texte des Tarifs et conditions se feront en Phase 2 du présent dossier.

Un autre aspect à considérer dans la proposition du Transporteur est que seule Hydro-Québec Production, par sa position dominante de marché et par le contexte législatif[4], a les moyens et la capacité de récupérer les excédents de revenus des nombreuses réservations point à point qu'elle possède par la construction de grandes centrales à des fins d'exportation. Cette réalité fait en sorte qu'il peut être rationnel pour le Producteur de réserver des portions importantes de capacités d'exportation aux interconnexions, car il pourrait éventuellement récupérer les excédents de revenus pour financer les coûts de raccordement de ses nouvelles centrales. Pour ces raisons, il semble que les modalités proposées font en sorte que les autres clients point à point ne sont pas traités de la même façon que le Producteur. La Régie devra s'assurer que la politique d'ajouts du Transporteur assure un traitement équitable à tous les clients incluant les autres clients point à point.

En conformité avec leur proposition de modification de l'Article 12A.2i (voir ci-dessus) l'AQCIE et le CIFQ recommandent que l'allocation maximale du Transporteur pour répondre aux besoins des clients point à point devrait être octroyée uniquement pour des investissements au réseau générant des revenus additionnels.

À titre d'exemple, le remplacement d'une centrale existante par une autre ne devrait pas être admissible à l'allocation du Transporteur puisqu'aucun nouveau revenu ne peut être associé à ce nouvel investissement.

Nous sommes d'avis que la proposition de Transporteur, tel qu'illustrée à l'annexe 2 du document HQT-1, document 1 révisé le 31 octobre 2014, fait en sorte de priver les clients de revenus excédentaires contemporains (conventions de service en vigueur) en les utilisant pour satisfaire les besoins du Producteur

[4] Loi sur l'exportation de l'électricité, LRQ c E-23

(Engagements selon l'article 12A.2i)). En plus de favoriser le Producteur pour le financement du raccordement de ses installations, cette proposition fait en sorte de favoriser les clients futurs qui pourront éventuellement profiter des excédents de revenus du Transporteur, une fois les engagements du Producteur rencontrés, qui résulteront en des baisses de tarifs futures.

Finalement, il y aurait lieu d'inclure le traitement du raccordement des interconnexions à l'article 12A du texte des Tarifs et conditions afin d'assurer une cohérence avec le texte de l'appendice J.

En effet, au même titre qu'il peut y avoir un raccordement de centrales pour un client point à point pour alimenter une interconnexion existante, il pourrait très bien y avoir un raccordement d'une nouvelle interconnexion pour une demande d'un client point à point pour de l'énergie en provenance d'une centrale existante ayant des capacités excédentaires.

4. PLANIFICATION DU RÉSEAU DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE D'AJOUTS

Le transporteur mentionne dans son complément de preuve[5]

> *"Il peut arriver que ces ajouts excèdent les besoins stricts du demandeur. Cette situation peut survenir dans le cas, par exemple, où il est impossible d'acquérir un équipement standard répondant parfaitement à la demande de service. La capacité excédentaire ainsi créée demeure limitée et correspond à la nature même des investissements en infrastructures de réseaux électriques. Dans d'autres cas, les ajouts requis pour le demandeur permettent de résoudre une contrainte opérationnelle pour l'ensemble des usagers par la suite.*
>
> *Les ajouts au réseau de transport principal sont au bénéfice de tous et peuvent permettre l'arrivée de nouveaux clients ou une utilisation accrue par les clients existants du réseau sans investissements supplémentaires. Ces clients, en générant des revenus supplémentaires de transport, toutes choses étant égales par ailleurs, entraînent une baisse du tarif pour l'ensemble des clients du service de transport, y compris le client à l'origine des ajouts.*
>
> *Le Transporteur comprend que le concept d'utilisateur-payeur évoqué par la Régie correspond à une notion de partage des coûts entre bénéficiaires. (nos soulignés)"*

[5] Pièce B-0011, page 24, lignes 4 à 16

Nous comprenons que le transporteur peut avoir recours à des solutions d'optimisation pour son réseau qui font en sorte d'augmenter la capacité de transit, et ce, au coût le plus bas possible et en conformité avec les critères de conception de son réseau.

Avant de traiter des enjeux liés à la planification, il y a lieu de noter que le transporteur affirme dans l'extrait ci-dessus que l'arrivée de nouveaux clients ou l'utilisation accrue par les clients existants du réseau généreront des revenus supplémentaires de transport, ce qui entraînerait une baisse du tarif pour les clients existants. Nous tenons à souligner que cet énoncé ne prend pas en considération la proposition du Transporteur concernant le traitement des ajouts au réseau des clients point à point (voir section 3 ci-dessus) qui ferait en sorte que tout surplus de revenus serait automatiquement utilisé pour rembourser au moyen de « remboursement complémentaire » les engagements des clients générant les revenus supplémentaires. Ainsi, cette proposition ferait en sorte que les autres clients ne bénéficieraient pas nécessairement de la baisse de tarif mentionnée dans l'extrait ci-dessus.

Ceci dit, concernant l'enjeu lié à la planification dans le cadre de la politique d'ajout, notre compréhension est que le réseau du Transporteur est conçu pour répondre aux besoins anticipés pour la pointe hivernale (1-CP). En conformité avec le principe de neutralité tarifaire, le réseau ne peut donc pas être conçu pour répondre à des besoins ne générant pas de revenus. Plus précisément, le réseau doit être conçu pour répondre aux besoins anticipés de la charge locale établis par le Distributeur et à des besoins de services point à point fermes faisant l'objet de conventions en vigueur.

La détermination de la pointe hivernale aux fins de planification devrait être cohérente avec la méthodologie utilisée par le Transporteur pour établir le tarif de transport applicable pour les clients de la charge locale et pour les clients point à point. En effet, le tarif est calculé en faisant le ratio entre le revenu requis en $ et la pointe du réseau (MW). Comme on peut le constater en consultant le tableau 5 du document HQT-12, document 1 du dossier tarifaire du Transporteur 2015[6] reproduit ci-dessous, le dénominateur du calcul de son tarif annuel est composé de la somme des besoins de transport de la charge locale et des besoins de transport du service point à point annuels :

[6] Dossier R-3903-2014, pièce B-0030, page 8.

Tableau 5
Établissement du tarif annuel

Revenus requis proposés = 3 211,3 M$
Revenus des services de point à point à court terme = 31,6 M$
Revenus requis résiduels = 3 211,3 - 31,6 M$ = 3 179,7 M$
Besoins de transport de la charge locale = 37 818 MW
Besoins de transport du service en réseau intégré = 0 MW
Besoins de transport du service de point à point annuel = 4 679 MW
Besoins de transport à long terme = 37 818 MW + 0 MW + 4 679 MW = 42 497 MW
Tarif annuel = 3 179,7 M$ / 42 497 MW x 1 000 = 74,82 $/kW/an

Selon nous, la planification du réseau devrait être cohérente avec le calcul du tarif. Pourtant, dans le dossier d'investissement de la ligne 735 KV Bout-de-l'île-Chamouchouane (R-3887-2014), des éléments de preuve portent à croire que le Transporteur a planifié le réseau en fonction d'un mécanisme de calcul de pointe différent de celui utilisé dans le calcul du tarif. Nous sommes conscients que ce dossier est présentement en délibéré devant une autre formation, et c'est pourquoi nous faisons référence à ce dossier uniquement à titre illustratif pour aider la Régie à bien comprendre l'enjeu lié à la planification dans le contexte des ajouts au réseau. L'objectif ici est de clarifier la politique d'ajouts de façon prospective.

En effet, dans le cadre de cette audience, il a été démontré que, contrairement aux projets d'investissement liés à l'entente d'intégration éolienne (R-3742-2010) et au dossier d'intégration de la Romaine (R-3757-2011), la pointe estimée pour la planification du réseau dans le cadre du projet de ligne était supérieure de 1200 MW à la somme de la pointe prévue de la charge locale et des quantités prévues aux conventions de service point à point fermes en vigueur couvrant la période de planification. Le tableau suivant démontre que la pointe estimée pour la planification du réseau dans le dossier R-3887-2014 était surestimée par rapport aux conventions de service alors en vigueur. En effet, si nous prenons en considération l'ensemble des conventions qui couvrent la période de mise en service prévue de la ligne, soit l'hiver 2018-2019, il y aurait 4 407 MW de demande de service point à point ferme, soit 728 MW de moins que les 5 135 MW prévus dans le dossier de la ligne. Ce chiffre passe à plus de 1200 MW[7] en ce qui concerne les conventions de transport de plus de 20 ans.

[7] 5 135 MW prévus au dossier R-3887-2014 moins les conventions de services de transport du Producteur de long terme, soit 1 321, 1 268 et 1 268 MW pour un différentiel de 1 278 MW.

Tableau 1

Valeur associée à la charge locale, au service de transport point à point et à la production raccordée des différentes demandes.			
	Bout-de-l'Île-Chamouchouane (R-3887-2014)	**A/O 2005-03 (R-3742-2010)**	**Romaines (R-3757-2011)**
Charge locale (MW)	40 765	41 840	41 525
Service de transport point à point (MW)	5 135	3 935	2 275
Productions raccordées (MW)	45 900	45 775	43 800

Sources: Dossier R-3887-2014, pièce B-0025, R.6.1, page 16 et pièce B-0037, R14.2, page 21.

Prévision des besoins du service de transport de point à point à long terme en vigueur lors de la mise en service prévue de la ligne 735 kv Chamouchouane-Bout-de-l'Île, soit l'hiver 2018-2019	
Prévision des besoins du Producteur	
Réservation d'une durée de 50 ans pour livraison à ON	1 321
Réservation d'une durée de 35 ans pour livraison à MASS	1 268
Réservation d'une durée de 35 ans pour livraison à NE	1 268
Réservation s'appliquant jusqu'en octobre 2022 pour livraison à HIGH	238
Réservation s'appliquant jusqu'en décembre 2019 pour livraison à CORN	48
Prévision des besoins des autres clients	
Réservations de 53 MW, 53 MW, 53 MW et 106 MW s'appliquant jusqu'en mars	264
Total:	4 407

Source: Dossier R-3903-2014, pièce B-0027, page 6

Cette surestimation a fait en sorte que les solutions envisagées pour répondre aux besoins allégués du Transporteur n'étaient peut-être pas conformes à la pratique usuelle du Transporteur, puisqu'elles étaient basées sur une demande de pointe supérieure à celle qui pouvait être associée aux revenus anticipés. On est en droit de s'interroger sur le fait que les solutions proposées auraient pu être différentes si le Réseau avait été planifié avec une pointe prévue inférieure correspondant aux données connues.

Selon nous, il serait contraire au principe de neutralité tarifaire et injuste pour les clients existants que des ajouts au réseau, peu importe leur justification, soient conçus pour répondre à une demande de pointe de clients point à point future n'offrant aucune garantie de revenu. Il est primordial que les investissements liés aux ajouts au réseau correspondent à des revenus sécurisés par des conventions de service signées ainsi que par la demande prévue du Distributeur pour alimenter sa charge locale.

Comme mentionné dans la plaidoirie écrite de l'AQCIE et du CIFQ (voir l'extrait ci-dessous), il serait opportun que la Régie se prononce, dans le présent dossier, sur les balises que doit utiliser le Transporteur pour la planification de son réseau menant à des investissements importants pouvant potentiellement être utilisés par des demandes de transport de point à point futures[8]:

> *« 19. Subsidiairement, dans l'hypothèse où la Régie s'estimerait en mesure de décider de la demande sur la base de la preuve qui se trouve devant elle et dans l'hypothèse où elle estimerait justifiée la demande du Transporteur, nous soumettons qu'il lui faudrait établir un processus permettant d'éviter que ne profitent de la ligne ce qu'un témoin de l'AQCIE-CIFQ a appelé des « free riders », c'est-à-dire des utilisateurs qui bénéficieraient du fait que la ligne aurait été autorisée aujourd'hui et payée par l'ensemble de la clientèle alors que leurs demandes ne seraient produites, fort opportunément pour eux, que dans un avenir plus ou moins rapproché et ne les assujettiraient à aucune contribution particulière.*
>
> *20. Il nous paraît par ailleurs que cette question aurait sans doute avantage à être considérée, le cas échéant, dans le cadre de l'étude de la politique d'ajouts proposée par le Transporteur, qui fait l'objet du dossier R-3888-2014 présentement en cours. (nos soulignés)»*

Compte tenu des éléments mentionnés précédemment, **L'AQCIE et le CIFQ recommandent à la Régie de codifier dans la politique d'ajouts ou dans les Tarifs et conditions le fait que la planification du réseau du Transporteur doit être faite en fonction des besoins prévus de la charge locale ainsi que des besoins des clients point à point ayant des conventions de service de transport ferme de long terme signées.**

5. SOMMAIRE DE NOS RECOMMANDATIONS

Principes directeurs

- L'AQCIE et le CIFQ demandent à la Régie de réitérer de façon claire les principes de neutralité tarifaire et d'équité intergénérationnelle dans l'élaboration de la politique d'ajouts du Transporteur.

Ajouts au réseau pour le Distributeur

- L'AQCIE et le CIFQ appuient la proposition du Transporteur d'intégrer les investissements liés aux projets de ressources à ceux liés à la croissance de la charge locale, car elle est conforme au principe de neutralité tarifaire.

[8] Piéce C-AQCIE-CIFQ-0013

- L'AQCIE et le CIFQ recommandent à la Régie de s'assurer que le Transporteur prend en considération la totalité des capacités de transformation de son réseau, incluant celles provenant des installations n'ayant pas bénéficié d'investissements depuis 2006, afin que le Transporteur estime correctement les revenus incrémentaux pour la détermination de la contribution du Distributeur.

- L'AQCIE et le CIFQ recommandent que le calcul de l'allocation maximale du Transporteur soit basé sur une période de 40 ans.

- Afin de respecter les principes de neutralité tarifaire et d'équité intergénérationnelle, L'AQCIE et le CIFQ recommandent à la Régie que l'exercice de détermination des contributions du Distributeur se fasse sur une base annuelle sans tenir compte des excédents des années passées. De cette façon, les excédents potentiels pourraient être intégrés chaque année dans la base de tarification au bénéfice des clients existants qui pourraient ainsi bénéficier d'une baisse tarifaire.

Ajouts au réseau pour les clients de point à point

- L'AQCIE et le CIFQ sont d'avis que le texte de l'article 12A.2i devrait être modifié pour s'assurer que l'interprétation de cet article faite par la Régie dans les décisions D-2009-071 et D-2007-08, soit respectée par le Transporteur.

- En conformité avec leur proposition de modification de l'Article 12A.2i l'AQCIE et le CIFQ recommandent que l'allocation maximale du Transporteur pour répondre aux besoins des clients point à point soit octroyée uniquement pour des investissements au réseau générant des revenus additionnels.

- L'AQCIE et le CIFQ recommandent d'inclure le traitement du raccordement des interconnexions à l'article 12A du texte des Tarifs et conditions afin d'assurer une cohérence avec le texte de l'appendice J.

Planification du réseau dans le cadre de la politique d'ajouts

- L'AQCIE et le CIFQ recommandent à la Régie de codifier dans la politique d'ajouts ou dans les Tarifs et conditions le fait que la planification du réseau du Transporteur doit être faite en fonction des besoins prévus de la charge locale ainsi que des besoins des clients point à point ayant des conventions de service de transport ferme de long terme signées.