

Argumentation finale d'Option consommateurs

Nouveau programme de puissance interruptible

Dossier R-3518-2003

Introduction

Option consommateurs soumet par la présente son argumentation finale quant à la demande de Hydro-Québec – Distribution (« HQD » ou le « Distributeur ») d'approbation des dispositions tarifaires applicables à une option d'électricité interruptible, dossier R-3518-2003. D'entrée de jeu, Option consommateurs n'a pas de désaccord de principe avec l'objet et la structure générale de la proposition soumise par le Distributeur. Cependant, nous désirons formuler un certain nombre de préoccupations qui, nous l'espérons, sauront éclairer la Régie dans sa décision. Ces préoccupations sont décrites plus bas dans cette argumentation.

Position générale d'Option consommateurs sur les tarifs interruptibles

Dans le cadre des dossiers ayant été déposés à la Régie par Hydro-Québec et Gaz Métro dans les dernières années, Option consommateurs a fait valoir sa position générale sur la pertinence, pour la clientèle en général, des tarifs interruptibles. Voici succinctement les positions prises par Option consommateurs dans les divers dossiers :

Dossier R-3455-2000 – Décision D-2001-110

Dans ce dossier, Option consommateurs avait soutenu que, dans la mesure où un programme interruptible contribue à assurer l'approvisionnement de la clientèle en service continu, il était normal que celle-ci assume un certain coût. Cependant, dans la mesure où le programme interruptible proposé n'était pas destiné à la desserte de la clientèle en service continu, alors la clientèle devrait être tenue indemne de tout coût ou de toute perte de revenu. À cet effet, Option consommateurs a recommandé à la Régie d'exercer un suivi adéquat afin, d'une part, d'évaluer les conséquences financières

associées à la reprise et, d'autre part, d'établir les motifs pour lesquels il y a eu interruption, le tout dans le but de mieux réévaluer le programme une fois le gel tarifaire terminé.

Dossier R-3466-2001 – Décision D-2002-47

En ce qui concerne l'approbation du tarif LD, Option consommateurs ne s'était pas objecté à la demande du Distributeur, notamment vu l'absence d'impact pour le reste de la clientèle et le fait que les éventuels clients au tarif LD non-ferme seraient interruptibles.

Dossier R-3470-2001 – Décision D-2002-169

Dans ce dossier, Option consommateurs avait soutenu la mise en place de programmes de puissance et d'énergie interruptibles dans le cadre d'une stratégie intégrée de gestion des approvisionnements, en particulier pour faire face aux aléas climatiques et aux variations de consommation. De plus, Option consommateurs enjoignait le Distributeur de présenter pour approbation un nouveau programme de tarification interruptible avant 2004.

Dossier R-3471-2001 – Décision D-2002-115

Dans le dossier relatif à la demande d'abolition du Tarif BT, Option consommateurs avait soutenu qu'il était pour le moins incohérent de se départir d'un outil de gestion de la pointe du réseau totalisant près de 1 500 MW de puissance souscrite potentiellement interruptible en période de pointe, dans un contexte où des approvisionnements supplémentaires à l'électricité patrimoniale allaient être nécessaires à courte échéance.

De plus, Option consommateurs a réitéré son avis à l'effet que la puissance interruptible est susceptible de générer des bénéfices à long terme pour l'ensemble de la clientèle, ceci de deux manières : 1) en repoussant dans le temps des investissements en capacité de production, de transport et de distribution d'électricité et 2) en permettant, dans le court terme, une utilisation plus efficace des réseaux existants (par un facteur d'utilisation plus élevé).

Cependant, en raison de l'absence de preuve sur les coûts relatifs à ce tarif, Option consommateurs avait recommandé à la Régie d'étudier la possibilité de réaménager le tarif et d'évaluer les coûts et bénéfices qui en découleraient pour la clientèle générale.

Conclusion

À la lecture de ce bref historique des positions d'Option consommateurs en matière de puissance interruptible, l'adhésion de principe d'Option consommateurs à la mise en place de programmes interruptibles paraît manifeste. Cependant, Option consommateurs a toujours démontré aussi une préoccupation centrale relative aux coûts qui seraient supportés par la clientèle générale. En effet, pour l'organisme, les coûts supportés par la clientèle doivent être à la mesure des bénéfices générés par l'existence et, surtout, l'utilisation de la puissance interruptible.

Commentaires sur les modalités tarifaires proposées

Commentaires généraux

De manière générale, Option consommateurs ne s'objecte pas à la demande du Distributeur. Toutefois, nous notons que le programme proposé a fait l'objet de discussions restreintes entre le Distributeur et les associations représentant les consommateurs industriels (l'AQCIE, le CIFQ et l'AMQ, ci-après « les Associations »). Ces discussions ont vraisemblablement été tenues à la suite des rencontres techniques sur les structures tarifaires en vue de la Phase II du dossier tarifaire du Distributeur (sujet reporté en Phase III, dossier R-3492-2002), dont la dernière a été tenue le 16 avril 2002¹. Option consommateurs ne s'oppose évidemment pas à la tenue de telles discussions restreintes. Nous notons cependant que la Régie demeure libre d'accepter ou de rejeter en tout ou en partie le résultat de ces discussions, tel qu'elle l'a notamment indiqué dans ses décisions D-2002-113 (page 18) et D-2003-92 (page 19) concernant les lignes directrices du processus d'entente négociée pour les dossiers tarifaires 2003 et 2004 de SCGM.

¹ En effet, les discussions semblent avoir débuté en mai 2002 : HQD-3 doc. 4, page 6, réponse 8.

Commentaires spécifiques

Structure du rabais

Nous supportons la proposition de structure complètement variable pour le rabais pour interruption. Cette façon de faire permet en effet de tenir la clientèle générale indemne de tout coût en cas de non-utilisation de la puissance interruptible, contrairement aux programmes interruptibles I et II.

Rabais minimal

En réponse à plusieurs questions de la Régie et des intervenants, le Distributeur justifie la valeur minimale du rabais de 500 \$/MWH accordé aux clients industriels participants, de la manière suivante : « Ce prix plancher correspond à celui exigé par les associations représentant les clients industriels. Cette question devrait donc leur être adressée² ».

À la lecture de cette réponse, avec respect pour le Distributeur, il paraît assez évident que celui-ci ne démontre pas beaucoup d'enthousiasme pour cette particularité de sa demande. Sans avoir participé aux discussions, Option consommateurs comprend de ce manque d'enthousiasme que le rabais minimal de 300\$/MWh a dû être convenu avec les Associations dans le cadre d'un règlement plus général.

Heureusement, le mémoire de l'AQCIE-CIFQ donne quelques informations supplémentaires, en indiquant que « [l]'évaluation de la valeur minimale du crédit a été établie essentiellement en fonction de la valeur économique de la perte de production encourue par chaque client concerné en tenant pour acquis qu'il ne sera pas possible de reprendre la production perdue », car les usines de plusieurs clients industriels fonctionnent déjà à pleine capacité. En outre, l'interruption de courant comporte des contraintes opérationnelles et des risques de bris d'équipement. Finalement, l'AQCIE-CIFQ rappelle que le programme proposé ne comporte aucun rabais fixe³.

² Voir notamment HQD-3 doc. 1, page 7, réponse 6.1.

³ Mémoire de l'AQCIE et du CIFQ, page 2.

Pour Option consommateurs, il est évident que la valeur économique d'une interruption est susceptible de varier considérablement d'un client industriel à un autre en raison bien sûr des éléments relevés par les Associations, mais surtout en raison de la conjoncture prévalant sur le marché propre à chaque client industriel. En cela, l'exemple de CEZ inc. est certes intéressant, mais certainement pas déterminant pour fixer le rabais variable. Nous soumettons respectueusement à la Régie que ce qui importe, par dessus de tout, c'est la valeur économique de l'interruption pour le Distributeur. Or, à l'instar de l'effet sur les clients industriels, cette valeur économique est également susceptible de varier selon les circonstances pour le Distributeur. Dans cette optique, un rabais minimal de 300\$/MWh est susceptible d'être de beaucoup supérieur à la valeur économique du service pour le Distributeur et ce, dans la vaste majorité des circonstances possibles.

Notons que le Distributeur le reconnaît implicitement en indiquant que ce service ne sera utilisé qu'en dernier recours :

*L'ensemble des ressources accessibles au Distributeur pourraient être insuffisantes dans certains cas : conditions climatiques extrêmes, pannes d'équipement de production ou de transport. L'option d'électricité interruptible permettrait de faire face à ces situations lorsqu'aucun autre moyen ne serait disponible. **Le Distributeur entend placer ce moyen, dans la séquence des moyens de gestion, juste avant l'abaissement de la réserve dix minutes et le délestage cyclique de la charge.***

La seule autre utilisation potentielle serait pour remplacer de l'importation qui pourrait, dans certaines conditions de transport, être moins économique que l'usage de l'électricité interruptible, pour satisfaire les besoins québécois⁴.

Nous notons aussi que l'importation sera toujours économiquement préférable à l'utilisation de l'électricité interruptible, en autant que 1) le prix « livré » à Montréal est inférieur au rabais minimal; 2) les interconnexions ne sont pas utilisées à pleine capacité d'importation; 3) il n'existe pas d'autres alternatives plus économiques dans des conditions extrêmes.

Quant au premier point ci-dessus, Option consommateurs note que le prix sur le Day Ahead Market (DAM) du NY-ISO n'a jamais atteint le seuil du rabais minimal de

⁴ HQD-3 doc. 1, page 4, réponse 3.1.gras ajoutés

300\$/MWh durant l'hiver 2002-2003, et n'a qu'à quelques reprises excédé la valeur de 150\$/MWh. Cependant, le prix spot a excédé le seuil minimal à plusieurs reprises durant la même période⁵. Au vu de ces données, le seuil minimal nous apparaît excessif, et nous croyons qu'une valeur plus raisonnable devrait plutôt se situer quelque part entre 150\$ et 300\$ le MWh. Il est intéressant de noter que cette réduction aura deux effets contradictoires : d'une part, elle diminuera le coût pour la clientèle non-interruptible mais, d'autre part, la fréquence d'interruption pourrait s'accroître. Cependant, ayant choisi au début de la cause de ne pas recourir à l'aide d'un expert dans ce dossier⁶, Option consommateurs doit s'en remettre à la Régie pour fixer le montant optimal.

Finalement quant au troisième point ci-dessus, nous notons que le Distributeur prévoit déposer à la Régie l'entente-cadre avec le Producteur avant le 31 mars 2004⁷. Ne connaissant évidemment pas le contenu de cette entente-cadre, il n'est pas possible pour Option consommateurs de déterminer lequel des deux outils, soit la puissance interruptible ou l'entente-cadre, serait économiquement préférable dans des circonstances précises.

Pénalité pour défaut d'interrompre

En ce qui concerne la pénalité pour défaut d'interrompre, la position générale d'Option consommateurs est à l'effet que la pénalité doit être aussi sévère que possible pour éviter que les clients industriels ne se mettent à « jouer le système ». Une telle attitude n'est pas conforme à l'intérêt des consommateurs en service continu ni à l'intérêt public.

Nous notons la position de l'AQCIE-CIFQ à l'effet que la pénalité pour défaut partiel de s'interrompre est inéquitable pour un client ne s'interrompant que partiellement de perdre son crédit complètement et, en plus, de se voir imposer une pénalité.

⁵ HQD-3 doc. 2, pages 7-9, réponse 8.1.

⁶ Voir § 13 de la demande d'intervention d'Option consommateurs.

⁷ HQD-3 doc. 3, page 5, réponse 4-a).

Nous ne nous objectons pas, en principe, à la position de l'AQCIE-CIFQ pour reformuler l'article 221.21; cependant, nous considérons que l'enjeu du défaut partiel d'interrompre est très important, et devrait recevoir un traitement approprié.

À l'article 221.26, le Distributeur imposera une pénalité équivalente à 2 fois la valeur du prix offert pour défaut d'interrompre durant l'heure d'interruption visée. En termes d'application dans un cas d'interruption lorsque le prix DAM est inférieur à 300\$/MWh, nous comprenons de cet article que le rabais de 300\$ ne sera pas versé, et qu'en plus une pénalité équivalente à 600\$/MWh sera facturée au client qui ne s'est pas complètement interrompu.

La justification du Distributeur pour le choix du multiplicateur de 2 n'aide pas beaucoup à se convaincre que ce multiplicateur est optimal⁸. Nous notons que la pratique chez Gaz Métro semble être plus « dure » envers les clients effectuant des retraits interdits, en appliquant une pénalité de 50¢ par mètre cube retiré, plus le coût de la fourniture au prix de marché livré à Iroquois, plus la distribution⁹, une facture qui peut facilement dépasser les 80¢ par mètre cube retiré et ce, même durant les mois d'épaulement.

Au vu de la pratique de Gaz Métro, le multiplicateur de 2 peut sembler « très sévère » pour les clients industriels¹⁰, mais l'on peut se poser la question si ce multiplicateur est suffisamment élevé dans les circonstances. Tout en ne nous objectant pas, à ce moment-ci, à la proposition du Distributeur, nous enjoignons la Régie à se montrer vigilante et à suivre de près, dans le futur, les pratiques des clients industriels afin de s'assurer que ceux-ci ne se mettent à « jouer le système » au détriment de la clientèle générale.

⁸ HQD-3 doc. 1, page 12, réponse 14.1.

⁹ Article 2.6 du Tarif de distribution D₅ (page 32 des Tarifs au 1^{er} octobre 2003).

¹⁰ Mémoire de l'AQCIE-CIFQ, page 6.

Compte de frais reporté

À la suite de la demande de renseignement 11.2 d'Option consommateurs¹¹, le Distributeur a amendé sa requête afin de demander l'autorisation de la Régie pour inclure les rabais accordés dans un compte de frais reporté portant intérêt au taux de rendement sur la base de tarification approuvé par la Régie¹².

Option consommateurs ne s'objecte évidemment pas à cette façon de procéder, en ce que c'est la seule possible dans les circonstances. Néanmoins, vus les commentaires plus haut sur l'importance de s'assurer que le Distributeur n'utilise la puissance interruptible que lorsqu'aucune autre option plus économique n'est possible, nous recommandons à la Régie que la récupération des frais reportés dans les tarifs soit soumise à un test de prudence. Si le Distributeur a été prudent et qu'au moment de prendre la décision d'interrompre, aucune autre option plus économique n'était possible, alors le Distributeur récupérera ses coûts. Sinon, la Régie pourra refuser la récupération de ces coûts.

Cette approche n'est pas nouvelle en ce que la plupart des juridictions canadiennes appliquent cette façon de procéder¹³ car, en effet, elle assure que le Distributeur agira de manière prudente et raisonnable au moment de prendre ses décisions opérationnelles. Nous croyons que notre proposition saura répondre à la préoccupation démontrée par l'AQCIE-CIFQ à la section 2.3 de son mémoire, en ce que la Régie pourrait ainsi récupérer de l'actionnaire du Distributeur les éventuelles pertes de revenus associées aux interruptions effectuées par le Producteur.

D'autre part, en ce qui concerne le taux d'intérêt à appliquer sur le compte de frais reporté, Option consommateurs désire référer à la Régie sa décision D-2003-201, page 5, dans le dossier tarifaire du Distributeur. Cette question étant quelque peu en litige actuellement, nous recommandons à la Régie de procéder de la même façon que pour le

¹¹ HQD-3 doc. 2, pages 10-11.

¹² Demande amendée, § 12.1 à 12.4.

¹³ Voir, notamment, BCUC Order G-69-03 et OEB Decision in RP-2001-0029. L'AEUB revoit, à chaque demande d'inclusion de frais reportés dans les tarifs, les charges incluses dans ces comptes de frais reportés et leur raisonnableté.

tarif BT, c'est-à-dire « de reporter le débat sur le taux applicable sur un tel compte à un prochain dossier¹⁴[tarifaire] ».

Commentaires sur la preuve des autres intervenants

Outre les commentaires ci-haut énoncés concernant la preuve de l'AQCIE-CIFQ, Option consommateurs n'a pas d'autres commentaires à formuler.

En ce qui concerne la preuve du RNCREQ, nous ne pouvons que souscrire à l'interprétation légale faite par M. Raphals. Nous notons cependant que l'effet de considérer les programmes interruptibles comme non-patrimoniaux les rend complètement non-concurrentiels par rapport au Tarif L, comme en témoigne le peu de consommation au Tarif LR. C'est là apparemment une conséquence de la Loi telle que rédigée.

Option consommateurs n'a pas de commentaires à formuler sur la preuve de SÉ-AQLPA.

Conclusion

Option consommateurs n'est pas en désaccord avec la demande soumise en cette instance par Hydro-Québec.

Cependant, Option consommateurs souhaite porter à la considération de la Régie les éléments suivants, à savoir :

- OC suggère que le seuil minimal (prix plancher) devrait se situer entre 150\$ et 300\$ le MWh;
- OC soumet que la pénalité pour défaut d'interrompre doit être suffisamment dissuasive afin d'éviter toute utilisation non-appropriée de l'option d'électricité interruptible;

¹⁴ D-2003-201, page 5.

- OC recommande, à l'égard du compte de frais reportés, que la récupération des frais reportés dans les tarifs soit soumise à un test de prudence dont la démonstration devrait être faite en audience.
- OC suggère quant au taux d'intérêt à appliquer sur le compte de frais reporté que cette question soit débattue dans un prochain dossier tarifaire.

Enfin, Option consommateurs soumet respectueusement que sa participation au présent dossier sera utile aux délibérations de la Régie et prie celle-ci de lui accorder le remboursement de ses frais.