C A N A D A

REGIE DE L'ENERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

NO. : R-3888-2014

HYDRO-QUÉBEC DANS SES ACTIVITÉS DE TRANSPORT
Demanderesse

ET

UNION DES CONSOMMATEURS (UC)
Intervenante

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

Régie de l'énergie
DOSSIER: R-3888-2014
DÉPOSÉE EN AUDIENCE
Date 12/02/2015
Pièces n°: NON COTÉE

ARGUMENTATION
DE
UNION DES CONSOMMATEURS (UC)

Préambule

UC intervient dans les dossiers tarifaires du Transporteur à titre de représentante des droits et intérêts des clientèles résidentielles en accordant une attention particulière aux ménages à faible revenu et à budget modeste.

La décision qui sera rendue dans le présent dossier revêt un intérêt certain pour UC puisque cette clientèle du Distributeur assume ultimement, via ses tarifs, une proportion très importante des revenus requis du Transporteur.

Les sujets dont UC a traité dans le cadre du présent dossier ont pour but d'assister et d'éclairer la Régie afin que celle-ci soit en mesure de disposer d'informations pertinentes et utiles pour que les règles, politique et conditions de services de transport applicables au Distributeur soient justes et équitables afin que, ultimement, les tarifs de Distribution que devront payer les clientèles dont UC défends les intérêts de même que les modalités d'application de ces tarifs soient justes et raisonnables.

Les positions et recommandations de UC sont clairement énoncées dans sa preuve, constituée du mémoire préparé par Mme Viviane de Tilly[1], des réponses à la demande de renseignements de la Régie[2] et de son témoignage en audience[3].

[1] Pièce C-UC-0008 ;

La présente argumentation n'a pas pour but de réitérer le contenu de ces documents, dont UC a adopté le contenu et les conclusions et dont la Régie a pris connaissance mais, d'attirer l'attention de la Régie sur ses composantes essentielles de même que sur certains éléments dont il a été traité en preuve et en audience par d'autres parties et sur lesquelles UC désire offrir sa position à la Régie.

Contexte

Parties au présent dossier

La requête introductive d'instance indique que la présente demande est soumise par HYDRO-QUÉBEC personne morale. Le titre précise qu'il s'agit d'une «demande du Transporteur relative à la politique d'ajouts au réseau de transport. Le paragraphe 1 de la demande spécifie : «*Elle est une entreprise exerçant des activités de transport d'électricité (...)*». Au paragraphe 3 de la demande il est précisé que c'est le Transporteur qui s'adresse à la Régie.

UC souligne que la politique d'ajouts et les modifications qui pourraient y être apportées ont et auront des conséquences pour tous les clients qui ont recours aux services de transport. Or, les principaux clients de ces services sont Hydro-Québec dans ses activités de Production (le Producteur) qui est de loin le plus important client du service de point à point et Hydro-Québec dans ses activités de Distribution (le Distributeur) qui est le seul client desservant la charge locale.

UC à l'instar des représentants de l'AQCIE-CIFQ constate que ni le Producteur, ni le Distributeur n'ont jugé important d'intervenir dans le présent dossier et de témoigner sur leur position respective.

L'intérêt de l'actionnaire d'Hydro-Québec, tel qu'établi par les divers décrets et budgets des dernières années et projet de loi récent (projet de loi 28), est de maximiser les revenus d'Hydro-Québec.

Or il est de connaissance générale que les prix sur les marchés d'exportations ont chutés au cours des dernières années et qu'en conséquence les revenus provenant des ventes unitaires du Producteur à l'extérieur du Québec sont moindres que ce qui était espérés. Dans ces circonstances il serait avantageux pour le Producteur et pour Hydro-Québec intégré et son actionnaire de maximiser ses exportations et de minimiser ses coûts de transport. UC soumet que ce qui est avantageux pour le Producteur ne l'est pas nécessairement pour le Distributeur.

UC soumet que l'absence au présent dossier du Producteur et du Distributeur doit être pris en considération par la Régie. Celle-ci devra prendre en considération l'intérêt et les avantages que présente la proposition du Transporteur pour Hydro-Québec intégré, l'actionnaire et le Producteur et être très attentive afin de protéger les clients du Distributeur qui constitue la charge locale.

[2] Pièce C-UC-0010 ;
[3] Notes sténographiques du 9 février 2015, Volume 7, aux pages 8 et suivantes.

Historique et principes établis dans les dossiers antérieurs

D-2002-95

Dans le cadre du dossier R-3401-98 et par la décision D-2002-95, la Régie fixait pour une première fois les modalités selon lesquelles les tarifs et conditions de service de transport d'électricité seraient établis au Québec incluant les règles applicables à la politique d'ajouts.

Dans ce dossier le transporteur indiquait «*Ainsi, selon le transporteur, les clients existants de transport ne subventionnent pas le nouvel usager puisque le coût moyen demeurera au pire inchangé à court terme et diminuera à plus long terme*»[4].

La Régie acceptait le principe à l'effet de « *limiter le montant qui peut être intégré à la base de tarification*».[5]

Relativement à la proposition que présentait alors le Transporteur la Régie précisait : «*Tel que proposé par le transporteur, le montant total qu'il aurait à assumer correspond à la valeur actualisée du tarif de transport pour une période de 20 ans en prenant en compte les frais d'entretien et d'exploitation ainsi que la taxe sur le capital. 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.*»[6] (nos soulignés)

Il se dégage clairement des principes énoncés alors par la Régie que la neutralité tarifaire de la politique d'ajouts doit avoir pour base première d'éviter que les clients qui ne causent pas de coûts et ne bénéficient pas des ajouts ne subissent de hausses tarifaires dues par ces ajouts et idéalement (*au mieux)* profitent d'une baisse de tarifs considérant l'addition de nouveaux clients qui contribueront à couvrir les revenus requis.

Finalement, en ce qui concerne plus précisément la charge locale, la Régie ajoute, malgré la demande au contraire du Transporteur «*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*».[7]

La Régie a précisé le but de cette imposition qui «*vise à traiter tous les clients de transport de la même façon*»,[8] dans le paragraphe suivant de sa décision :

«*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.*[9] (nos soulignés)

[4] Dossier R-3401-91, argumentation d'Hydro-Québec, page 155 et D-2002-95 page 293;
[5] D-2002-95, page 298 ;
[6] D-2002-95, page 298 ;
[7] D-2002-95 page 299 ;
[8] D-2002-95 page 299
[9] D-2002-95 page 299 .

À la lecture de ce paragraphe on constate que le but ultime recherché par la Régie est un traitement équitable des différents types de clients du service de transport et non comme le texte pourrait initialement le laisser croire la décision un traitement identique.

UC soumet d'ailleurs qu'un traitement équitable répond aux impératifs de la *Loi* (art. 31 et 49), alors qu'un traitement identique pourrait ne pas être équitable et donc ne pas respecter les prescriptions de la loi. En effet la charge locale et les clients de point à point n'ont pas des relations identiques ou de même nature avec le Transporteur. La charge locale est une présence stable et captive alors que le client de point à point est libre de contracter pour la période qui lui convient.

Finalement soulignons qu'en aucun temps un principe ou une mesure applicable aux clients du réseau de transport ne doit être discriminatoire. Cette préoccupation a d'ailleurs été formulée par la Régie dans diverses décisions dont la D-2002-95[10].

D-2011-039

Dans ce dossier, le Transporteur présentait une proposition d'amendements à la politique d'ajouts suite entre autres à diverses décisions rendues par la Régie. La Régie rejettera la demande du Transporteur en mentionnant que celui-ci n'a pas suffisamment étayée et justifiée sa demande en preuve et que celle-ci n'est pas convaincante[11]. La Régie ajoutera qu'elle conçoit que le Distributeur et la charge locale pourrit recevoir un traitement plus souple:

[431] Par contre, la Régie conçoit que sur une très longue période, les besoins de transport liés à la croissance puissent requérir des investissements par palier très coûteux ayant des répercussions ponctuelles importantes sur le niveau de la contribution du Distributeur. Dans cette perspective, une certaine souplesse pourrait être envisagée dans les modalités d'application relatives au versement des contributions du Distributeur. Le Transporteur pourrait soumettre une proposition en ce sens.[12]

UC soumet que la Régie confirme ainsi la nécessité d'amender les règles de la politique d'ajouts applicables à la charge locale en les assouplissant afin de prendre en considération sa situation particulière.

En conclusion de sa décision la Régie demande au Transporteur de soumettre une nouvelle proposition couvrant essentiellement les sujets suivants :

«Aménagements particuliers pour certains projets, tels que les projets d'intégration de nouvelles sources d'énergie renouvelables79;

· ***Problématique 1 : Ajouts au réseau pour le raccordement de centrales visant à alimenter la charge locale;***

· ***Problématique 2 : Modalités d'établissement et de versement de la contribution***

[10] D-2002-95, page 326, « permettront, selon la Régie, d'assurer la transparence et l'absence de discrimination de cette pratique commerciale.»
[11] D-2011-39 page 96 au paragraphes 406 et 410 , page 97 aux paragraphes 413 et 414, page 99 paragraphes 422, 423 425 et page 100 paragraphe 429 .
[12] D-2011-039 paragraphe 431 .

du Distributeur dans le cas d'un projet comportant plusieurs dates de mise en service échelonnées dans le temps;

· Problématique 3 : Application de l'allocation maximale du Transporteur dans le cas des ajouts au réseau;

· Problématique 4 : Risques particuliers de certains projets;

· Problématique 5 : Crédits applicables lorsque le client détient son propre poste abaisseur;

· Problématique 6 : Modalités relatives à la réfection ou au remplacement de postes de départ de centrales existantes.

[463]Tel que mentionné dans la section 10.5 ci-dessus, la Régie traitera également dans ce dossier générique du suivi des engagements d'achat.»[13]

À ces décisions portant sur les principes généraux s'ajoutent une séries de décisions ayant soulevé diverses problématiques dans l'application de la politique d'ajouts pour des projets précis.

1. Introduction

> **31.** La Régie a compétence exclusive pour:
> 1° fixer ou modifier les tarifs et les conditions auxquels l'électricité est transportée par le transporteur d'électricité ou distribuée par le distributeur d'électricité ou ceux auxquels le gaz naturel est fourni, transporté ou livré par un distributeur de gaz naturel ou emmagasiné;
> 2° surveiller les opérations des titulaires d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs aient des approvisionnements suffisants;
> 2.1° surveiller les opérations du transporteur d'électricité, du distributeur d'électricité ainsi que celles des distributeurs de gaz naturel afin de s'assurer que les consommateurs paient selon un juste tarif;

UC soumet que la politique d'ajout est partie intégrante des conditions de service du Transporteur et son application doit avoir comme conséquence directe que les tarifs seront justes et raisonnables.

> **49.** Lorsqu'elle fixe ou modifie un tarif de transport d'électricité ou un tarif de transport, de livraison ou d'emmagasinage de gaz naturel, la Régie doit notamment:
> 7° s'assurer que les tarifs et autres conditions applicables à la prestation du service sont justes et raisonnables;

Bien que le contexte du présent dossier ne comporte pas directement la fixation d'un tarif, cette détermination sera éventuellement faite en partie sur la base des principes qui seront adoptés au présent dossier. La démonstration des impacts tarifaires des modifications proposées est donc essentielle pour que la Régie puisse prendre une décision éclairée. La Régie souligne d'ailleurs dans la décision D-2011-039[14]

[13] D-2011-39 page 109
[14] D-2011-039 paragraphes 106, 123 et 129

UC soumet que les conditions d'application de la politique d'ajouts que propose le transporteur ne sont pas justes et raisonnables et ne sont donc pas équitable pour la charge locale.

2. Politique d'ajout pour la charge locale : un cas d'exception en Amérique du Nord (Neutralité tarifaire)

Le principe enoncé comme de «neutralite tarifaire» doit etre compris a la lumiere des énoncés de la Régie contenu à la décision D-2002-95 et aux décisions qui ont suivi:

«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.
(...)
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.»*[15](nos soulignés)

UC soumet qu'il faut garder en perspective que lorsque des coûts sont intégrés aux revenus requis du Transporteur, la charge locale en assume près de 90%. En aucun cas, même en absence de calcul d'une contribution de la part du Distributeur, les clients de point à point, ne n'assument-t-ils l'entièreté du coût d'un ajout pour la charge locale.

En outre, la proposition actuelle du Transporteur concernant le suivi des engagements du Producteur est de faire en sorte que le Producteur pourra réutiliser, à la fin de ses conventions avec le Transporteur, les revenus de ses engagements échus pour réduire les revenus attendus de ses nouveaux engagements. Comme l'indiquait l'expert de l'AQCIE-CIFQ :
« However, the native load and HQP situations are unlike with respect to equity.
Native load customers are already paying the full cost of the existing infrastructure that is used by both native load and HQP. While HQT's policy appears to treat new native load and new PTP customers equally (once the arithmetic differences are corrected), the policy essentially locks in the requirement that native load customers bear the huge majority of the costs for existing infrastructure.»[16]

Le principe de base est donc que les clients existants doivent être protégés contre des coûts de raccordement et d'intégration qui serait *excessifs.* Il vise donc à prévenir des hausses tarifaires découlant de nouvelles demandes de services et non à prévenir des baisses tarifaires qui pourraient découler de nouveaux services.

[15] D-2002-95, aux pages 298 et 299.
[16] Pièce C-AQCIE-CIFQ-0015, page 21.

C'est d'ailleurs ce qui se dégage clairement des extraits suivants de la décision D-2009-071, lorsque la Régie se prononce sur la nécessité de revoir la politique d'ajouts :

«La Régie conclut qu'il est nécessaire de réexaminer les modalités de l'appendice J des Tarifs et conditions afin de s'assurer que l'objectif recherché soit atteint, c'est-à-dire que les divers ajouts au réseau pour les besoins de la charge locale et ceux du service de point à point n'aient pas d'impact à la hausse sur les tarifs du Transporteur.[17]

«Le traitement des ajouts au réseau constitue l'une des pierres angulaires du cadre réglementaire applicable au Transporteur. Les difficultés ou problématiques identifiées par la Régie dans ses récentes décisions et traitées au présent dossier réfèrent essentiellement aux modalités d'application du test de neutralité tarifaire dans certains cas particuliers.
Or, l'examen de la preuve déposée par le Transporteur et par les intervenants concernant les problématiques soulevées par la Régie dans ses décisions antérieures ne permet pas de conclure que le texte actuel de l'appendice J des Tarifs et conditions est adéquat ou suffisant pour assurer que les ajouts au réseau de transport n'ont pas d'impact négatif sur les tarifs du Transporteur.»[18]

Dans le cadre de la décision D-2009-134, relative au projet Matapédia, la Régie réitérait le maintien du principe de neutralité tarifaire pour les ajouts aux réseaux, à même le texte, pour l'Annexe J section E, qu'elle proposait en annexe de sa décision.

Bien que ce dossier vise un ajout spécifique, il établit que le principe de base sous-jacent à tous les ajouts au réseau de transport, quelque soit le client concerné, est la neutralité tarifaire.

Dans le cadre de la décision D-2009-166, la Régie établissait que les modifications qui pourraient être apportées à la politique d'ajouts devaient assurer de manière satisfaisante l'atteinte de l'objectif de neutralité tarifaire et ce, malgré les arguments au contraire présentés par le Transporteur;

«La Régie est toujours d'avis, sur la base de la preuve administrée dans les dossiers R-3631-2007 et R-3669-2008, que les modalités de l'Appendice J des Tarifs et conditions, telles qu'appliquées jusqu'à ce jour, n'assurent pas de façon satisfaisante, en raison des caractéristiques propres à certains projets, l'atteinte de l'objectif de neutralité tarifaire établi dans la décision D-2002-95.» [19]

«À cet effet, considérant la teneur des commentaires reçus, la présente formation juge utile d'apporter les précisions qui suivent quant à la nature et la portée des enjeux qui seront discutés dans le cadre de cet examen.»[20]

[17] Dossier R-3669 phase 1, D-2009-071, page 29, paragraphe 112.
[18] Dossier R-3669 phase 1, D-2009-071, page 30, paragraphe 119 et 120.
[19] Dossier R-3669 phase 1, D-2009-166 page 7, paragraphe 19.
[20] Dossier R-3669 phase 1, D-2009-166 page 8, paragraphe 21.

La Régie encadre et précise clairement dans quelle continuité et selon quelles orientations la recherche de solutions doit se faire. Il doit y avoir absence de discrimination et un cadre règlementaire clair et équitable:

«Selon la Régie, cet examen ou révision de l'appendice J devrait se situer en continuité avec les orientations retenues dans la décision D-2002-95, notamment quant au concept ou au test de neutralité tarifaire auquel elle a référé dans sa décision D-2009-071, la difficulté soulevée se situant essentiellement dans l'application pratique et concrète de ce concept ou de ce test aux divers projets de raccordement de centrales dont les coûts sont assumés par le Transporteur.[21]

La Régie rappelle enfin que, dans sa décision, elle avait statué que le meilleur moyen d'assurer l'absence de discrimination entre les catégories d'utilisateur ou entre les diverses sources de production demeure l'application rigoureuse et uniforme du test de neutralité tarifaire. Compte tenu des nombreux commentaires des participants sur cette question et sur le rôle que devraient potentiellement jouer les tarifs du Transporteur à cet égard, elle juge opportun de permettre que ces préoccupations fassent l'objet d'un examen plus approfondi.

En conclusion, compte tenu de l'importance d'établir un cadre réglementaire clair et équitable applicable à tous les clients du Transporteur, objectif également partagé par tous les participants, et de l'ampleur des impacts à long terme pouvant découler de la partie des coûts des projets de raccordement de centrales que doit assumer le Transporteur, la présente formation est d'avis, sur la base des commentaires reçus, qu'il est opportun que tous les aspects pertinents de la politique d'ajouts au réseau et les diverses solutions possibles soient examinés dans leur ensemble.» [22]

Dans le cadre du dossier R-3738-2010 la Régie dans sa décision D-2011-039 mentionne les éléments soulevés par le Transporteur dans sa preuve au soutien de sa demande de modification à la politique d'ajouts.

Parmi ces éléments UC souligne les suivants, ceux-ci étant toujours pertinents dans le cadre du présent dossier :

« L'application du concept de neutralité tarifaire à la charge locale ne trouve pas écho ailleurs en Amérique du Nord;»[23]

«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; » [24]

«Il est équitable que les clients de point à point paient un tarif qui reflète le coût moyen des actifs de transport d'un réseau qui, à l'instar des autres réseaux de transport d'électricité en Amérique du Nord, est d'abord et avant tout construit pour rencontrer les

[21] Dossier R-3669 phase 1, D-2009-166 page 8, paragraphe 22;
[22] Dossier R-3669 phase 1 D-2009-166 page 9, paragraphes 27 et 28;
[23] D-2011-039, page 86
[24] D-2011-039 page87

besoins présents et futurs de la charge locale.»[25]

«Le Transporteur rappelle qu'égalité n'est pas toujours synonyme d'équité;»[26]

*«Il (*le Transporteur*) souligne que l'un des principes fondamentaux de la réglementation tarifaire prévoit que les clients qui se trouvent dans des contextes semblables doivent être traités de façon identique, alors que pour ceux dont les situations diffèrent, il est important de tenir compte de ces différences. Ainsi, au plan réglementaire, un traitement différencié pour des clientèles différentes n'est ni discriminatoire, ni inéquitable;»*[27]

«Selon le Transporteur, la proposition d'élimination de l'application du montant d'allocation maximale est équitable envers l'ensemble de sa clientèle et s'inspire de pratiques largement répandues en Amérique du Nord;»[28]

Le Transporteur reconnaissait dans ce dossier le besoin d'un traitement particulier pour la charge locale et le traitement proposé demeurait selon lui équitable.

UC soumet que tous les énoncés cités ci-dessus, soumis par le Transporteur à titre de motifs à l'appuie de sa demande dans le dossier R-3738 et identifié par la Régie dans sa décision D-2011-039, sont toujours valides et devraient être pris en considération par la Régie, même dans le cas ou le principe de neutralité tarifaire est maintenue afin d'assouplir considérablement et d'adapter à la situation particulière de la charge locale le calcul de l'allocation maximale et le paiement des contributions qui pourraient être requises.

3. Double allocation

UC réfère la Régie à la preuve de UC pages 5 et 6, et à la présentation en audience de Mme de Tilly, pages 15 et suivantes des notes sténographiques.

UC souligne être particulièrement préoccupée par le fait que les mécanismes de protection de la charge locale appert être déficients lorsqu'un projet pourrait poursuivre de multiples objectifs, puisque les force en présence ne dispose pas des même ressources, et la problématique de l'asymétrie d'information soulevée à plusieurs reprise par UC demeure. (à titre d'exemple voir entre autre l'avis aux personnes intéressés dans le dossier R-3819-2012, les décisions dans le dossier R-3883 phases 1 et 2 dont la D-2014-191 para 65 et 66)

UC constate que la charge locale du Québec reçoit un traitement exceptionnel en Amérique du Nord en étant soumise au test de neutralité tarifaire. Or le Transporteur, plutôt que de proposer l'assouplissement de la politique d'ajout afin de rendre plus équitable et juste le test de neutralité tarifaire envers la charge locale, propose des modifications qui aggraveront la situation en n'allouant, chaque annee, comme contribution aux projets ressources du Distributeur que la portion non utilisée des allocations maximales agrégées de ces derniers.

[25] D-2011-039, page 87.
[26] D-2011-039, page 87.
[27] D-2011-039, page 87.
[28] D-2011-039, page 88.

UC soumet que cette proposition en ce qui concerne la charge locale ne repose sur aucun principe reconnu et ne répond pas à la problématique de la double allocation soulevée par la Régie et aura pour conséquence de minimiser la facture de transport des clients de point à point au détriment de la charge locale en limitant arbitrairement les coûts des investissements totaux assumés par le Transporteur au montant de l'allocation maximale liée à la croissance prévue sur 20 ans. Le Transporteur reconnait d'ailleurs dans son argumentation ne pas avoir identifier de problématique mais sa solution règlerait un problème théorique. UC soumet que pour trouver une solution réaliste et juste il aurait avant tout fallu identifier le problème et ses causes.

UC ajoute que les projets de croissance de la demande la charge locale répondent selon la preuve soumise par le Transporteur à des besoins qui se manifesteront sur plusieurs années.

UC souligne qu'il est possible à court ou à long terme que ces projets bénéficient également à des clients de point à point. Il est de plus possible que partie de ces projet réponde à des objectifs différents i.e. maintien des actifs, maintien et amélioration de la qualité du service, fiabilité ou respects des exigences.

Dans ce contexte UC soumet qu'à moins que le Transporteur ne soit en mesure de demontrer, prouver et etablir clairement qu'un projet n'est que pour la croissance de la charge locale, qu'il ne peut et ne pourra être utile aux clients de point à point ou répondre à d'autre objectifs que la croissance de la charge locale, cette dernière ne devrait pas avoir à en assumer seule les coûts. (voir page 7 à 10 du mémoire de UC)

UC demande à la Régie de rejeter la proposition du Transporteur relative à la double allocation

4. Partage des coûts et notion de «queue line»

Demandeur –vs- bénéficiaire –vs- utilisateur payeur

Lors du contre interrogatoire de l'expert M. Adamson le procureur du Transporteur a déposé la pièce B- 60, qui contient le témoignage (questions réponses de Mme Lafleur). à la question 22, page 12 au 4ième paragraphe de la réponse il est indiqué :

«I agree with the bedrock foundation underlying the Order No. 1000 cost allocation principles: costs must be allocated in a manner at least roughly commensurate with benefits received. Allocating transmission costs commensurate with the benefits received by grid user is not a departure from the « cost causation» principle ; in explaining the «cost causation» principle, the U.S. Court of Appeals for the Seven Circuit Court has stated that «[t]o the extent that a utility benefits from the costs of a new facilities, it may be said to have «caused»a part of those costs to be incurred» ,

Il appert des témoignages du Transporteur et de sa preuve qu'il associe de manière stricte la notion de demandeur d'un ajout à celle du responsable des coûts (cost causation). Or l'extrait mentionné ci-haut indique clairement qu'un bénéficiaire même s'il n'est pas le demandeur peut être identifié comme responsable des coûts, et de lui allouer des coûts proportionnellement aux bénéfices dont il jouit (ou jouira) n'est pas étranger au principe de causalité des coûts.

Une telle approche est selon UC plus juste et équitable et respecte davantage la notion d'utilisateur payeur et de neutralité tarifaire que l'approche proposée par le Transporteur.

UC soumet que la Régie devrait refuser le processus d'ordonnancement chronologique et la méthode d'attribution des coûts proposée par le Transporteur, ceci étant inéquitable particulièrement lorsque la charge locale est concernée.

De plus UC soumet que tant les bénéficiaires ou utilisateurs futurs et actuels d'un projet devraient être appelés à contribuer à celui-ci.

UC demande à la Régie de rejeter la proposition du Transporteur qui préconise une formule basée sur le demandeur déclencheur/payeur plutôt que sur l'utilisateur payeur, et demande à la Régie de requérir du Transporteur qu'il propose une formule de partage des coûts plus équitable entre les clients présents et futurs.

5. Projet ressources et politique économique du gouvernement (public policy)

Dans le cadre du dossier R-3837, le Transporteur soumettait la preuve et demande suivante :

4.2.3 Aménagements particuliers pour certains types de projets
8 À l'instar d'autres entités impliquées dans l'examen des pratiques de répartition des
9 coûts des ajouts aux réseaux de transport en Amérique du Nord, le Transporteur
10 constate que l'application de certains principes traditionnels de répartition de coûts,
11 notamment celui du déclencheur-payeur, peuvent constituer un obstacle à la
12 réalisation de projets, tels que des projets d'intégration de nouvelles sources
13 d'énergie renouvelables.
14 Certains de ces projets pourraient être développés plus efficacement sans
15 l'application étroite de certaines modalités actuellement prévus aux Tarifs et
16 conditions. En effet, selon les termes actuels des Tarifs et conditions, la
17 responsabilité du coût d'ajouts au réseau est attribuée au déclencheur, dont les seuls
18 besoins ne suffisent pas toujours à justifier l'investissement requis, particulièrement
19 dans un contexte d'épuisement de capacité disponible. Dans certains cas, en
20 réponse à une ou des demandes particulières, le Transporteur pourrait identifier une
21 solution d'investissement optimale pour le développement du réseau, au bénéfice de
22 l'ensemble de la clientèle, mais les coûts de cette solution ne sauraient être
23 supportés par la ou les demandes immédiates. La solution réalisable dans le
24 contexte actuel peut donc s'avérer sous-optimale dans une perspective de moyen et
25 long terme.
26 Le Transporteur constate que ces difficultés pourraient être surmontées s'il lui était
27 possible, dans des cas ciblés et sujets à approbation de la Régie, de tenir compte de
l'anticipation de futurs projets, pour répondre à certaines demandes. L'objectif
29 poursuivi est de permettre un développement optimal du réseau, au moindre coût.

Le Transporteur s'est donc intéressé aux approches employées dans d'autres
2 juridictions où les transporteurs sont aux prises avec les mêmes contraintes pour
3 réaliser des investissements en vue d'une croissance future prévisible mais non
4 encore matérialisée. Voici quelques exemples d'initiatives qui ont vu le jour au
5 Canada et aux États-Unis :

· Colombie-Britannique : le Transmission Expansion Policy (« TEP ») permet à British Columbia Transmission Corporation (« BCTC ») de soumettre au BC Utilities Commission des projets d'ajouts au réseau en anticipation de futurs besoins de transport. Le TEP établit un cadre qui permet à BCTC de planifier et développer son réseau de transport en l'absence d'engagements fermes de clients, dans l'intérêt de l'ensemble de la clientèle. L'excédent de capacité par rapport aux engagements est à la charge de l'ensemble de la clientèle. Les projets doivent être approuvés par le BCUC et sont évalués en fonction des bénéfices attendus pour l'ensemble de la clientèle, en fonction de critères financiers et non financiers, dont l'optimisation à long terme du réseau de transport.

· Texas : une loi texane, le Senate Bill 20 (« SB 20 ») permet la construction d'infrastructures de transport dans des zones à haut potentiel éolien, les « Competitive Renewable Energy Zones » (« CREZ »), en anticipation de futurs projets éoliens. Ces infrastructures sont reconnues aux fins de récupération de coûts, indépendamment de leur utilisation effective. Le coût de ces infrastructures est supporté par tous les clients.

· Californie : la FERC y a autorisé un processus favorisant la construction d'infrastructures de transport pour les projets d'énergie renouvelables éloignés (« Locationally Constrained Resource Interconnection Facilities » - « LCRIF »). Les producteurs d'énergie renouvelables sont tenus de prendre des engagements au prorata de leur production et le total doit atteindre au moins 25 % de la capacité des nouvelles installations, alors qu'il doit y avoir des éléments indiquant qu'une capacité additionnelle de 35% sera vraisemblablement souscrite. Les coûts non couverts par les producteurs sont reconnus aux fins de récupération de coûts. Lorsque d'autres producteurs se manifestent, ils paient leur part des coûts amortis des installations de transport.

L'approche commune à ces juridictions est de permettre la construction d'infrastructures de transport pour satisfaire une croissance anticipée, dans le cadre de projets ciblés. Pour être autorisés, ces développements doivent répondre à des critères préalablement définis, comme par exemple être réalisés dans des zones désignées par des objectifs de développement gouvernementaux.

Sur le modèle de ces juridictions, le Transporteur propose donc d'instaurer des aménagements particuliers aux principes actuels de justification économique de certains projets, tels que les projets d'intégration de nouvelles sources d'énergie renouvelables faisant l'objet d'appels d'offres du Distributeur suite à une demande du gouvernement du Québec et pour lesquels des solutions à la pièce seraient sous-optimales. Les projets réalisés dans ce cadre permettraient ainsi au Transporteur de mettre de l'avant des solutions de développement optimales qui ne pourraient être autrement mises en place si elles devaient n'être justifiées que par le déclencheur-payeur.

Pour ces projets, la portion des coûts non supportée par l'augmentation initiale de puissance à transiter pourrait, selon le cas, être temporairement assumée par l'ensemble de la clientèle du Transporteur, jusqu'à ce que de nouvelles demandes de transport viennent résorber l'excédent de capacité initiale. Dans d'autres cas, dépendamment du type de projet, une socialisation permanente de ces coûts pourrait être envisagée.

Il est demandé à la Régie de prendre acte des intentions du Transporteur de mettre en œuvre cette approche et d'en présenter les modalités lors d'une prochaine

26 demande tarifaire. [29](nos soulignés)

Dans sa décision D-2011-39 la Régie reconnaissait le besoin d'une telle proposition puisqu'elle indiquait que le Transporteur devait soumettre une proposition couvrant essentiellement les sujets suivants dont:

L'***«Aménagements particuliers pour certains projets, tels que les projets d'intégration de nouvelles sources d'énergie renouvelables»***[30]

UC a abordé la problematique des projets ressources et politique gouvernementale dans sa preuve. UC constate que le Transporteur n'a pas proposé de solution pour mettre en œuvre, les aménagements particuliers qu'il proposait et pour lesquels la Régie a donné son aval dans sa décision D-2011-039.

UC souligne que la preuve qu'elle a soumise[31] et l'interprétation qu'elle y présente de l'esprit de l'ordonnance 1000 de la FERC en matière d'énergie renouvelable et de projets dus à des politiques gouvernementales cadrent parfaitement avec la proposition soumise par le Transporteur dans le cadre du dossier R-3738.[32]

UC déplore que le Transporteur n'ai pas donné suite à sa preuve et à la demande de la Régie d'autant plus pertinent dans le contexte où les projets ressources récents et en cours pour le Distributeur sont essentiellement des projets éoliens ou biomasses commandés par le gouvernement alors qu'aucun besoin n'est présent et que le Distributeur est en situation de surplus.

UC demande à la Régie de rejeter la proposition soumise par le Transporteur dans le présent dossier pour les projets ressources du Distributeur et demande à la Régie de demander au Transporteur de s'inspirer de sa propre proposition du dans le cadre du dossier R-3738 et de l'ordonnance 1000 de la FERC afin de socialiser entre tout les utilisateurs du réseau de transport les coûts des projets ressources de la charge locale associés à une demande du gouvernement. UC soumet que la proposition devrait permettre d'identifier les projet ressources admissibles à la socialisation les projets non admissibles demeurant assujettis au règles présentement en vigueur.

6. Allocation maximale de la charge locale Modalités de calcul

Considérant que la charge locale demeure «cliente» du Transporteur bien au-delà des 20 années qui représente la durée moyenne des contrats des clients de point à point et que la durée de vie des actifs est de plus de 40 ans, UC soumet qu'il serait juste et équitable, tout en assurant la neutralité tarifaire, que le calcul de l'allocation maximale soit etendu a 40 ans pour la charge locale.

UC soumet que cet assouplissement des règles répondrait en partie aux demandes antérieures de la Régie.

[29] Dossier R-3738, pièce HQT-10 document 3, pages 15 et suivantes ;
[30] D-2011-039 page 109 ;
[31] Preuve de UC, pièce C-UC-68 aux pages 11 à 13
[32] Dossier R-3738, pièce HQT-10 document 3, pages 15 et suivantes

UC demande à la Régie de rejeter le calcul sur 20 ans de l'allocation maximale pour la charge locale, et de demander au Transporteur l'utilisation d'un horizon de 40 ans dans le calcul de l'allocation maximale des projets de croissance de la charge locale.

7. Coût d'entretien et d'exploitation

Pour les motifs contenu dans son mémoire[33] , dans sa réponse à la demande de renseignement de la Régie[34] et dans sa présentation en audience[35], UC demande à la Régie de réduire de 15% à 9% le montant des coûts d'entretien et d'exploitation utilisé pour fin de calcul de l'allocation maximale.

L'argument prévisible du Transporteur à l'effet que sa proposition est raisonnable car elle représente la médiane des preuves des intervenants ne doit pas être reçu.

UC a soumis que chaque annee, les coûts d'exploitation et d'entretien sont realises sur des investissements qui ont des âges différents. En demande de renseignement à HQT[36], UC a tenté d'obtenir un tableau où les dépenses d'une année seraient ventilées par tranches d'âge d'investissements ce qui aurait permis d'apprécier la tendance du ratio (B/C) d'année en année, qui en moyenne non pondérée donne 1,6 % .

UC soumet en effet que plus les actifs avancent en âge plus les coûts d'entretien et d'exploitation augmenteraient.

UC soumet que les coûts d'entretien et d'exploitation qui viennent réduire l'allocation maximale doivent être les coûts reliés aux actifs du projet, sur une période de 20 ans (si cette période est maintenue) et non à tous les actifs du Transporteur

Le Transporteur calcule la valeur de 1.6% à partir de tous les investissements pour une année donnée, or ces investissement sont tous d'un âge différent, qui dans bien des cas sera supérieur à 20 ans. UC soumet qu'il faudrait ventilé les investissement en fonction de leur age afin de pouvoir évaluer correctement les couts des nouveaux investissement, et prendre la valeur non amorti pour fin du calcul

UC constate que, non seulement HQT soumet les projets ressources au test de neutralité tarifaire, mais permet de réduire une partie de l'allocation en fonction de la valeur de l'agrégation des projets de croissance de la demande.

Or, selon la FERC, lorsqu'appliquée, la règle du higher of est fondamentale pour les projets ressources. Elle s'applique par projet et non sur une agrégation de projets.

UC soumet que cette proposition et ses modalités d'application sont injustifiés et inéquitables, et doivent être rejeté par la Régie.

[33] Mémoire de UC pièce C-UC-008, pages 17 à 20
[34] Réponse de UC à la demande de renseignement de la Régie, pièce C-UC-010,
[35] Notes sténographiques, volume 7 pages 23 et suivantes
[36] Pièce HQT-4 document 7, [illegible]

UC demande à la Régie de rejeter l'utilisation de 15% pour les frais d'exploitation et de maintien des actifs et de demander au Transporteur de déposer une proposition de 9% ou une proposition qui identifie les frais de maintien et d'exploitation sur la durée de la période utilisée pour le calcul de l'allocaiton maximale.

8. Engagements d'achat, Modification à l'article 12 A2

Dans le cadre du dossier R-3738, le Transporteur proposait des modifications à l'article 12A.2 qu'il expliquait de la manière suivante sa proposition :

«Le transporteur estime que la totalité des revenus découlant de conventions de service de transport à long terme doit être considérée aux fins de validation des engagements d'achat de type 12 A 2 i) »[37]
«La nouvelle méthode utilisera l'ensemble des revenus découlant des conventions de service de transport associé à un client, pour établir l'adéquation annuelle entre les engagements du client et les revenus effectifs annuels découlant de ses réservations de service de transport» [38]

En audience il précisait que, ce dont il cherchait à s'assurer était de :*«de couvrir l'ensemble de ses coûts avec l'ensemble de ses revenus pour chaque client.* [39]

«ce qu'on cherche à faire c'est vraiment de le regarder client par client et non pas centrale par centrale. C'est regarder client par client. Évidemment on prend les coûts de chacun des projets et on s'assure que ces coûts-là dans la mesure bon où il y a une allocation, qu'on s'assure qu'on a assez de revenus, l'ensemble des revenus pour couvrir ces projets-là. Si vous voulez que je vous donne, donc le reflet de 12.a.2 c'est pour refléter ce que je vous exprime là. Et c'était requis selon moi de retirer cette partie-là pour refléter la proposition qu'on vous offre aujourd'hui. »[40]

En réponse à la demande du GCL d'expliquer la conformité de sa proposition avec les règles établies dans la décision D-2006-066 relativement à l'article 12A.2, le Transporteur répond succinctement que selon lui sa proposition permet toujours de répondre à cette décision.

> **6.7** Veuillez expliquer en détail en quoi la nouvelle méthode proposée répond aux préoccupations qui ont menées à l'ajout de l'article 12A.2 ii, selon la décision D-2006-66.
> **R6.7**
> **La proposition du Transporteur permet toujours de répondre à la décision D-2006-66 de la Régie. Dans cette décision, la Régie a reconnu que pour l'article 12A.2 i), le terme de la convention de service ferme de long terme doit être suffisamment long pour couvrir les coûts qui y sont associés, ce que le Transporteur maintient dans sa proposition, et que pour l'article 12A.2 ii) l'énergie injectée doit être mesurée au**

[37] R-3738-2010, HQT-10 document 3, page 33.
[38] R-3738-2010, HQT-10 document 3, page 35
[39] R-3738-2010, NS 1er décembre, page 66
[40] R-3738-2010, NS 1er décembre, page 70 et 71

point de raccordement de la centrale avec le réseau, ce que le Transporteur maintient dans ses *Tarifs et conditions.* [41]

En réponse à une demande de renseignement de la Régie le Transporteur indiquait :

> **Les réservations restantes permettraient de couvrir d'autres engagements d'achat du Producteur.**
> **Bien entendu, le suivi des engagements d'achat proposé dans le cadre de la présente demande n'est pas directement une fonction des MW par projet, puisqu'il est effectué pour l'ensemble des engagements, en comparant les annuités des ajouts au réseau aux revenus provenant des réservations sur une base annuelle.**[42]

Les éléments mentionnés ci-haut constituaient avec le texte des modifications proposées[43] l'essentiel des motifs et justifications énoncés par le Transporteur dans sa preuve.[44] Il demandait également la mise en place d'un suivi annuel.[45]

Dans le cadre du présent dossier le Transporteur présente essentiellement la même demande qu'il appuie en partie sur la décision D-2011-83. Il demande également que les renouvellements de contrats expirés puissent être utilisés aux fins d'engagements d'achat.

UC, soumet comme elle l'a fait à titre de représentant du GCL dans le cadre du dossier R-3738 que la proposition du Transporteur et son interprétation relativement aux engagements d'achats ne respectent pas les principes retenus par la Régie dans la décision D-2006-66.

UC soumet que la méthode proposée pour l'application de l'article 12A.2 i), ne respectent pas les décisions D-2006-66, D-2007-08 et D-2007-34, et ce pour les motifs plus amplement exposé ci-après.

Dans le cadre du dossier D-2006-66 le Transporteur proposait d'ajouter un article 12 A aux tarifs et conditions pour définir les modalités du raccordement des centrales au réseau de transport et de distribution.

Le Transporteur proposait alors 3 options. La Régie résume dans sa décision D-2006-66 la position du Transporteur :

«Ajouts au reseau et neutralite tarifaire
Opinion de la Régie
«Le Transporteur propose d'ajouter un article 12A aux Tarifs et conditions pour définir les modalités du raccordement de centrales au réseau de transport et de distribution.

[41] R-3738-2010, HQT-13 document 11.1, page 30 Question et réponse 6.7;
[42] R-3738, DDR de la Régie HQT-13 document 1.1, page 19;
[43] R-3738, HQT-12 doc 5, feuille originale 35 et ss
[44] Soulignons qu'à la pièce HQT-12 document 4 page 3 , le Transporteur indique qu'il formalise les mécanismes par lesquels le client assumera les coûts encourus par le Transporteur pour l'intégration de centrales, et qu'il propose d'en faire un suivi annuel
[45] Dossier R-3738, pièce HQT-12 document 3 page 3

L'article 12A.2 « Achats de services de point à point ou remboursement » présente trois options permettant au Transporteur de couvrir les coûts encourus pour l'intégration d'une nouvelle source de production au réseau.
La première option (article 12A.2i) consiste pour le client à signer une convention de service pour un service de transport ferme de long terme dont la valeur actualisée des paiements pendant sa durée est au moins égale aux coûts encourus par le Transporteur, moins tout montant qui lui est remboursé, pour assurer l'intégration de la source de production.
La deuxième option (article 12A.2ii) consiste à signer un engagement d'achats de services de transport ferme ou non ferme de point à point, de type "take or pay", pour un montant au moins égal en valeur actualisée aux coûts encourus par le Transporteur, moins tout montant remboursé à celui-ci, pour assurer l'intégration de la source de production.
La troisième option (article 12A.2iii) consiste à rembourser immédiatement au Transporteur un montant égal en valeur actualisée aux coûts encourus par celui-ci pour assurer l'intégration de la source de production.
À des fins de compréhension des options proposées, le Transporteur réfère au dossier R-3497-2002 relatif au raccordement de la centrale de la Toulnustouc au réseau de transport où l'ajout de la production de cette centrale permet d'augmenter les revenus attendus du service de point à point. Cette augmentation de revenus correspond à la garantie d'achat incluse dans l'entente de raccordement convenue entre le Transporteur et le producteur, et permet de récupérer les coûts encourus par le Transporteur pour l'intégration de cette centrale.»[46]

Dans le cadre de ce dossier, la Régie retient en partie les propositions faites par le Transporteur et, afin de préciser la portée de ces articles, elle indique :

Dans les cas où le producteur opère d'autres centrales dans la zone de réglage du Transporteur et où il fait du courtage en utilisant le réseau de transport de ce dernier, rien n'assure que les revenus résultant de la production de la nouvelle centrale suffisent à couvrir les coûts encourus par le Transporteur pour son intégration.
Le même raisonnement s'applique à la première option. Un producteur qui possède déjà des conventions de service de point à point fermes de long terme pourrait ne pas renouveler une réservation existante et utiliser sa nouvelle réservation pour faire ses transactions qu'il ferait de toute façon. Cette opération est réalisable en vertu de l'article 22.1 des Tarifs et conditions.[47](nos soulignés)

La Régie précise clairement que tout nouveau raccordement de centrale doit générer des revenus qui permettent de couvrir les coûts associés à cette centrale et l'exprime ainsi :

L'objectif de l'article 12A.2 est d'assurer que tout nouveau raccordement de centrale 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. L'enjeu, pour la Régie, est d'assurer de façon raisonnable l'atteinte de l'objectif tout en assurant un traitement équitable et non discriminatoire tant aux nouveaux clients qu'à ceux présents sur le réseau. C'est là que réside le choix à faire par la Régie dans l'intérêt public.

[46] R-3519-2004, D-2006-66, à la page 33.
[47] R-3519-2004, D-2006-66, à la page 33.

(...) La deuxième option est aussi acceptable si le producteur exploite une seule centrale dans la zone de réglage du Transporteur. Si le producteur opère d'autres centrales, il pourrait s'ensuivre un interfinancement en faveur de la centrale nouvellement raccordée. Rien n'assure, dans la formulation proposée par le Transporteur de cette option, que les revenus résultant du branchement de la nouvelle source de production suffisent à couvrir les coûts encourus pour son intégration.(nos soulignés) [48]

La Régie réitère ces principes de la manière suivante dans sa décision[49] :

«La Régie juge la deuxième option acceptable, dans la mesure où la nouvelle production génère des revenus suffisants pour couvrir les coûts encourus du Transporteur. *La Régie souhaite éviter des situations de manque à gagner telles que celles constatées pour l'intégration des productions éoliennes de Mont Miller et Mont Copper.»*[50]

Il est donc clair que, pour la Régie, c'est la nouvelle centrale qui doit générer des revenus suffisants pour couvrir ses propres coûts et non le client à travers toutes les centrales qu'il pourrait déjà détenir, tel que le proposait le Transporteur dans le cadre du dossier R-3738, proposition renouvelée dans le présent dossier.

UC soumet respectueusement à la Régie que pour «*assurer la neutralité tarifaire de chaque ajout au réseau pris individuellement*» tel que requis par la Régie, on ne peut regrouper, (comme le propose le Transporteur) l'ensemble des revenus découlant de conventions de service de transport associés à un client pour valider annuellement ses engagements et les revenus effectifs. Une telle proposition entre directement en conflit avec les principes énoncés dans la décision D-2006-66 reproduits ci-haut. UC souligne également que le renouvellement d'une convention de service ne serait pas non plus acceptable puisqu'elle ne représente pas une nouvelle production.

Dans le cadre du dossier R-3605, le Transporteur demandait à la Régie d'apporter des modifications similaires à l'article 12 A 2. Dans la décision qui fait suite à cette demande la Régie réitère comme suit les principes de la décision D-2006-66:

«Le Transporteur propose plusieurs modifications au texte de l'article 12A.2 afin d'apporter selon lui des précisions permettant de déterminer des modalités d'application. La Régie se prononce ci-après sur les modifications proposées par le Transporteur, à la lumière de la décision D-2006-66 où elle mentionnait :

> *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.»*[51](nos soulignés)

La Régie procède à l'analyse et l'étude des propositions dans ce contexte.
Relativement à l'utilisation de plus d'une convention la Régie précise :

[48] R-3549-2004, D-2006-66, à la page 36.
[49] R-3549-2004, D-2006-66.
[50] D-2006-66 pages 36 et 37.
[51] R-3605-D-2007-08 aux pages 71 et

Selon la Régie, l'utilisation de plusieurs conventions est acceptable s'il est démontré que chacune de ces conventions amène des revenus additionnels au Transporteur et que l'ensemble des revenus additionnels permet de couvrir les coûts additionnels associés au projet.[52]

Soulignons ici que le mot « projet» est au singulier. Il s'en suit donc que chaque convention et son évolution doit être prise en considération par rapport à un projet particulier et non en suivi d'un ensemble de projet. Par contre plus d'une convention peuvent servir à couvrir les coûts d'un seul projet si elles lui sont alors associées.

La Régie poursuit et précise que:

..., la condition imposée quant à la production injectée doit être comprise comme un test complémentaire permettant d'assurer qu'il s'agit bel et bien de revenus additionnels comme en fait foi la décision D-2006-66.
*« La Régie juge la deuxième option acceptable, dans la mesure où la nouvelle production génère des revenus suffisants pour couvrir les coûts encourus du Transporteur... **À cette fin, les revenus pris en compte aux fins de la garantie d'achat seront présumés correspondre au produit de la nouvelle production injectée sur le réseau au point de raccordement par le tarif du service de point à point contracté et, à défaut, du service horaire non ferme** ».*
Le Transporteur doit donc s'assurer que les achats de services de transport sont au moins égaux aux engagements d'achats présumés. La Régie rejette la modification demandée par le Transporteur.

(..)La Régie considère que la neutralité tarifaire des raccordements de centrales est l'objectif recherché. [53] (nos soulignés)

UC soumet que la neutralité tarifaire doit être assurée pour chaque projet. Or la proposition du transporteur met à risque ce principe. Puisque la neutralité tarifaire ne doit pas seulement être assurée au moment où le projet est initié, elle doit perdurer et être vérifiable pour toute la durée des engagements d'achats relatifs à ce projet.

*«Les diverses modalités proposées permettent d'introduire une certaine souplesse dans l'application des garanties financières. L'enjeu est de déterminer si ces différentes approches permettent de respecter la neutralité tarifaire. Les analyses présentées ont permis d'établir que la proposition du Transporteur et la variante 1 ne rencontrent pas la neutralité tarifaire105 contrairement aux alternatives 2 et 3. La variante 3 énoncée par le RNCREQ est plus équitable pour les propriétaires de centrales que la variante 2. Elle leur assure de pouvoir utiliser la production supplémentaire des années favorables pour combler les déficits de production des années défavorables. **Pour ces motifs, la Régie retient la variante 3 ci-dessus et demande au Transporteur de modifier le texte de l'article 12A.2 ii) en conséquence.»***

Or, il est clair que la production insuffisante d'une année défavorable ne sera comblée que par la production supplémentaire provenant du même projet lors d'une année favorable.

[52] D-2007-08
[53] D-2007-08 page 76.

La décision D-2011-83

Le Transporteur soutient dans le présent dossier que la Décision D-2011-83 valide son interprétation de l'article 12 A.2 et la proposition qu'il soumet dans le present dossier.

UC est en désaccord avec cette position et soumet, avec respect, que la décision D-2011-83 ne doit pas lier la formation au présent dossier et celle-ci se doit d'évaluer la demande du Transporteur à la lumière des principes énoncés dans les décisions D-2006-066, D-2007-08 et D-2009-071. En effet ces décisions ont toutes été rendues par un banc de 3 Régisseurs et sont des décisions de principes devant être prises en considération et respectées, contrairement à la décision D-2011-83 qui a été rendue par un seul Régisseur et ne doit pas lier des formation future quant à l'interprétation des règles de base et fondement des décisions de principes.

Avec respect pour ce Régisseur UC souligne qu'il a lui-même souligné dans sa décision se distinguer « *La présente formation souhaite s'éloigner des exercices de sémantique qui ne mènent souvent qu'à réaliser qu'un concept peut être libellé de différentes façons. Cela semble être le cas de l'article 12A.2i) des Tarifs et conditions, si on en juge par la lecture différente qu'en font les parties aux présentes».*[54]

À tout le moins UC note qu'il y a admission claire dans la décision qu'une lecture différente est plausible puisqu'il y est précisé : « *Les questions reliées aux précisions, modifications, ajouts de texte, modifications et concordances avec d'autre textes qui peuvent se soulever, pourront, le cas échéant, être traitées dans le cadre de la cause générique»*[55] et ajouté «*Comme mentionné plus haut, les parties n'ont pas la même compréhension de la portée de l'article 12A.2i) des tarifs et conditions. Il y a peut-être là une indication qu'il serait souhaitable d'apporter des précisions au texte, mais cela ne peut se faire dans le cadre d'une demande présentée en vertu de l'article 73 de la Loi»*[56]

UC soumet respectueusement que la proposition du Transporteur ne respecte pas la lettre et l'esprit des décisions qui ont adopté puis modifié ou refusée de modifier l'article 12A.2., pour des motifs de neutralité tarifaire, puisqu'elles ne visent pas à assurer que la centrale et les investissements faits pour cette centrale spécifique seront rentabilisés par les revenus découlant des engagements d'achat relatifs à cette centrale, année après années, (en respects des principes de neutralité tarifaire et de causalité des coûts énoncés par D-2006-66 D-2007-08 et D-2007-34, pour les raccordements de centrales) , le Transporteur demande plutôt que ces engagements puissent être validés en bloc par tous les revenus provenant de toutes les centrales appartenant à un client, incluant les renouvellements d'engagement.

La Régie s'est déjà prononcée et a rejeté ce type de regroupement des engagements d'achats (devant couvrir les coûts) et des revenus;

Dans la décision 2006-66 la Régie indique :« *il incombe au Transporteur de s'assurer d'obtenir une telle garantie de la part de ses nouveaux clients producteurs afin de s'assurer de la neutralité tarifaire de chaque ajout au réseau pris individuellement*»[57]

[54] D-2011-83, paragraphe 65 ;
[55] D-2011-83, paragraphe 67 ;
[56] D-2011-83, paragraphe 86 ;
[57] D-2006-66, page 36 of 38

UC soumet que si la proposition du Transporteur est acceptée, la neutralité tarifaire ne sera plus évaluée dans un suivi projet par projet (centrale par centrale) mais client par client, donc sur un ensemble de centrales et un ensemble de revenus provenant des engagements d'achats de ce client. La Régie ne pourra plus s'assurer que ces engagements correspondent bien à de nouvelles charges fournissant des revenus additionnels.

Dans la décision D-2007-08, la Régie réitérait sa préoccupation à l'effet que l'obtention de revenus additionnels était essentielle : *«...la production injectée doit être comprise comme un test complémentaire permettant d'assurer qu'il s'agit bel et bien de revenus additionnels comme en fait foi la décision D-2006-66»*[58], or la méthode proposée par le Transporteur qui prévoit que «la sommes des revenus annuels découlant de toutes les conventions; nouvelles et existantes de service de transport ferme de long terme, doit être au moins égale aux annuités établies par le transporteur pour couvrir les coûts que celui-ci a assumés pour l'intégration de centrales» non seulement ne permet plus d'assurer la neutralité tarifaire de chaque nouvelle centrale, mais permettrait d'utiliser les contrats existants afin de combler les déficits d'une centrale. Cette méthode ne permet aucunement de s'assurer que les engagements sont pris sur de nouvelles ressources procurant des revenus additionnels.

Finalement, dans le cadre de la décision D-2009-071, la Régie référait de nouveau le Transporteur à ses décisions D-2006-66 et D-2007-08 dans le contexte suivant :

> ***2.1.2 SUIVI DES ENGAGEMENTS POUR LES SERVICES DE POINT À POINT ET SELON L'ARTICLE 12A.2 i)***
> *[27] Le Transporteur présente une liste des conventions potentiellement visées par l'article 12A.2 i) des Tarifs et conditions, soit les demandes de service de 1 200 MW sur les chemins HQT-NE et HQT-MASS, ainsi que la réservation de 1 250 MW sur l'interconnexion avec l'Ontario.*
> *[28] La Régie constate que le Transporteur a calculé les revenus actualisés des réservations sur le chemin HQT-ON sur une période de 50 ans et qu'il établit sur cette base le solde disponible pour des engagements futurs.*
> *[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 aux circonstances particulières de chaque projet. »*
> *[30] La Régie note qu'aucune centrale raccordée selon l'article 12A.2 i) n'est en service. Il n'y a pas donc pas de validation à effectuer à ce titre pour l'année 2009.*
> *Toutefois, il y a lieu d'établir les règles applicables en l'espèce pour le suivi des engagements pour les services de point à point et selon l'article 12A.2 i) sur une annuelle.*
> *[31] Selon la Régie, le suivi des engagements pris dans le cadre de projets d'ajouts au réseau ne vise pas à refaire l'exercice de neutralité tarifaire effectué*

dans le cadre du dossier d'autorisation. Ce suivi vise plutôt à juger si les dispositions prévues aux Tarifs et conditions ainsi que les exigences précisées dans chaque décision sont respectées.
9 Décision D-2006-66, dossier R-3549-2004 Phase 2, page 36 et décision D-2007-08, dossier R-3605-2006,
page 71.
[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.

La Régie s'est donc prononcée dans cette décision sur deux éléments que le Transporteur soumet à titre de motivations de la modification qu'il propose à l'article 12A.2.i) : en premier lieu, la Régie se questionne sur la pertinence d'utiliser le surplus de la valeur actualisée d'un projet à titre de revenus pouvant être associés à d'autres projets et précise à ce moment que ce cas de figure n'est pas prévu au texte des tarifs.

Deuxièmement elle indique clairement que, aux fins du suivi annuel des engagements, il doit y avoir une 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. Or ceci signifie que le suivi doit se faire projet par projet et non en regroupant tout les projets et tous les engagements d'un client.

Une telle méthodologie peut permettre au Transporteur de récupérer ses coûts, mais elle pourrait, malgré une augmentation des transactions sur le réseau de transport, freiner la possibilité d'effet à la baisse sur les tarifs, et à terme de la participation de certains clients à l'ensemble des coûts du réseau qu'ils utilisent, ce qu'une augmentation des transactions devrait pourtant normalement entraîner. De plus, une telle méthodologie serait à la limite discriminatoire en faveur du Producteur (HQP) puisque celui-ci est le seul client à posséder et développer un grand nombre de centrales.

UC soumet à la Régie que les propositions du Transporteur relativement à l'application de l'article 12A2. Et aux engagements d'achat ne respectent pas les décisions rendues à ce jour par la Régie sur le but et le rôle de cet article ni l'esprit dans lequel la Régie les a adoptés et en conséquence UC demande le rejet de ces propositions.

UC ajoute qu'elle supporte la proposition de l'analyste Paul Paquin pour l'ACEFO aux sections 4.1 et 4.2 de sa preuve (page 15 à 20) et recommande à la Régie que des modifications soient apportées à l'article 12 A.2 des tarifs et conditions afin que le texte ne reflète plus aucune ambiguité et soit conforme aux décision D-2006-66, D-2007-08 et D-2009-71.

9. Clarification de la position du GCL dans le dossier R-3738

Dans son contre interrogatoire le Transporteur a sous entendu que la position soutenue par UC dans le présent dossier serait en contradiction avec celle soutenue dans le dossier R-3837, ou le Transporteur proposait d'éliminer l'application du montant d'allocation maximale pour les projets de croissance associés à la charge locale, exception faite des ressources du Distributeur.

UC tient à préciser que bien que ses positions dans les dossiers de la Régie puissent être évolutives elles ne sont pas contradictoires.

En effet, bien que la proposition soumise par le Transporteur dans le cadre du dossier R-3837 proposait l'annulation de demande de contribution pour la charge locale soulevait d'autres problématiques, dont le calcul de la contribution d'un client qui serait raccordé directement au réseau de transport, telle que soumises dans l'argumentation alors déposée :

> *«Si le Distributeur ne paie aucun coût direct pour les ajouts de transport requis pour brancher son client, il est difficile de voir comment il pourra réclamer ces coûts de son client, via une entente encadrée par les Conditions de service ou autrement. Surtout dans le contexte où il n'y a plus de coût chargé au Distributeur pour un projet effectué par le Transporteur mais simplement une facture de transport où tous ces coûts seront confondus («rolled in»).* (page 18 de l'argumentation de UC pour le GCL R-3738 pièce C -3-18)

UC soulignait que le transporteur n'avait soumis aucune preuve en relation avec les impacts tarifaire de sa proposition sur la charge locale. Le GCL exprimait ainsi ses réserves dans l'argumentation soumise :

> *«Certains pourraient croire, incluant le Transporteur, que les intervenants membres du GCL, auraient accueilli favorablement la proposition du Transporteur puisque celle-ci pourrait les avantager au niveau tarifaire, bien qu'aucune preuve n'ait été soumise à cet effet.*
>
> *Pourtant tous les clients de charge locale sont d'avis que la proposition du Transporteur doit être rejetée dans sa forme actuelle, à l'exception, de OC qui ne s'est pas prononcé sur le sujet de la politique d'ajouts et l'AQCIE/CIFQ, représentant les clients industriels, qui indiquent dans leur lettre du 25 novembre 2010 «leur désaccord avec la proposition de l'expert Raphals selon laquelle le coût des ajouts résultant de la demande de clients particuliers ne saurait équitablement être supporté en partie par la clientèle du service de point à point, celle-ci pouvant être avantagée par tout renforcement ou extension du réseau de transport résultant de telle demande»[59]»[60];*

[59] Lettre de AQCIE/CIFQ en date du 25 novembre 2010, page 4
[60] Dossier R-3837, argumentation de UC/GCL, pièce C-3-18, page 32

Le traitement alors réservé aux coûts générés par des projets tel la mine Eléonore, soulevait des préoccupations sérieuses pour les membres du GCL, considérant entre autre le fait que le Plan Nord, alors populaire, risquait de susciter des investissements pour desserte de charges importantes et, que le Distributeur n'était pas intervenu pour prévoir des moyens de tenir indemne et de maintenir la neutralité tarifaire entre ses propres clients, dans le contexte où l'allocation maximale et ses calculs disparaissaient pour les clients du Distributeur branchés directement par le Transporteur. Or si ces coûts n'étaient plus calculés, connus et chargé le GCL avait une crainte légitime à l'effet que le Distributeur ne pourrait récupérer ses coûts auprès du client.

> *«Cette proposition ne répond donc pas à une prémisse clairement stipulée par la Régie. Dans un deuxième temps, le GCL note que cette proposition est généraliste et omet de prendre en considération et de traiter de manière équitable tous les clients et usagers du réseau de transport. Le dossier Éléonore, et le traitement qui serait fait des ajouts au réseau de transport si la nouvelle proposition était acceptée, est un exemple flagrant des lacunes de la proposition.*
>
> *Questionné sur ce dossier[61], le témoin Makholm indique qu'il serait juste et équitable que le coût entier de ce projet soit réparti entre la charge locale et le point à point, il indique que la Régie a déjà décidé que cet investissement était utile à la province :»*[62]

D'autres éléments dont les modifications proposés à l'article 12A2 ont également motivé le refus par le GCL de la proposition du Transporteur.

10. Conclusion

UC demande respectueusement à la Régie de recevoir les propositions et recommandations de UC

de rejeter les propositions du Transporteur selons les conclusions soumises à la présente

Le tout respectueusement soumis,

Montréal, le 12 février 2015

Me Hélène Sicard, procureur pour
Union des consommateurs

[61] R-3738-2010, MS du 30 novembre 2010, Vol. 2 pages 88-[illegible]
[62] Dossier R-3837, argumentation de UC/GCL, pièce C-[illegible]-18, page [illegible]