RÉGIE DE L'ÉNERGIE

DOSSIER : R-3888-2014

DEMANDE DU TRANSPORTEUR RELATIVE À LA POLITIQUE D'AJOUTS AU RÉSEAU DE TRANSPORT

PLAN DE PLAIDOIRIE D'EBM

Montréal, le 13 février 2015

1. L'objectif qui est recherché est que tout ajout au réseau relié à la croissance des besoins n'ait pas d'impact à la hausse sur les tarifs de transport. Il s'agit, selon nous, d'une façon simple d'expliquer cette notion de neutralité tarifaire.

2. La Régie, dans sa décision D-2011-039, indiquait ce qui suit :

> *« [403] Pour les investissements reliés à la croissance des besoins de la charge locale, la Régie décidait d'appliquer le concept de la neutralité tarifaire, 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)*

3. Tel qu'indiqué, ce qui permet d'assurer cette finalité, c'est l'application de l'allocation maximale et le cas échéant d'une contribution par celui qui requiert l'ajout.

4. Nous croyons qu'il n'y a pas lieu de modifier cet équilibre et par le fait même, qu'il n'y a pas lieu de changer le calcul de l'allocation maximale dans le cadre de cette révision de la politique d'ajouts au réseau.

5. L'application du principe de neutralité tarifaire remonte à la décision D-2002-95 et il a été appliqué depuis cette date.

6. Dans cette décision D-2002-95, il a été décidé qu'il y avait lieu d'imposer le même montant maximal dans le cas d'ajouts requis pour la charge locale que pour les clients de point à point. Selon nous, la Régie voulait s'assurer que la situation soit équitable entre ces deux catégories de clients, à la page 299 où il était question d'ajouts au réseau requis pour la charge locale :

> *« Toutefois, la Régie est d'avis qu'il faut imposer le même montant maximum que dans le cas d'ajouts pour le service de point à point et de réseau intégré. Cette position vise à traiter tous les clients de transport de la même façon.*
>
> *La Régie cherche ainsi à éviter des situations où un client du service de transport de point à point, ou en réseau intégré, est dans l'obligation de supporter l'entièreté du coût des ajouts pour la charge locale, via le tarif de transport qu'il paie, en plus de devoir assumer seul l'excédent du coût des ajouts qu'il requiert sur le montant maximal supporté par le transporteur. La Régie est d'avis qu'une telle situation serait inéquitable pour les clients des services de transport autres que celui requis pour la desserte de la charge locale.*
>
> *Par ailleurs, la Régie est consciente que le tarif actuel inclut le coût de raccordement de toutes les installations de production existantes, quels que soient les équipements qu'un client particulier utilise pour le transit de la capacité qu'il contracte avec le transporteur. »*
>
> *(Nos soulignés)*

7. Dans ces passages, l'on comprend que la Régie reconnaît que l'on ne peut pas demander au point à point d'assumer tous les coûts pour les ajouts au réseau pour la charge locale par le tarif qu'il paie, plus sa propre contribution lorsqu'il est alors la cause d'ajouts.

8. L'importance de cette équité entre la charge locale et le point et du principe de la neutralité tarifaire a été réitérée dans la décision D-2011-039.

9. Dans ce dossier, HQT demandait de laisser tomber le principe de neutralité tarifaire et proposait alors que le Distributeur n'ait plus à assumer de contribution aux coûts des investissements pour les ajouts.

10. La Régie a refusé cette proposition.

11. Tout d'abord, il y a lieu de rappeler que nous avions plaidé ce qui suit :

> *« [392] L'intervenante rappelle également le contexte dans lequel le concept de neutralité tarifaire des ajouts requis par un client a été adopté par la Régie dans sa décision D-2002-95, soit l'inclusion des generator leads dans la base de tarification du Transporteur. Elle souligne que cette inclusion a mené à des tarifs de transport initiaux élevés, ce qui a amené la Régie à appliquer le concept de neutralité tarifaire aux ajouts requis pour l'alimentation de la charge locale et pour les clients de point à point. »*

12. Il y a lieu de reprendre certains passages clés de la D-2011-039 où l'on voit très bien l'importance de l'équité entre les catégories de clients, à savoir la charge locale, et le point à point :

> *« [401] Il y a près de dix ans, la Régie faisait une distinction entre, d'une part, les investissements requis pour la pérennité et la fiabilité du réseau de transport et, d'autre part, ceux reliés à la croissance de la charge locale.*
>
> *[402] Elle décidait que les investissements en amélioration du réseau de transport seraient intégrés au coût du service de transport et que, par conséquent, tous les usagers des services de transport en assumeraient les coûts.*
>
> *[403] Pour les investissements reliés à la croissance des besoins de la charge locale, la Régie décidait d'appliquer le concept de la neutralité tarifaire, 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.*
>
> *[…]*
>
> *[412] À cet égard, le Transporteur soumet que les travaux réalisés pour la charge locale sont au bénéfice de l'ensemble de la clientèle de transport par leur impact positif sur la stabilité, la robustesse et la fiabilité du réseau.*
>
> *[…]*
>
> *[415] Cette question de nature technique est pourtant au cœur 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.

[…]

[422] Selon le Transporteur, la valeur des Ajouts, si ceux-ci sont jugés prudemment acquis et utiles par la Régie, devrait être intégrée à sa base de tarification dans son entièreté. Comme mentionné plus haut, il n'y aurait pas de problème au niveau de ce principe si la preuve était claire à l'effet que tout ajout au réseau de transport pour la desserte de la charge locale bénéficie aux clients de point à point. Mais tel n'est pas le cas.

[423] Le Transporteur soumet que l'élimination de la contribution du Distributeur, et donc du concept de neutralité tarifaire pour les Ajouts, aurait un impact minime sur le tarif unique de transport. Cela n'a pas été démontré clairement dans le cadre de la preuve. Par ailleurs, la question est plutôt de savoir pourquoi ce que la Régie voulait éviter en 2002, soit augmenter le tarif des clients de point à point pour des ajouts destinés à l'alimentation de la charge locale et vice versa, n'est plus équitable en 2011.

[…]

[425] Selon le Transporteur, le traitement équitable de ses clients ne serait pas remis en cause par la différenciation de traitement au niveau de l'application du montant d'allocation maximale pour les clients de point à point et de la charge locale. La Régie est d'avis que cette affirmation serait vraie s'il était clairement établi que tout ajout au réseau pour desservir la charge locale bénéficie aux clients de point à point et que tout ajout au réseau pour desservir ces derniers ne bénéficie aucunement à la charge locale. La Régie pourrait alors conclure que le traitement différent proposé est équitable. La preuve n'est cependant pas concluante à cet égard.

[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. »

(Nos soulignés)

13. Ces principes d'équité sont toujours applicables et doivent être considérés lorsqu'il est question de proposer des méthodologies différentes entre les catégories de clients pour le calcul de l'allocation maximale.

14. À ce sujet, nous soumettons que la Régie ne devrait pas retenir une application différenciée du calcul de l'allocation maximale entre les catégories de clients.

15. Dans la décision D-2002-95, la Régie indique qu'il faut imposer le même montant maximum afin de traiter les clients de la même façon (p. 299).

16. Aussi, dans la décision D-2011-039, la Régie indiquait en conclusion :

> *« [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. »*
>
> *(nos soulignés)*

17. La méthodologie de calcul de l'allocation maximale fait partie de ce tout cohérent sans oublier les principes d'équité mentionnés plus haut et les parties représentant la charge locale qui ont proposé des modifications ne sont pas venues démontrer l'absence d'impact (incluant l'absence d'impact tarifaire) pour les clients de point à point des changements proposés.

18. Par exemple, le changement proposé de la période d'amortissement de 20 à 40 ans implique une augmentation de l'allocation maximale de 598$/kW à 772$/kW qui devrait être assumée par l'ensemble de la clientèle, incluant le point à point, sans compter la réduction de la contribution. (n.s. 2 février 2015, Mme Caron, page 161 lignes 10 à 20).

19. Cela implique aussi des risques financiers plus grands à être assumés à nouveau par toute la clientèle, incluant le point à point. (n.s. 2 février 2015, Mme Caron, page 170 lignes 3 à 8).

20. Ces impacts négatifs sont inéquitables pour le client de point à point, d'autant plus qu'il s'agit d'ajouts au réseau pour le bénéfice de la charge locale.

21. Au niveau de la proposition du Transporteur d'agrégation de charge-ressources, nous notons l'affirmation effectuée par le Transporteur dans son argumentation (par. 9) à l'effet que « *Pour les années 2016 à 2023, il est prévu que la Proposition résultera en une baisse des tarifs de transport suivant les hypothèses au Tableau R 7.3.1….* ».

22. Cette proposition semble régler la problématique soulevée par la Régie dans le cadre de la décision D-2009-071 (et reprise dans la décision D-2011-039) en ces termes :

> *« [110] Par ailleurs, cet exercice doit aussi tenir compte des modalités relatives à l'examen des demandes d'autorisation des projets d'investissement soumises à la Régie. En particulier, les projets de raccordement de centrales, d'une part, et ceux d'intégration de charge ou d'interconnexions, d'autre part, font généralement l'objet de projets distincts et, en conséquence, d'un examen distinct par la Régie. Il en résulte une application en double de l'allocation maximale pour une même production transitée sur le réseau.*

[111] Afin de remédier à cette situation, plusieurs options peuvent être envisagées, dont :

- *L'application de l'allocation maximale uniquement lors du raccordement de centrales;*
- *L'application de l'allocation maximale uniquement lors de l'intégration de la charge ou de l'interconnexion;*
- *L'application d'un pourcentage de l'allocation maximale lors du raccordement de centrales et d'un pourcentage lors de l'intégration de la charge ou de l'interconnexion. Par exemple, la proportion pourrait être 50 % dans chaque cas ou alors être déterminée selon une clef de répartition à définir. »*

23. Quant à la question du suivi annuel des engagements, notre cliente veut aussi s'assurer qu'il y ait un traitement équitable de l'ensemble des clients de point à point.

24. Ainsi, advenant que la proposition du Transporteur soit retenue, notre cliente voudra naturellement s'assurer qu'elle puisse aussi, dans la mesure où cela est envisageable, utiliser les revenus de conventions de service à titre de contribution financière acceptable pour justifier les ajouts au réseau.

25. Toutefois, il y a lieu d'être prudent avant de souscrire à la position juridique exprimée par le Transporteur à l'effet que le cadre réglementaire est cristallisé essentiellement par les décisions d'approbation d'Eastmain 1-A et de la Sarcelle (D-2008-149) et de la Romaine (D-2011-083).

26. En effet, le cadre réglementaire relatif à cette question implique la considération et l'interprétation aussi des décisions D-2006-66 (décision de principe où a été adopté l'article 12 A.2 des Tarifs et conditions et où la Régie exprime l'intention qui était recherchée), D-2007-08, D-2008-030, D-2011-039 citées par Me Pelletier et Me Sicard et aussi la décision D-2009-71 (par. 86). Dans toutes ces décisions, il est question de s'assurer d'avoir des revenus additionnels découlant d'un ajout causé.

27. En toute déférence pour la Régie et selon le principe de la cohérence décisionnelle, il y a lieu de considérer aussi ces décisions dans l'analyse de la problématique soulevée par plusieurs des intervenants quant à l'application de l'article 12 A2 des Tarifs et conditions.

28. En terminant, un retour sur la décision D-2012-010 s'impose bien qu'il ne soit pas notre intention de refaire ici le débat sur l'adoption au Québec d'une annexe K. Quant à nous, l'inclusion dans les Tarifs et conditions de l'annexe K suite à l'ordonnance 890 de la FERC en matière de planification de transport n'a jamais été uniquement tributaire du niveau adéquat ou non d'investissements dans les infrastructures des réseaux de transport, mais résulte de considérations autres telle la question des risques de discrimination indue en matière de planification de transport.

29. La Régie a accepté et reconnu cette problématique (D-2010-010) :

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

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

[…]

[313] La Régie retient, toutefois, le besoin exprimé par certains intervenants, notamment les clients du Transporteur, à l'effet de mieux comprendre les divers intrants liés à la planification. Ces intrants comprennent, entre autres, les critères de conception utilisés, les méthodologies employées pour la planification du réseau et dans la réalisation des études d'impact, ainsi que les modalités de prise en compte des besoins des clients.

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

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

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

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.