



HELIOS

*Une expertise en énergie
au service de l'avenir*

**La politique d'ajouts :
L'application du concept de neutralité tarifaire
à la Charge Locale**


Témoignage expert de Philip Raphals

**Pour ACEFO, ACEFQ, FCEI, UC et UMQ
(Groupe Charge Locale)**

R-3738-2010

Régie de l'énergie

le 15 novembre 2010



326, boul. Saint-Joseph Est, bureau 100
Montréal (Québec) Canada H2T 1J2

Téléphone : (514) 849 7900
Télécopieur : (514) 849 6357
sec@centrehelios.org

www.centrehelios.org

Table de matières

1	Qualifications.....	1
2	Mandat	2
3	Introduction.....	2
4	Contexte	2
	4.1 La proposition du Transporteur	2
	4.2 La politique d'ajouts en vigueur	3
5	Les motifs invoqués par le Transporteur.....	5
	5.1 Compromettre la réalisation de projets nécessaires	6
	5.2 La politique de « higher of » et la question de l'équité.....	11
	5.3 Le traitement de la charge locale par la FERC.....	16
	5.4 Inapplicable pour l'intégration de charges et ressources multiples	19
	5.5 Le « prudent investment test »	22
	5.6 Caractère « artificiel »	25
6	Conclusions	26

1 Qualifications

Q Quel est votre nom, titre et adresse d'affaires ?

R Mon nom est Philip Raphals. Je suis directeur général du Centre Hélios, situé au 326 boul. St.-Joseph est, suite 100, Montréal, Québec, H2T 1J2.

Q Veuillez décrire le Centre Hélios.

R Fondé en 1996, le Centre Hélios est un organisme de recherche à but non lucratif, offrant une expertise indépendante dans le secteur de l'énergie. Le Centre Hélios produit et rend disponibles les connaissances requises pour la mise en œuvre de stratégies, politiques, approches réglementaires et choix économiques favorisant le développement durable et équilibré du secteur énergétique.

Q Veuillez décrire votre expérience professionnelle.

R Mon expérience est résumée dans mon curriculum vitae. Mes activités professionnelles ont touché à un grand nombre de sujets reliés à la planification, la réglementation et la tarification des réseaux électriques. Ces sujets incluent, entre autres choses, la restructuration des marchés énergétiques, les processus de planification, la réglementation du transport d'électricité, l'efficacité énergétique et la sécurité des approvisionnements dans un réseau hydraulique.

Q Avez-vous déjà été reconnu comme témoin expert par la Régie de l'énergie ?

R J'ai témoigné à titre d'expert devant la Régie de l'énergie dans une quinzaine de dossiers depuis 1998.

R Avez-vous déjà témoigné à titre d'expert sur la tarification du transport d'électricité?

Oui. Dans le dossier R-3401-98, j'étais l'auteur principal, avec Peter Bradford et feu Ellis O. Disher, d'un rapport d'expert qui explorait en détail plusieurs aspects de la tarification du transport. J'ai également fourni un rapport d'expert concernant les tarifs de transport à court terme dans le cadre du dossier R-3493-02, dans lequel Hydro-Québec demandait la révision de la décision D-2002-95. En 2004 et 2005, j'ai témoigné à titre d'expert en réglementation de transport, et plus précisément en ce qui concerne la FERC, lors de la phase 2 du dossier R-3549-04. J'ai également témoigné à ce même titre dans R-3605-06, R-3640-07 et R-3669-09 (phases 1 et 2).

Plusieurs de mes recommandations ont été adoptées par la Régie dans ces différents dossiers.

2 Mandat

Q Veuillez décrire le mandat que vous ont donné le Groupe Charge Locale.

Le Groupe Charge Locale (ACEFO, ACEFQ, FCEI, UC et UMQ) m'a confié le mandat d'examiner les propositions du Transporteur concernant la modification de sa Politique d'ajouts au réseau, et de fournir mon opinion à titre d'expert et de faire toute recommandation utile sur ce sujet.

3 Introduction

Dans sa demande, le Transporteur propose de modifier ses *Tarifs et conditions* afin d'exclure la charge locale de l'application du concept de neutralité tarifaire. Sa preuve traite également certains aspects de l'application de ce concept pour l'intégration de nouvelles ressources de production. Toutefois, selon la décision D-2010-124, ce deuxième sujet sera traité, dans son ensemble, lors de la phase 2 du présent dossier.

À la section 4, nous présentons la proposition du Transporteur ainsi que la politique d'ajouts en vigueur. À la section 5, nous examinerons les arguments avancés par le Transporteur et par son expert. Ensuite, à la section 6, nous présentons nos conclusions.

4 Contexte

4.1 La proposition du Transporteur

Le Transporteur propose de modifier l'Annexe J de ses *Tarifs et conditions*, ainsi que d'autres dispositions qui y font référence, afin d'éliminer les contributions du Distributeur lors des ajouts au réseau pour l'intégration de nouvelles charges. Tel qu'il l'explique à la section 4.2 du document HQT-10, doc. 3, il s'agit d'une modification de l'application de la politique de neutralité tarifaire adoptée par la Régie dans sa décision D-2002-95 et dans ses décisions subséquentes.

Le Transporteur justifie cette demande en faisant appel au concept du « *higher of* » élaboré par la FERC, et de la non-applicabilité de ce concept à la charge locale. Ainsi, il propose « de maintenir ... l'application du concept de neutralité tarifaire uniquement pour les clientèles visées par ce concept¹ » (nos soulignés). La proposition du Transporteur aurait donc pour effet de restreindre l'application du principe de neutralité tarifaire aux ajouts demandés par les clients du service de point à point.

Cette proposition du Transporteur remet ainsi en question certains aspects de la décision D-2002-95, où la Régie a explicitement décidé que la charge locale faisait partie des clientèles visées par ce concept au Québec. En fait, comme nous allons voir en détail dans la prochaine section, le Transporteur revient avec une proposition qu'il avait faite dans le dossier R-3401-98 et demande à la Régie de renverser un des éléments de la décision D-2002-95.

Pour justifier sa demande, il présente certains éléments de la politique de tarification de transport de la FERC, résumés dans le rapport de son expert le Dr Jeff D. Makhholm. Plusieurs de ces mêmes éléments ont également été soulevés lors des audiences dans le cadre du dossier R-3401-98.

Pour bien situer cette demande du Transporteur, il sera donc utile de se référer à la décision D-2002-95 ainsi qu'aux politiques pertinentes de la FERC.

4.2 La politique d'ajouts en vigueur

La politique de neutralité tarifaire, dans le contexte de la politique d'ajouts au réseau, a été énoncée par la Régie dans sa décision D-2002-95, dans le dossier R-3401-98.

Dans cette décision, la Régie acceptait la proposition du Transporteur d'intégrer à la base de tarification (*roll in*), sans limite, les coûts d'améliorations au réseau comprenant les additions requises pour assurer la pérennité et la fiabilité du réseau².

¹ HQT-10, doc. 3, p. 11, lignes 25 à 27.

² D-2002-95, p. 293.

Pour les ajouts requis afin de répondre aux besoins du service de point à point, et aussi du service en réseau intégré, le Transporteur proposait d'utiliser l'approche « *rolled-in* » avec un montant maximal pouvant être ainsi intégré, ce montant étant calculé de telle sorte que l'impact de ces ajouts est « au pire, neutre pour tous les clients et, au mieux, favorable en réduisant le tarif de transport pour l'ensemble des clients³ ». Le Transporteur avait par ailleurs présenté cette approche comme étant reliée à la politique de « *higher of* » appliquée par la FERC⁴.

En ce qui concerne les ajouts pour répondre aux besoins de la charge locale, le Transporteur avait également proposé l'approche *rolled-in*, sans l'application d'un montant maximal⁵ :

- 9 **3.1 Ajouts de capacité pour la charge locale**
- 10 Il est proposé que toute modification ou addition aux installations de transport
- 11 réalisée pour répondre aux besoins de la charge locale et qui est dûment
- 12 autorisée ou approuvée par la Régie soit automatiquement intégrée au coût
- 13 du service de transport (approche de « *rolled-in* »).

Dans sa décision, la Régie a accepté les propositions du Transporteur à l'égard de chacune de ces catégories d'ajout, sauf à l'égard des ajouts requis pour satisfaire les besoins de la charge locale. Elle a plutôt fait le choix d'accorder à la charge locale le même traitement que celui proposé pour le service de point à point et le service en réseau intégré, soit de limiter la contribution du Transporteur à un montant maximal basé sur l'augmentation de la capacité du réseau⁶.

³ D-2002-95, p. 298.

⁴ D-2002-95, p. 293.

⁵ R-3401-98, HQT-10, doc. 1 (original), p. 37 de 66.

⁶ D-2002-95, p. 298-299.

La Régie est d'avis que le coût des ajouts de transport, réalisés pour répondre aux besoins de la charge locale et qui sont autorisés par elle, peuvent être intégrés à la base de tarification s'ils sont jugés prudemment acquis et utiles dans le cadre d'un dossier tarifaire.

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.

Ainsi, la Régie a refusé la demande du Transporteur d'exclure la charge locale de la politique de neutralité tarifaire et de l'application du montant maximal. La Régie a justifié son choix notamment en considération de l'équité envers les clients du service de point à point.

Dans le présent dossier, le Transporteur revient avec cette même proposition. Nous examinerons les motifs qu'il invoque au soutien de sa demande dans la prochaine section.

5 Les motifs invoqués par le Transporteur

Dans sa preuve, le Transporteur invoque les motifs suivants à l'appui de sa demande d'exclure la charge locale de la politique de neutralité tarifaire et de l'application du montant maximal qui en découle :

1. La neutralité tarifaire devrait être appliquée seulement aux ajouts discrétionnaires, et devrait donc s'appliquer au service de point à point mais pas à la charge locale. Faire autrement risque de compromettre la réalisation de certains projets répondant aux besoins de certains clients de la charge locale⁷ ;

⁷ HQT-10, doc. 3, p. 12 à 13.

2. L'application de la neutralité tarifaire à la charge locale n'est pas cohérente avec l'approche de la FERC, qui applique la politique de « *higher of* » seulement à des clientèles autres que la charge locale ;
3. L'application de l'approche *rolled-in* à l'ensemble des ajouts qui répondent aux besoins de la charge locale n'est pas inéquitable envers les clients du service de point à point ;
4. Le *prudent investment test*, appliqué partout en Amérique du nord, est adéquat et *suffisant* pour s'assurer que les investissements *pour répondre aux besoins de la charge locale* ne sont pas excessifs ;
5. L'approche de la neutralité tarifaire n'est pas appropriée pour des services de transport qui permettent de desservir de multiples charges à partir de multiples ressources, comme le service fourni à la charge locale ;
6. Cette approche limite artificiellement la contribution du Transporteur, en déplaçant une partie de ses investissements vers la base de tarification du Distributeur⁸.

Dans la prochaine section, nous examinerons les éléments principaux invoqués par le Transporteur au soutien de sa demande relativement à l'application de la politique de neutralité tarifaire à l'égard du Distributeur.

5.1 Compromettre la réalisation de projets nécessaires

Le Transporteur affirme que l'application du concept de neutralité tarifaire à la charge locale constitue une contrainte artificielle qui peut compromettre la réalisation de projets de renforcement du réseau.

[L]e Transporteur constate qu'il est de plus en plus difficile d'intégrer les projets répondant aux besoins de la charge locale sans avoir recours à des solutions coûteuses, dont la réalisation peut s'avérer compromise par une contrainte telle que celle exercée par une application restrictive du concept de neutralité tarifaire.

⁸ HQT-10, doc. 3, p. 14.

Ce type de situation survient par exemple lorsque l'ajout d'une charge dans une zone à faible marge de capacité requiert, en plus des travaux de raccordement de cette charge, d'importants travaux de renforcement de la portion du réseau desservant cette zone. Dans ces cas, le coût des ajouts requis devant être supportés par cette seule charge peut compromettre la réalisation du projet. Toutefois, le renforcement du réseau rendu nécessaire pour ne pas entraver le développement d'une région se justifierait pleinement par la venue progressive de charges additionnelles⁹.

Dans son rapport, le Dr Jeff D. Makhholm précise que la causalité des coûts constitue un principe important pour la tarification des ajouts discrétionnaires :

Expanding capacity on a pooled transmission system is contentious when the average cost of the expansion differs from the average cost of the existing system. If the expansion raises the average cost of the entire pooled network (and thus the average-cost-based rates), then it is reasonable to try to find out which customers motivated the expansion—and charge them for the difference on the unobjectionable principle of cost causation. To the extent that the desire for new transmission is discretionary or based on the market price of power, the cost causation principle is important for transmission expansion projects. The relationship of the value of that new transmission capacity in the market to its cost may well determine whether the project proceeds or not¹⁰. (nos soulignés)

Le Dr Makhholm conclut que ce principe devrait être appliqué seulement aux projets discrétionnaires. Il affirme que la croissance de la charge locale n'est pas discrétionnaire, parce que la croissance inexorable de la population mène inévitablement à une croissance des besoins en électricité, que les distributeurs sont obligés de desservir. Cette croissance étant morcelée et ne répondant pas à des signaux de prix précis, il serait contreproductif, selon lui, d'appliquer des critères coût/bénéfice au réseau qui le dessert. Il conclut donc que le concept de neutralité tarifaire devrait être appliqué au service de point à point mais pas à la charge locale :

For its part, native load growth is not discretionary. As is the case with HQT, by far the greatest load on transmission grids in North America comprises electricity distributors with their millions of captive native load customers. Those distribution utilities generally accept the obligation to serve all comers. As population inexorably increases, the associated increase in demand for electricity from distribution utilities requires associated increases in generation and transmission capacity to meet it. The costs of those native load projects cannot be formed to convey specific or targeted price signals—for customers without service contract limits and

⁹ IHQT-10, doc. 3, p. 12-13.

¹⁰ HQT-10, doc. 5, p. 13.

priced at average cost. Therefore, it would be counterproductive to treat the need to serve native load expansion as “incremental,” with the application of benefit/cost tests for every expansion project, on a grid built to serve them¹¹.

L'argument du Transporteur est donc à l'effet que a) la causalité des coûts et les signaux de prix sont pertinents seulement à l'égard des projets discrétionnaires, et b) l'application de ces principes pour des projets non discrétionnaires, comme ceux de la charge locale, risque de compromettre leur réalisation.

Dans une demande de renseignements, nous avons demandé au Transporteur de préciser comment un projet qui répond aux besoins de la charge locale peut s'avérer compromis par l'application de la politique d'ajouts en vigueur. Il explique :

Cette situation s'applique davantage aux projets actuellement à l'étude par le Transporteur pour répondre aux demandes des clients du Distributeur de raccorder de nouvelles charges directement au réseau de transport.

Pour certains cas analysés ces dernières années, les études réalisées par le Transporteur indiquent que d'importants travaux de renforcement sur le réseau de transport seraient requis si ces projets se réalisaient et ce, en plus des travaux de raccordement direct de ces nouvelles charges au réseau de transport. Cette problématique se matérialise dans les zones où le réseau existant a atteint ou est en voie d'atteindre son niveau de saturation. Le coût élevé de tels projets, dont d'éventuelles charges additionnelles dans ces zones pourront pourtant bénéficier, peut créer un obstacle à leur réalisation, dans la mesure où ce coût doit être supporté par ces seules charges.

C'est le cas notamment des nombreux projets à l'étude au niveau régional. Selon la politique d'ajouts actuelle, les coûts et délais associés à la réalisation des projets de renforcement du réseau de transport peuvent compromettre la faisabilité économique et financière de certains de ces projets d'addition de charges¹². (nos soulignés)

À titre d'exemple, il mentionne le cas de l'usine Papiers Masson Ltée (R-3659-2008)¹³. Il importe de souligner que ces projets consistent généralement en des raccordements de clients du Distributeur — apparemment des clients industriels — au réseau de transport.

¹¹ HQT-10, doc. 5, p. 14.

¹² HQT-13, doc. 11.1, p. 8-9, R3.1.

¹³ HQT-13, doc. 11.1, p. 9, R3.1.1.

Cette problématique est très différente de celle des projets qui répondent plutôt à une croissance généralisée de la demande, dans un contexte où la capacité des installations existantes a été atteinte, comme par exemple pour l'ajout du poste Anne-Hébert :

Actuellement, dans plusieurs zones de charges, la capacité ultime des installations existantes a été atteinte. Ceci signifie que la croissance de charge ne peut plus être rencontrée par l'ajout de transformateurs additionnels dans ces installations. La seule option désormais possible pour répondre aux besoins croissants de charge en ces zones consiste donc en la construction de nouveaux postes. L'implantation d'un nouveau poste dont la capacité pourra être augmentée par palier jusqu'à l'atteinte de sa capacité ultime nécessite un investissement initial élevé mais permet de franchir les prochaines étapes de croissance à coût nettement inférieur¹⁴.

Or, il y a une distinction importante à faire entre la construction d'un nouveau poste, afin de répondre à la croissance généralisée de la charge locale dans une région donnée, d'une part, et une demande de raccordement pour une charge industrielle précise, de l'autre. Dans le premier cas, le Dr Makhholm a raison de préciser que l'ajout n'est pas discrétionnaire, et donc la présence d'un signal de prix ne devrait pas normalement influencer la prise de décision. Remarquons aussi que la politique de neutralité tarifaire ne peut pas, de toute évidence, compromettre la réalisation de ce type de projet.

Dans le deuxième cas, cependant, la situation est très différente. L'ajout d'une charge industrielle est par sa nature discrétionnaire. La décision d'aller de l'avant avec une nouvelle charge industrielle, ou l'expansion d'une charge industrielle existante, est une décision d'affaires, qui tient compte des coûts et des bénéfices qui s'y appliquent. Il est donc à notre avis important que ces décisions se fassent en fonction d'un signal de prix qui reflète les coûts réels qui seraient causés par l'ajout de charge projeté. Il est donc tout à fait approprié que, dans certains cas, l'affectation des coûts de raccordement au client qui en bénéficie (via la contribution du Distributeur) puisse en compromettre la réalisation. Autrement, le projet en question serait subventionné par les autres utilisateurs du réseau.

Dans le cas du projet de raccordement temporaire du camp d'exploration minière Éléonore, par exemple, les coûts totaux s'élevaient à 47,3 M\$, dont seulement 1,1 M\$ auraient été récupérés par des revenus supplémentaires provenant du service de transport. La Régie a donc établi la contribution financière du Distributeur à 46,2 M\$, contribution qui devait être remboursée en totalité par le

¹⁴ HQT-13, doc. 11.1, p. 3, R1.2.

client¹⁵. Selon notre compréhension de la modification à la politique d'ajout proposée par le Transporteur, si celle-ci était acceptée, aucune contribution directe ne serait exigée du Distributeur (et du client requérant cet ajout), et les coûts seraient plutôt supportés par l'ensemble des usagers du réseau de transport. En l'absence d'informations additionnelles de la part du Distributeur, il nous faut présumer que la partie de ce montant qui serait supportée par le Distributeur serait, par la suite, partagée entre l'ensemble des classes tarifaires, et non supporté seulement par le client ayant requis le Projet.

Dans un cas comme celui-ci, la décision du Promoteur d'aller de l'avant avec le projet dépend de sa rentabilité pour lui, tenant compte des coûts du raccordement. Ainsi, l'ajout d'une charge industrielle est une décision commerciale qui s'apparente dans ce sens beaucoup plus à celles prises par un utilisateur du service de point à point. Une telle décision prend notamment en considération les coûts pour obtenir le service demandé, alors qu'un ajout requis pour répondre à la croissance générale de la charge locale relève de l'obligation de service du Distributeur. Les arguments invoqués pour justifier la présence d'un signal de prix pour le service de point à point sont donc aussi pertinents pour les ajouts discrétionnaires de la charge.

Cela dit, il importe également de reconnaître que le coût de raccorder une charge industrielle peut varier, selon l'état du réseau et l'endroit choisi par l'industrie pour s'établir. Lorsque la marge de manœuvre est faible, l'ajout d'une charge importante peut requérir des travaux additionnels beaucoup plus importants que le raccordement d'une charge similaire dans une région où il reste une grande capacité de transfert. Le Transporteur semble argumenter que, étant donné que ces travaux permettront l'ajout d'autres charges dans l'avenir à des coûts plus modestes, les coûts des ajouts devront être socialisés. Toutefois, si ces charges futures n'apparaissent pas – ou si le client industriel réduit éventuellement sa charge ou ferme ses portes –, le résultat serait que le client en question serait subventionné par l'ensemble de la charge locale.

Nous concluons donc que le régime actuel ne peut compromettre la réalisation de projets nécessaires pour répondre à la croissance de la demande, mais seulement des projets de raccordements de clients spécifiques, et que l'acceptation de la modification proposée par le Transporteur aurait l'effet, dans certains cas, de faire subventionner les raccordements de tels

¹⁵ D-2008-073, pages 8 et 11.

clients par l'ensemble des utilisateurs du réseau de transport. Sous réserve d'explications additionnelles que pourrait fournir le Distributeur, il appert que la portion de ces coûts supportés par le Distributeur serait partagée parmi l'ensemble de ses clients, toute classe tarifaire confondue.

5.2 La politique de « *higher of* » et la question de l'équité

L'expert Makhholm explique que la politique « *higher of* » de la FERC est une forme de tarification incrémentielle pour des utilisateurs spécifiques d'un réseau de transport.

The FERC's higher of principle is a way of implementing incremental pricing for particular transmission users where the average cost of the expansion is higher than the average cost of the existing network¹⁶.

Selon ce principe, l'utilisateur peut être facturé le plus élevé entre le coût moyen du réseau (le tarif *rolled-in*) et le coût unitaire des ajouts requis pour lui fournir le service demandé. Il est aussi connu sous le vocable de « *or* » *pricing*, où le client peut être facturé le tarif moyen **ou** le tarif incrémentiel, mais pas les deux.

Selon lui, l'approche en vigueur constitue une application du principe de « *higher of* », qui respecte l'uniformité des tarifs de transport et fournit un signal de prix associé avec la tarification incrémentielle¹⁷.

¹⁶ HQT-10, doc. 5, p. 12.

¹⁷ Mentionnons en passant que cette approche n'est pas acceptée par la FERC pour les entités sous sa compétence :

We understand that customers typically are quoted an incremental rate in the form of a total dollar amount of needed facility upgrades (e.g. \$5,000,000) rather than in the form of a monthly transmission rate that can be compared, on an "apples-to-apples" basis, to the embedded cost rate. Presenting an incremental rate as a lump sum payment request is inconsistent with our ratemaking policy ... (nos soulignés)

FERC, Notice of Proposed Rulemaking, Preventing Undue Discrimination and Preference in Transmission Service (May 19, 2006), paragraphe 285.

Comme nous l'avons vu, la Régie a décidé en 2002 d'appliquer la politique de neutralité tarifaire aux besoins de la charge locale parce qu'elle était d'avis qu'il serait inéquitable pour les clients du service de point à point de devoir :

... 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 transporteur¹⁸.

Sur ce point, le Dr Makhholm écrit :

The current policy is unique among the Régie's regulatory peers; it is also a method that no longer suits HQT's current context as it subjects native load upgrades to a benchmark that is based on historical average cost.¹⁹ (nos soulignés)

En réponse à une demande de renseignements, il a précisé que, à son avis, la décision originale était également erronée²⁰ :

8.18 In your opinion, was it appropriate until now to treat the native load and point-point customers the same way by subjecting both groups to the same HQT allowance?

R8.18 In principle, given the discussion in my testimony, I conclude not. However, in practice it would appear that any inappropriateness, from a principled economic perspective, had little consequence.

Il explique le bien-fondé de l'approche qu'il propose comme suit²¹ :

¹⁸ D-2002-95, p. 299.

¹⁹ HQT-10, doc. 5, p. 17.

²⁰ HQT-13, doc. 11.1, p. 44, R. 8.18.

²¹ HQT-13, doc. 11.1, p. 45, R. 8.20.1.

8.20.1 Do you regard such an outcome as in any way problematic, with respect to basic principles of equity or cost causation? Please explain your response.

R8.20.1

No. That discretionary users pay incremental prices for the facilities used to serve them, on top of the costs of the network that was built to serve—and still mainly serves—native load is neither unfair nor uneconomical. To the extent that the basic network costs increase to serve all users—native and incremental alike—does not undercut a policy of separating costs for discretionary users, when that separation is practical, for direct cost apportionment.

Il précise²² :

Where new industrial loads connect to the transmission grid and are considered transmission customers rather than distribution customers, the higher of principle would govern the assignment of incremental transmission costs. Any direct assignment facilities are charged to the customer for whom those facilities are being built, while network upgrade costs are apportioned according to the higher of principle. That is, when the cost of the upgrades necessitated by the customer request exceeds the incremental revenues from providing transmission service to that customer at the embedded rates, the customer makes up the difference. New industrial loads that connect as customers of the distributor are charged according to that distributor's cost allocation and pricing policies—varying from state to state. (nos soulignés)

La distinction mentionnée entre *direct assignment facilities* (DAF) et *network upgrades* est un élément essentiel de l'approche de la FERC, qui n'existe plus dans le cadre réglementaire québécois depuis la suppression de ce premier concept (DAF, ou Installations d'attribution particulière) dans la décision D-2002-95. Cette notion étant au cœur de la politique d'ajouts de la FERC, il est utile de se rappeler des circonstances qui ont mené à sa suppression au Québec.

Il s'agit d'une question qui a été traitée en profondeur lors de l'étude du dossier R-3401-98. Dans notre rapport d'expert dans ce dossier, nous avons écrit ce qui suit²³ :

Before turning to Hydro-Québec's detailed proposal, we note a number of difficulties it creates. **First, it appears to conflict with FERC transmission policy, which makes no provision for collecting all or part of DAF costs from users other than the one responsible for these costs.** As noted in Order 409, the distinction between network upgrades and DAFs is

²² HQT-13, doc. 11.1, p. 41, R. 8.11.

²³ R-3401-98, Testimony of Philip Raphals, Peter A. Bradford and Ellis O. Disher pour le RNCREQ, page 25.

based on the facilities' "configuration and use." In this order, FERC stated that "the utility ... may directly assign the costs of interconnecting a particular customer or building a radial line to the customer, i.e., a line not integral to the utility's system."²⁴ **Just as network upgrade costs cannot be directly assigned, so direct assignment costs are not properly recovered in rolled-in rates.** [notes omitted]

Collecting DAF charges from rolled-in rates would violate the fundamental utility pricing principle that costs should be allocated to those who cause them, and could result in the construction of generation and transmission facilities that society neither needs nor wants. Insofar as some or all of the costs required to allow a particular producer to connect to the grid are shared by all users, including those that do not purchase power from that producer, his costs are in effect subsidized as a result. As Dr. Alfred Kahn states in his definitive text on utility economics, a buyer must pay the full avoidable cost of a purchased good if prices are to serve their fundamental function of allocating resources in accordance with maximum customer satisfaction.²⁵ (emphases ajoutées)

Lors des audiences dans le dossier R-3401-98, HQT a modifié sa proposition à l'égard des *Direct Assignment Facilities* (Installations d'attribution particulière, ou IAP) de même que la définition de ce concept à plusieurs reprises. À la fin des audiences, la proposition du Transporteur était d'appliquer ce terme uniquement aux actifs de raccordement, incluant les postes de transformation, entre un producteur et son client qui ne rejoignent pas le réseau global, en faisant référence spécifiquement aux activités non réglementées²⁶. Étant donné la structure de l'industrie électrique au Québec, où la vente directe entre un producteur et un client n'est pas permise, il s'agit d'une configuration purement hypothétique.

Pour éviter la confusion qui découlerait inévitablement du fait de « donner une définition différente à un terme déjà largement utilisé dans l'industrie électrique », la Régie a décidé de ne pas retenir la définition des IAP telle que proposée par le Transporteur, ni le traitement qu'il en souhaitait.

²⁴ Order 409, *op. cit.*

²⁵ Alfred Kahn, The Economics of Regulation, (MIT Press, 1988), vol. 1, p. 67.

²⁶ D-2002-95, p. 295.

De plus, la Régie a conclu, étant donné l'art. 2 de la LRÉ et la politique des ajouts qu'elle adoptait dans la même décision, que la notion même d'IAP, qui se trouvait également dans le Règl. 659 de la FERC, alors en vigueur, « ne décrit pas une réalité au Québec »²⁷.

En conséquence, les actifs de transport construits pour le seul bénéfice d'un client de transport sont maintenant traités de manière identique à des *Network Upgrades*, qui créent des bénéfices pour l'ensemble des usagers. Il s'agit d'une modification majeure qui distingue le cadre réglementaire en vigueur au Québec des politiques de la FERC qui l'ont inspiré.

Cette différence entre les cadres réglementaires aux États-Unis et au Québec porte à conséquence pour chacune des deux catégories d'ajout de la charge locale déjà mentionnées, soit l'ajout d'une charge industrielle, d'une part, et l'ajout d'un poste pour répondre à une croissance généralisée de la demande, de l'autre.

Dans le cas de l'ajout d'une charge industrielle, comme l'a indiqué le Dr Makhholm dans sa réponse 8.11, selon la politique de la FERC, la partie des coûts qui s'applique uniquement au client lui serait assignée directement. Sous réserve d'une confirmation auprès d'Hydro-Québec Distribution, il semble que, dans la mesure où la contribution du Distributeur est remboursée par le client²⁸, le client supporte seulement une partie de ces coûts, qui sont traité plutôt comme les *Network Upgrades* aux États-Unis. Toutefois, si la proposition du Transporteur est acceptée, ces coûts seront *rolled in* et supportés par l'ensemble des usagers.

Il faut souligner que, selon la politique de tarification de transport de la FERC, les coûts des actifs construits pour le seul usage d'un client spécifique ne sont jamais *rolled in*, ni inclus dans un tarif incrémentiel ; ils sont simplement assignés au client. Ainsi, étant donné la suppression du concept d'IAP au Québec, l'élimination du critère de neutralité tarifaire pour la charge locale mènerait à un

²⁷ D-2002-95, p. 295. La définition dans le règl. 659 se lisait comme suit :

1.24 Installations d'attribution particulière: Les installations, en tout ou en partie, qui sont construites par le transporteur pour le seul usage ou profit d'un client spécifique du service de transport demandant un service en vertu du Contrat du service de transport. ...

²⁸ Voir, par exemple, la Décision D-2008-073 sur le projet minière Éléonore, où la Régie précise que « le Client remboursera au Distributeur la totalité de sa contribution exigible » (p. 8).

résultat qui est encore moins cohérent avec le traitement qu'aurait le même projet sous la gouverne de la FERC.

Il serait à notre avis pertinent de revoir cet aspect de la décision D-2002-95. Rappelons que la Régie avait justifié sa décision de supprimer la notion des IAP en fonction des dispositions particulières de la Loi (notamment l'art. 2 de la LRÉ), d'une part, et de la politique d'ajouts qu'elle adoptait, de l'autre. Maintenant, avec l'expérience des contributions du Distributeur, il est clair que le fait qu'un actif fasse partie du réseau de transport n'empêche pas qu'un client du Transporteur en rembourse les coûts, en tout ou en partie. Selon ce traitement, l'actif comme tel continue de faire partie de la base de tarification du Transporteur, conformément au traitement comptable précisé à la section 5.6, ci-dessous.

À notre avis, il serait souhaitable de réintégrer la notion des IAP au régime actuel. D'une part, cela permettrait son harmonisation avec la politique d'ajouts de la FERC. D'autre part, il permettrait à la politique de tarification de mieux respecter le principe de causalité de coûts.

Dans tous le cas, nous sommes d'avis que l'application de la politique de neutralité tarifaire à la charge locale est tout à fait cohérente avec les principes de tarification appliqués tant par la FERC que par la Régie.

5.3 Le traitement de la charge locale par la FERC

Le Dr Makhholm soutient que, sous les politiques de la FERC, les ajouts requis par la charge locale sont *rolled in*, sans application de la politique de *higher of*. Or, plusieurs nuances s'imposent sur ce sujet.

Comme nous l'avons vu dans la section précédente, la politique appliquée par la FERC repose sur les deux principes suivants :

- Les actifs qui sont construits pour le seul bénéfice d'un client en particulier sont identifiés comme *Direct Assignment Facilities*, et leurs coûts sont assignés au client bénéficiaire;
- Les actifs qui augmentent la capacité du réseau, au bénéfice de l'ensemble des utilisateurs, sont identifiés comme *Network Upgrades*, et leurs coûts sont assignés selon le principe de *higher of*.

Soulignons qu'il n'existe pas de troisième catégorie, selon la FERC, où l'ensemble des coûts d'un ajout sont *rolled in*, sans égard à leur impact sur les tarifs d'autres usagers.

Le Dr. Makhholm semble dire que la FERC autoriserait ce traitement *rolled in* pour la charge locale. Or, dans sa réponse 8.11, citée à la page 13 ci-dessus, il a reconnu que, lorsqu'un client industriel prend son service de transport en vertu d'un OATT, il est assujettie par la FERC à la politique de *higher of*. Autrement, l'ajout est gouverné par des politiques des États — non précisées.

Pour bien comprendre cette situation, il faut d'abord comprendre clairement les limites de la compétence exercée par la FERC. La FERC exerce une compétence réglementaire sur le service de transport fourni à la charge locale seulement dans deux cas : lorsque la tarification à la charge locale est *unbundled* – i.e., lorsque le consommateur paie des tarifs distincts pour la fourniture et le transport – et lorsque l'entreprise de service public en question prend le service de transport pour desservir sa charge locale sur le marché de gros, en vertu d'un *open access transmission tariff*.

La FERC n'oblige pas les entreprises de service public à prendre le service de transport pour la charge locale par le biais d'un OATT lorsque la vente d'électricité auprès de la charge locale n'est pas dégroupée (fourniture et transport facturés séparément)²⁹. Dans ce cas, le service de transport fourni à la charge locale est réglementé par les États, selon des politiques qui varient d'un État à l'autre.

C'est dans le cadre de l'Ord. 888-A que la FERC a précisé sa compréhension de sa juridiction :

In a situation in which a transmission provider purchases power on behalf of its retail native load customers, the Commission does not have jurisdiction over the transmission of the purchased power to the bundled retail customers insofar as the transmission takes place over such transmission provider's facilities, [note omitted] and therefore the pro forma tariff does not have to be used for such transmission. ... However, the Commission does have jurisdiction over transmission service associated with sales to any person for resale, and such transmission must be taken under the transmission provider's pro forma tariff. [note omitted] ...³⁰ (nos soulignés)

²⁹ La Cour Suprême américaine a reconnu que la FERC a la compétence d'exiger l'utilisation de l'OATT pour la charge locale. Cependant, une minorité de la Cour considère que cette décision de la FERC de ne pas exercer sa compétence ne mérite pas la déférence des tribunaux, parce que cette décision n'était pas suffisamment motivée. *New York v. FERC*, 535 U.S. 1, 122 S.Ct. 1012, 152 L.Ed.2d47 (2002).

³⁰ Order 888-A, Part I, p. 126-127.

Toutefois, la même ordonnance précise que :

Order No. 888, relying on the principle of comparability, established the terms and conditions for network service provided to network customers under the pro forma tariff. Network customers may include the transmission provider itself as well as any other entity receiving Network Integration Service. If the transmission provider purchases energy from another power supplier in order to make sales to its wholesale native load customers, it must take the transmission service necessary to transmit the power from its point(s) of receipt to its point(s) of delivery under the same terms and conditions as other Network Customers.³¹ (nos soulignés)

Il est donc vrai qu'un distributeur américain dont les tarifs sont *bundled* (couvrent tant la fourniture que le transport et distribution) n'est pas obligé de prendre son service de transport en vertu d'un OATT. Cependant, dans la mesure, où il décide de le faire, notamment par le biais du service en réseau intégré, c'est la politique de *higher of* qui s'applique pour les ajouts au réseau.

Alors, le cas du Québec s'apparente surtout à celui où une entreprise de service public verticalement intégrée choisit de prendre le service de transport pour desservir sa charge locale en vertu d'un *open access transmission tariff*. C'est ainsi que HQD dessert sa clientèle en vertu de l'OATT d'HQT.

Aux États-Unis, lorsqu'un service public prend le service de transport pour desservir sa charge locale en vertu d'un *open access transmission tariff*, il le fait en vertu du service en réseau intégré, qui permet d'intégrer plusieurs sources avec plusieurs centres de charge. De la même façon, HQD a utilisé le service en réseau intégré entre mai 1997 et décembre 2000³². Après qu'il ait indiqué qu'il n'allait pas renouveler ce service, la Régie a ordonné au Transporteur d'inclure une Partie IV aux *Tarifs et conditions* afin de codifier le service offert à la charge locale. Le fait que la Partie IV soit modelée sur la Partie III démontre la connexité entre les deux régimes.

Comme nous allons le voir dans la prochaine section, la politique de *higher of* de la FERC s'applique aussi bien aux clients du service en réseau intégré qu'à ceux qui utilisent le service de transport de point à point. Autrement dit, aux États-Unis, une entreprise de service public intégrée qui choisit de

³¹ Under the Order No. 888 pro forma tariff, third-party wholesale customers have the ability to obtain the identical service the transmission provider provides itself when it engages in a sale of electric energy for resale. This may include network or point-to-point service.

³² D-2002-95, p. 331.

desservir sa charge locale par le biais d'un OATT — comme le fait Hydro-Québec — serait obligée d'appliquer la politique de *higher of* pour les ajouts au réseau.

Le Dr Makhholm prétend que la politique de la Régie d'exiger des contributions est « unique among the Régie's regulatory peers »³³. Ce groupe n'inclut apparemment pas la FERC, qui applique une politique similaire à des entités sous sa gouverne qui desservent une charge locale.

5.4 Inapplicable pour l'intégration de charges et ressources multiples

Le Transporteur considère que le concept de neutralité tarifaire n'est pas adapté à la nature du service fourni par le Transporteur à la charge locale, parce que ce service permet de desservir de multiples charges à partir de multiples ressources, sans avoir à les identifier spécifiquement³⁴ :

En outre, le concept de neutralité tarifaire, tel que matérialisé par l'application d'une allocation maximale à l'augmentation marginale de la puissance transitée n'est pas adapté à la nature du service fourni par le Transporteur à la charge locale. Contrairement au service de transport de point à point, qui identifie spécifiquement le point de réception et le point de livraison de chaque réservation du client, le service d'alimentation de la charge locale permet de desservir de multiples charges à partir de multiples ressources, sans avoir à les identifier spécifiquement. Pour le service d'alimentation de la charge locale, il n'y a donc pas de revenu spécifique du Transporteur qui soit associé directement à l'alimentation d'une charge spécifique ou d'une ressource spécifique du Distributeur. Dans ce contexte, l'identification, l'évaluation et le suivi de l'augmentation marginale de puissance transitée s'avèrent complexes et sans valeur économique probante pour le Distributeur et sa clientèle. (emphase ajouté)

Il est donc surprenant que le Transporteur ait proposé lors du dossier R-3401-98 d'appliquer ce concept au service en réseau intégré, qui permet également de desservir de multiples charges à partir de multiples ressources, sans avoir à les identifier spécifiquement, et qu'il propose d'ailleurs maintenant de maintenir. Il explique ce choix par le fait qu'aucun client n'utilise ce service³⁵ :

³³ HQT-10, doc. 5, p. 17.

³⁴ HQT-10, doc. 3, p. 13-14.

³⁵ HQT-13, doc. 11.1, p. 12, R3.3.

R3.3

Puisque le Transporteur n'a aucun client se prévalant du service de transport en réseau intégré, le Transporteur a effectué sa proposition en maintenant inchangées les conditions pour ce service.

Cette réponse n'est pas cohérente avec l'approche appliquée par le Transporteur jusqu'ici, où il a modifié la Partie III à plusieurs reprises, comme il le fait actuellement dans le dossier R-3669-08 phase 2 et ce, malgré le fait qu'il n'a pas eut de client se prévalant de ce service depuis le 31 décembre 2000³⁶.

Soulignons également que la FERC n'exclut pas les clients de service en réseau intégré de l'application de sa politique de *higher of*. Ainsi, l'art. 32.4 du *pro forma tariff* de la FERC, qui s'applique uniquement aux clients en réseau intégré, précise que :

32.4 ... When completed, the Facilities Study will include a good faith estimate of (i) the cost of Direct Assignment Facilities to be charged to the Eligible Customer, (ii) the Eligible Customer's appropriate share of the cost of any required Network Upgrades, and (iii) the time required to complete such construction and initiate the requested service. ...

Certains transporteurs, pour plus de précision, intègrent également une disposition comme la suivante dans la Partie III (client en réseau intégré) de leur OATT :

34.6 Incremental Cost Charge

The Transmission Customer shall pay, either in a lump sum or on a monthly basis as agreed to by the Transmission Owner, for the incremental cost of any Direct Assignment Facilities or Network Upgrades determined in accordance with this Tariff that may be directly assigned to the Transmission Customer in accordance with Commission policies.³⁷ (nos soulignés)

Pour prendre un autre exemple, le Southwest Power Pool a récemment étudié les ajouts requis à son réseau pour l'ensemble de ses clients. Elle précise que, tant les clients du service en réseau intégré que ceux du service de point à point paieront leur part des ajouts :

³⁶ D-2002-95, p. 331.

³⁷ Pro Forma Open Access Transmission Tariff, E.ON U.S. LLC, on Behalf of its Operating Companies: Louisville Gas & Electric Co. and Kentucky Utilities Co.

Network Integration Service customers pay the total monthly transmission access charges and the monthly revenue requirement associated with the facility upgrades including any prepayments for redispach during construction.³⁸ (nos soulignés)

L'application de ce principe aux clients en réseau intégré reflète précisément le même principe fondamental qui guide la politique de tarification de transport de la FERC, dont notamment la politique de *higher of*, à savoir que les ajouts requis pour répondre aux besoins d'un utilisateur en particulier ne devraient pas faire augmenter les tarifs des autres utilisateurs.

Dans son rapport, le Dr Makholm mentionne que :

Every FERC-jurisdictional utility in the United States is subject to the higher of policy with respect to new point to point service requests.³⁹

Il est surprenant qu'il ne mentionne pas que cette même politique s'applique également aux clients du service en réseau intégré. En fait, son rapport ne mentionne nulle part ce service, qui est un élément essentiel de la réforme établie par la FERC dans son Ord. 888.

Rappelons que la FERC a créé le service en réseau intégré précisément pour permettre aux tiers d'avoir accès à un service de transport similaire à celui qu'un service public verticalement intégré fournit à sa charge locale.

Customers taking network integration transmission service choose to have the transmission provider integrate their generation resources with their loads. Network service is a service comparable to the service that the transmission provider provides to its retail native load, where the Transmission Provider includes the network customers resources and loads (projected over a minimum ten-year period) into its long-term planning horizon.⁴⁰ (nos soulignés)

Ainsi, l'application de la politique de *higher of* aux clients du service en réseau intégré démontre qu'il n'y a aucun empêchement conceptuel à son application à la charge locale.

³⁸ SPP, Aggregate Facility Study SPP-2007-AG1-AFS-11 for Transmission Service Requested by Aggregate Transmission Customers, 26 septembre 2008, p. 6.

³⁹ HQT-10, doc. 5, p. 16.

⁴⁰ Order 888-A, Partie I, p. 249.

Rappelons aussi que la Partie IV des *Tarifs et conditions* a été calquée sur la Partie III de la FERC (Service en réseau intégré). Ainsi, dans la mesure où l'on veut appliquer la politique de tarification de transport de la FERC à la charge locale, il est tout à fait approprié de se laisser guider par la Partie III de son OATT *pro forma*.

5.5 Le « prudent investment test »

HQT et son témoin le Dr Makhholm considèrent que le principe de « *higher of* » devrait s'appliquer uniquement au service de point à point, et que l'application du test de l'investissement prudemment acquis est suffisant pour justifier le *roll-in* des ajouts requis par la croissance de la charge locale.

A regulatory policy that relies on the prudent investment test alone to evaluate the portion of the costs associated with serving new native load projects that should be rolled into HQT's rate base is efficient and commonly applied in North America. ... The prudent investment test has long been the standard for setting just and reasonable rates in the United States and Canada⁴¹.

Le Dr Makhholm affirme également que, « The fact that the investments are subject to the prudent investment test assures that they are not excessive.⁴² »

En appui de ces affirmations, il cite un jugement célèbre de la Cour Suprême des États-Unis de 1923, où le Justice Brandeis expliquait la différence entre *actual cost* et *prudent investment* comme suit :

In determining actual cost, whatever the evidence, there is no attempt to determine whether the expenditure was wise or foolish, or whether it was useful or wasteful. Historical cost, on the other hand, is the amount which normally should have been paid for all the property which is usefully devoted to the public service. It is, in effect, what is termed the 'prudent investment.'⁴³
(nos soulignés)

Ainsi, la notion du “prudent investment test” invoquée par l'expert Makhholm fait référence implicitement au processus d'examen *post facto* par un régulateur pour déterminer quelle portion des

⁴¹ HQT-10, doc. 5, p. 17-18.

⁴² HQT-13, doc. 11.1, p. 43, R8.15.

⁴³ Southwestern Bell Telephone Co. v. Missouri, 262 U.S. 276 (1923), cite dans HQT-10, doc. 5, p. 18, note 21.

coûts réellement encourus devrait être considérée comme associée à des actifs prudemment acquis et reconnue comme tel. Il mentionne également que, selon l'art. 49 de la Loi sur la Régie de l'énergie, les tarifs d'HQT doivent refléter la juste valeur des actifs qu'elle estime prudemment acquis et utiles pour l'exploitation du réseau de transport.

Il importe cependant de souligner que le processus en vigueur au Québec pour autoriser les ajouts à la base de tarification du Transporteur ne permet pas, de toute apparence, le type de jugement *post facto* qui est au cœur du *prudent investment test*, tel que décrit par le juge Brandeis.

En réponse à une demande de renseignements, le Transporteur a indiqué que l'établissement de la base de tarification aux fins de recouvrement des coûts repose sur des données projetées⁴⁴. Ainsi, dans sa preuve en chef au présent dossier tarifaire, le Transporteur présente les montants autorisés et les mises en service de chaque projet (HQT-7, doc. 1, pages 18-20, tableaux 16-18), sans justifier les montants précis qu'il propose d'ajouter à la base de tarification pour chaque projet.

Pour prendre un exemple, la construction du poste Anne-Hébert a été approuvée par la Régie dans sa décision D-2008-129, avec un coût total de 83,7 M\$⁴⁵. Dans cette décision, la Régie autorisait effectivement le Transporteur à acquérir et construire les immeubles en question. Toutefois, la Régie n'affirme pas que ces actifs sont prudemment acquis et utiles – évidemment, étant donné qu'au moment de la décision, ils n'avaient pas encore été construits.

Dans le dossier R-3706-2009, HQT a soulevé certaines problématiques liées à l'interaction entre la méthode de l'année témoin projetée, les autorisations de projets en vertu de l'art. 73 et les ajouts à la base de tarification du Transporteur⁴⁶. Dans sa décision D-2010-032, la Régie confirme que le Transporteur peut intégrer les ajouts projetés « dans la mesure où ces derniers sont jugés prudemment acquis et utiles par la Régie »⁴⁷. Toutefois, cette même décision n'affirme pas, explicitement, que la Régie juge prudemment acquis et utile l'ensemble des ajouts à la base de tarification. Elle les

⁴⁴ HQT-13, doc. 11.1, p. 47, R8.24.

⁴⁵ D-2008-129, p. 5.

⁴⁶ R-3706-2009, HQT-7, doc. 1, p. 6-12.

⁴⁷ D-2010-032, p. 75.

approuve, plutôt, « aux fins de la détermination du revenu requis du Transporteur et de ses tarifs, la base de tarification projetée pour l'année témoin 2010 »⁴⁸.

La réponse du Transporteur précitée (note 44) cite la décision D-99-120 pour justifier le fait que « l'établissement de la base de tarification aux fins de recouvrement des coûts via les tarifs de transport repose sur des données projetées ». Il s'agit de la première audience tarifaire sur l'électricité tenue par la Régie de l'énergie (R-3405-98). Le Transporteur fait référence apparemment au premier principe adopté dans cette décision, soit l'utilisation de l'année témoin projetée comme base d'examen des tarifs de transport d'électricité. Soulignons cependant qu'aucune mention de la reconnaissance des investissements comme prudemment acquis et utiles sur la base de données projetées ne se trouve dans cette décision ni, à notre connaissance, dans l'argumentation ni la preuve soumise.

Cela dit, il semble clair que le concept « prudemment acquis et utile » utilisé au Québec n'est pas identique à celui décrit par le témoin d'HQT. Soulignons que la demande de clarification du Transporteur concernait simplement les cas où la Régie voulait vérifier les coûts réellement encourus par rapport aux coûts projetés approuvés lors de l'étude du projet en vertu de l'art. 73. On est loin du concept présenté par le juge Brandeis, qui fait une distinction entre les coûts réellement encourus et « the amount which normally should have been paid for all the property which is usefully devoted to the public service ».

Plus concrètement, en éliminant l'application de la politique de neutralité tarifaire pour les ajouts requis par la charge locale, la détermination des montants à ajouter à la base de tarification dépendrait uniquement du processus d'autorisation en vertu de l'art. 73, un processus moins exigeant que l'application du *prudent investment test* décrit par l'expert de HQT, étant donné qu'il n'est pas assujéti aux exigences d'une audience tarifaire et que généralement il n'implique la participation que de peu ou pas d'intervenants.

À notre avis, dans le cadre réglementaire en vigueur au Québec, le *prudent investment test* invoqué par l'expert du Transporteur n'est pas suffisant pour justifier, à lui seul, l'élimination des contributions du Distributeur prévues selon D-2002-95.

⁴⁸ Ibid., p. 74.

5.6 Caractère « artificiel »

Le Transporteur critique le régime actuel en qualifiant d' « artificiel » l'exigence d'une contribution du Distributeur, et soutient que cela alourdit inutilement le processus réglementaire.

À notre avis, ce constat ne reflète pas la réalité. Tout d'abord, le Transporteur affirme que la politique d'ajouts limite la part des coûts « qui peut être intégrée à la base de tarification du Transporteur⁴⁹ ».

Précisons d'abord le traitement comptable exigé par la Régie pour les contributions du Distributeur, tel que précisé dans la décision D-2003-214 :

- Pendant la construction, le Transporteur inscrit les coûts réels encourus dans ses immobilisations en cours ;
- Lors de la mise en exploitation, il inscrit le montant total encourus dans ses registres comptables et à sa base de tarification, à titre d'immobilisations en exploitation. Ce montant est amorti pendant la durée de vie des équipements ;
- Lors de la mise en exploitation, le Distributeur inscrit le montant de sa contribution à titre de frais reportés, amorti sur la même période ;
- Le Transporteur inscrit ce même montant à titre de crédit aux immobilisations en exploitation, amorti de la même façon⁵⁰.

Il est difficile de voir en quoi cette mécanique serait particulièrement lourde d'application. Elle n'est pas artificielle non plus, étant donné qu'elle permet de faire supporter par le Distributeur les coûts qui lui appartiennent.

⁴⁹ HQT-10, doc. 3, p. 9.

⁵⁰ D-2003-214, p. 21-22.

Dans la mesure où le même taux de rendement est appliqué par les deux entités réglementées, ce transfert n'affecte pas les montants totaux ultimement supportés par les consommateurs finaux. Il y a par contre deux différences dans l'attribution de ces coûts :

- Sans la contribution, une part de ces coûts serait supportée par les clients de point à point ;
- Lorsqu'une partie des coûts est supportée par la Distributeur, la partie de ces coûts à supporter par le client qui fait la demande ainsi que la juste répartition des coûts restants entre les classes tarifaires dépend de la politique du Distributeur, approuvée par la Régie suivant le processus d'audience tarifaire. Dans le cas contraire, ces coûts font simplement partie des coûts pour le service de transport, qui sont partagés entre les classes tarifaires sur une base prédéterminée.

Il est sans doute intéressant pour les clients du Distributeur de faire payer une partie de ces coûts par les clients de point à point, quoique la justification pour ce faire reste à déterminer. Par exemple, lorsqu'un ajout requis par le Distributeur augmente également la capacité de transfert pour les clients de point à point, il serait normal que les coûts soient partagés entre les deux services. De plus, il est certainement souhaitable de pouvoir débattre de l'attribution des coûts parmi les clients du Distributeur.

Cela dit, il serait probablement opportun, dans la mesure où la Régie décide de maintenir la politique de neutralité tarifaire présentement en vigueur, de revoir les modalités de son application.

6 Conclusions

Pour les motifs présentés ci-dessus, nous en venons aux conclusions suivantes :

1. Dans sa décision D-2002-95 la Régie a supprimé le concept des *Direct Assignment Facilities* (Installations d'attribution particulière), choisissant ainsi de ne pas suivre la politique de tarification de la FERC.
2. La proposition du Transporteur d'exempter la charge locale de la politique de neutralité tarifaire de la Régie a déjà été proposée dans le dossier R-3401-98, et pour les mêmes motifs. Les arguments avancés par le Transporteur ne sont pas, à notre avis, suffisants pour justifier que la Régie renverse sa décision antérieure.

3. Le Transporteur, appuyé par le témoignage du Dr Makholm, prétend que la croissance de la charge locale n'est pas discrétionnaire. Cela est vrai dans le cas des projets comme le poste Anne-Hébert, qui répond à une croissance généralisée de la charge locale, mais ce n'est pas vrai dans le cas de projets de raccordements de clients industriels, comme celui du raccordement temporaire du camp d'exploration minière Éléonore.
4. Suivant la même logique avancée par le témoin du Transporteur pour justifier l'application de la politique de *higher of* aux clients de point à point, le raccordement des clients industriels devrait être soumis également à cette politique afin de fournir un juste signal de prix au client. La proposition du Transporteur éliminerait ce signal de prix, en socialisant l'ensemble des coûts de raccordement des clients industriels qui sont connectés directement au réseau de transport.
5. La politique de neutralité tarifaire, tel qu'appliquée aujourd'hui, ne peut compromettre la réalisation de projets requis pour répondre à une croissance généralisée de la demande, parce que le Distributeur se trouve obligé d'accepter de payer la contribution requise, s'il n'y a pas d'autres solutions pour répondre à la croissance de la charge. Cette politique peut, par contre, compromettre la réalisation de projets discrétionnaires comme les raccordements de projets industriels. Il est cependant tout à fait approprié que la réalisation de ce type de projet dépende de leur rentabilité et des choix fait par leurs promoteurs.
6. L'expert du Transporteur considère que le *prudent investment test* est adéquat et suffisant pour s'assurer que les investissements faits afin de répondre aux besoins de la charge locale ne sont pas excessifs. Toutefois, l'application de ce critère par la Régie diffère substantiellement de la notion appliquée aux États-Unis, qui fait référence à un processus *post facto* pour déterminer quelle portion des coûts réellement encourus devrait être considérée comme prudemment acquis.
7. Le régime actuel, dans lequel le Distributeur est appelé à contribuer aux coûts des ajouts au réseau de transport faits pour son bénéfice, n'est pas artificiel et comporte certains bénéfices. Par exemple, dans un contexte où la planification du réseau de transport n'est pas ouverte à la participation des parties intéressées, comme il l'est de plus en plus aux États-Unis, surtout après l'Ordonnance 890, le fait que le Distributeur contribue directement peut créer un effet de « *checks and balances* », qui peut aider à contenir les coûts. Aussi le fait que le Distributeur contribue directement à supporter les coûts peut aussi l'inciter à faire appel à d'autres options sous son contrôle pour réduire ou reporter ses besoins en transport (« *non-wires solutions* »).

8. Pour toutes ces raisons, nous considérons que le cadre réglementaire en vigueur, avec l'application de la politique de neutralité tarifaire à la charge locale, est supérieur à celui proposé par le Transporteur. Sous réserve des représentations éventuelles du Distributeur, il appert que le changement proposé mènerait à une subvention des raccordements industriels par l'ensemble des utilisateurs du réseau, incluant les clients de point à point et l'ensemble des clients du Distributeur.
9. Toutefois, à notre avis, le cadre réglementaire bénéficierait d'une révision de sa décision D-2002-95 par la Régie afin de se rapprocher de la politique de tarification de la FERC, en:
 - a. réintégrant la définition d'Installation d'attribution particulière (IAP) du règlement 659,
 - b. précisant que les coûts des IAP seront remboursés au Transporteur par le client qui en bénéficie (y compris la charge locale),
 - c. appliquant la politique de *higher of* (i.e., une contribution du client au-delà d'un montant maximal supporté par le Transporteur) pour l'ensemble des autres coûts des ajouts, y compris ceux requis par le Distributeur.
10. Il serait également souhaitable de revoir les modalités d'application de la politique de neutralité tarifaire, notamment à l'égard :
 - a. Du calcul des contributions requises, et
 - b. D'une réduction de la contribution requise du Distributeur aux cas où les ajouts augmentent également la capacité de transfert pour le service de point à point.