

Régie de l'énergie du Québec

DEMANDE D'APPROBATION DES DISPOSITIONS TARIFAIRES
APPLICABLES AUX OPTIONS D'ÉLECTRICITÉ INTERRUPTIBLE
POUR LA CLIENTÈLE DE GRANDE PUISSANCE ET
D'UTILISATION DES GROUPES ÉLECTROGÈNES DE SECOURS

R-3603-2006

Mémoire de l'UMQ

UMQ-1, Document 1

31 juillet 2006

Préparé par Mounir Gouja en collaboration avec Yves Hennekens

pour l'Union des Municipalités du Québec

Table des matières

1.	L'UMQ et le cadre d'intervention.....	3
2.	Résumé de la demande du Distributeur.....	6
3.	Transposition des dispositions tarifaires d'une option à l'autre... une démarche biaisée.....	8
4.	Puissance interrompue et utilisation des GÉS... deux produits différents.....	10
5.	Rentabilité réelle de l'option d'utilisation des GÉS.....	12
6.	Conclusions et recommandations de l'UMQ.....	16

1. L'UMQ et le cadre d'intervention

Présentation de l'intervenante :

Créée en 1919, l'UMQ représente des municipalités de toute taille sises dans toutes les régions du Québec. Elle est le reflet de la mosaïque municipale québécoise constituée des régions, de grandes villes, de villes d'agglomération, de municipalités de centralité, de municipalités rurales, de communautés métropolitaines, de municipalités régionales de comté et de régies inter-municipales.

L'UMQ comprend plus de deux cents membres issus exclusivement du monde municipal qui regroupent près de 80% de la population québécoise et qui gèrent 90% des budgets municipaux québécois. L'UMQ compte parmi ses membres des consommateurs importants dans toutes les classes de tarifs généraux.

La mission de l'UMQ est de faire valoir les intérêts et de représenter ses membres auprès des autorités gouvernementales et des diverses instances décisionnelles partout à travers la province. Ses objectifs sont notamment de contribuer au progrès économique et social de ses membres tout en favorisant leur autonomie ainsi que la mise en oeuvre de partenariats souples et variés visant à assurer leur dynamisme et leur performance dans leur gestion des fonds publics.

Plateforme de l'UMQ sur l'énergie adoptée en 2004

La question de l'approvisionnement et de la distribution de l'énergie concerne grandement les municipalités du Québec.

Corporation publique responsable, la municipalité se doit de voir au développement durable de son territoire en harmonie avec les impératifs socio-économiques locaux et régionaux, tout en prenant en considération les intérêts collectifs de sa population, y compris les objectifs de sécurité d'approvisionnement énergétique.

Résolument orientée vers une consommation intelligente et efficace des ressources énergétiques par les municipalités, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) établit comme suit les principes qui dominent ses actions et ses interventions en la matière:

Environnement: Dans une logique de développement durable, l'usage de la ressource énergétique doit se faire dans le respect de l'environnement par une consommation minimale et un usage optimal, le plus inoffensif possible pour son environnement;

Fiscalité: Dans sa lutte contre le déséquilibre fiscal chronique des municipalités, l'UMQ requiert un juste coût de la ressource et de la distribution afin de ne pas accroître le déséquilibre aux détriments du citoyen;

Spécificité : Obligée et responsable d'une multitude de services publics de différentes natures (sécurité publique, loisirs, etc.) et de proximité aux citoyens, la municipalité présente un caractère qui lui est propre et qui demande une offre adaptée à ses besoins;

- Obligations : sécurité publique, eau potable, services de première ligne pour les incendies, inondations etc.;
- Responsabilités : loisirs, bibliothèques, etc.;

- Services essentiels : Qui peuvent être plus contraignant que les responsabilités mais qui ne sont pas nécessairement des obligations (exemple : métro, transport en commun (grandes villes))

Intérêt des municipalités pour l'option d'utilisation des GÉS

En regard de leurs obligations pour la fourniture de services essentiels, les municipalités doivent installer et opérer des groupes électrogènes de secours. C'est pourquoi toutes les stations de filtration (eau potable) et d'épuration (traitement des eaux usées) municipales sont équipées de ces groupes électrogènes de secours qui doivent pouvoir en tout temps être fonctionnels. On comprendra que pour les municipalités, ces obligations imposent des coûts supplémentaires. Or dans cette optique, l'option d'utilisation des GÉS pourrait offrir une opportunité intéressante pour réduire le coût de ces obligations municipales.

Afin d'évaluer le potentiel et l'intérêt municipal pour les nouvelles dispositions pour l'utilisation des GÉS, nous avons procédé à une enquête auprès de diverses municipalités. L'échantillon fixé tente de couvrir des municipalités de différentes tailles situées dans une majorité des régions du Québec. Nous avons donc contacté 24 municipalités, sur ce nombre 14 municipalités ont répondu. De ces 14 municipalités, sept (7) municipalités étaient éligibles à l'option proposée par le Distributeur (disposent des GÉS de puissance minimale de 200kW). On remarque toutefois, que la très grande majorité des répondants (c'est-à-dire, 13 sur 14) ignoraient qu'HQD proposait cette nouvelle option.

2. Résumé de la demande du Distributeur

Dans le présent dossier, Hydro-Québec dans ses activités de distribution (le Distributeur ou HQD) demande à la Régie : 1) d'approuver de nouvelles dispositions tarifaires applicables à l'option d'électricité interruptible pour la clientèle de grande puissance qui prendra fin le 30 novembre 2006, et 2) d'approuver les dispositions tarifaires permettant d'introduire une option d'utilisation des groupes électrogènes de secours (GÉS). Avec ces deux options, le Distributeur compte combler ses besoins futurs en puissance. Il demande une entrée en vigueur dès le 1^{er} décembre 2006, soit avant la pointe de l'hiver 2006-2007.

Pour ce qui est de la première option, le Distributeur affirme qu'en raison de son coût d'utilisation relativement élevé (30 ¢/kWh), il n'y a eu recours que de façon limitée au cours des dernières années et explique ainsi l'effritement de la clientèle participante et des MW offerts par cette option. Pour répondre à ce problème, le Distributeur propose l'introduction d'un crédit fixe selon la puissance interruptible effective offerte par le client et un crédit variable payable à l'utilisation jusqu'à un maximum de 100 heures.

Le crédit fixe proposé est de 1,75\$/kW-mois pour la période d'hiver, ce qui représente le prix moyen de la puissance de 10\$/kW sur le marché moins une réserve évaluée à 30% attribuée par le Distributeur aux contraintes d'utilisation de l'option. Quant au crédit variable proposé, il est fixé à 8 ¢/kWh pour les 40 premières heures d'utilisation de l'option et à 15 ¢/kWh pour les 60 heures suivantes.

Avec cette solution, accompagnée d'une série de modifications apportées aux modalités tarifaires, le Distributeur croit être en mesure d'augmenter le potentiel d'effacement en pointe de 800 à 1000 MW dès l'hiver 2006-2007.

Quant à la deuxième option, le Distributeur voudrait profiter du potentiel qu'elle procure, particulièrement chez la clientèle commerciale et institutionnelle dont la capacité de leurs groupes est d'au moins 200 kW. Le Distributeur évalue ce potentiel à 850 MW. Considérant l'utilisation des GÉS comme une option comparable à celle de l'électricité interruptible, le Distributeur propose pour l'utilisation des GÉS essentiellement les mêmes modalités tarifaires et le même niveau des crédits, à l'exception des assouplissements consentis en cas de bris d'un groupe pendant la période d'application de l'option. Pour cette option, le Distributeur s'attend à développer un potentiel de 100 MW.

Finalement, dans sa requête, le Distributeur demande que dans les prochains dossiers tarifaires, la partie fixe du coût de l'option interruptible figure dans le coût de service du Distributeur, à titre de coût d'approvisionnement.

Il demande également l'autorisation de mettre au compte de frais reportés créé en vertu de la décision D-2003-224 :

- l'écart entre les crédits fixes projetés au dossier tarifaire et les crédits fixes déboursés ainsi que tous les frais versés à titre de crédit variable pour l'utilisation de l'option interruptible;
- tous les frais versés à titre de crédits fixe et variable pour l'utilisation par le Distributeur de l'option d'utilisation des GÉS.

3. Transposition des dispositions tarifaires d'une option à l'autre... une démarche biaisée

La présente demande du Distributeur pour approuver des dispositions tarifaires applicables aux options d'électricité interruptible pour la clientèle de grande puissance et d'utilisation des GÉS est fondée, essentiellement, sur des consultations et pourparlers ayant eu cours avec les représentants des consommateurs industriels. HQD affirme en effet avoir travaillé avec ces derniers pour « évaluer les modifications à apporter à l'option pour satisfaire à la fois les objectifs du Distributeur tout en répondant aux attentes des clients¹ ». Le Distributeur a procédé à l'application par transposition à l'option d'utilisation des GÉS du préavis d'interruption et des autres modalités proposées pour la clientèle de grande puissance.

Il était plus raisonnable et préférable, du point de vue de l'UMQ, que le Distributeur consulte dans une première étape sa clientèle détentrice des GÉS afin de connaître son intérêt par rapport à cette option et de répondre à ses attentes, avant de statuer sur les différentes caractéristiques de la proposition. Les rencontres organisées par HQD avec 8 clients des secteurs commercial, institutionnel et industriel avaient pour objectif premier de faire une sélection des clients éligibles au projet pilote selon des critères prédéfinis : diversité des installations, intérêt commercial des clients et coûts des travaux de modification du raccordement du GÉS (réponse de HQD à la question 19.1 de l'UMQ)².

Comme le Distributeur l'a indiqué aussi dans sa preuve, ces rencontres avaient plutôt pour but « d'évaluer l'intérêt des clients à participer au projet pilote, les différents aspects opérationnels et techniques et le coût des travaux nécessaires

¹ HQD1, Document 1, page 10 de 62

² HQD2, Document 7, page 21 de 29

afin de rendre leurs installations conformes aux normes applicables relatives au raccordement des groupes électrogènes³. »

Même pour l'échantillon de 3 clients présélectionnés dans le cadre du projet pilote, l'UMQ n'était pas en mesure d'obtenir du Distributeur l'information utile pour éclairer la Régie sur les attentes de la clientèle détentrice des GÉS, particulièrement en ce qui a trait à la compensation financière adéquate attendue et aux risques à ne pas encourir (réponse de HQD aux questions 20.3 et 20.4 de l'UMQ⁴). L'intervenante regrette que ce projet pilote n'ait pas été précédé d'une consultation de la clientèle concernée, particulièrement par rapport aux dispositions tarifaires et aux modalités d'application proposées et de l'intérêt qu'elles suscitent en eux (réponse de HQD aux questions 23.3 et 24.1 de l'UMQ⁵). L'UMQ regrette également qu'aucun rapport détaillé sur les constats et les positions des clients participants n'ait pu être rédigé (réponse à la question 20.1 de l'UMQ⁶).

De l'avis de l'UMQ, le Distributeur commet une erreur méthodologique lorsqu'il traite les deux options de la même façon en leur appliquant des dispositions tarifaires étudiées de concert avec une seule partie concernée (la clientèle industrielle) à l'exclusion des deux autres (la clientèle commerciale et institutionnelle).

³ HQD1, Document 1, page 22 de 62

⁴ HQD2, Document 7, page 23 de 29

⁵ HQD2, Document 7, page 27-28 de 29

⁶ HQD2, Document 7, page 22 de 29

4. Puissance interrompue et utilisation des GÉS... deux produits différents

Dans sa preuve et dans ses réponses aux demandes de renseignements de l'UMQ, le Distributeur tente de nous convaincre que les deux options proposées (puissance interruptible et utilisation des GÉS) représentent deux moyens de gestion de la pointe qui font appel à la clientèle apportant un même produit d'une valeur identique. L'argument du Distributeur sur ce point est dans sa réponse à la question 22.1 de l'UMQ :

« Puisque les crédits offerts sont identiques, le préavis d'interruption et les autres modalités proposées doivent être équivalentes. Par conséquent, une modification du préavis et des modalités impliquerait une révision des crédits puisque le service rendu serait différent⁷. »

Dans sa preuve, par ailleurs, le Distributeur assimile l'option d'électricité interruptible à celle de l'utilisation des GÉS sur la base de la valeur identique du kW évité par l'une ou l'autre des deux options:

« Étant donné que le préavis d'interruption et les autres modalités proposées seraient les mêmes que pour l'option d'électricité interruptible pour la clientèle de grande puissance et que les kilowatts évités ont la même valeur, les crédits seraient identiques à ceux offerts aux clients de grande puissance participant à l'option d'électricité interruptible⁸. »

⁷ HQD2, Document 7, page 26 de 29

⁸ HQD1, Document 1, page 24 de 62

Pour le Distributeur, c'est donc parce qu'il attribue les mêmes modalités pour les deux options (préavis d'interruption, période d'utilisation, durée d'interruption, nombre maximal d'interruption, délais minimaux entre deux interruptions quotidiennes défaut d'interrompre), l'amenant ainsi à éviter un produit particulier, qu'il se permet d'attribuer la même valeur et donc les mêmes crédits pour un kW fourni par une interruption après un préavis de 2 heures et pour un kW qui pourrait être fourni en quelques minutes par une transition fermée prolongée des GES en parallèle.

HQD sous-estime ainsi le coût et la valeur marchande du kW d'un GÉS. Cette puissance peut être appelée à tout moment, tout comme le produit UCAP⁹ ou presque. C'est une puissance de secours ou de dernier recours qui ne peut être comparée à une puissance interruptible dont la disponibilité nécessite un préavis de plusieurs heures, soit le temps que le client se prépare pour gérer l'interruption.

Par ailleurs, comparativement à ce qui est proposé par le Distributeur, les utilisateurs des GÉS peuvent s'interrompre pour des durées plus longues, des fréquences beaucoup plus élevées et des délais moins longs entre les interruptions (voir à ce sujet la réponse du Distributeur à la question 11.b de SE-AQLPA)¹⁰. La réserve liée aux contraintes d'utilisation de l'option interruptible que le Distributeur voudrait appliquer à l'option de puissance interruptible ne peut, par conséquent, être transposée avec sa même valeur (30%) à l'option d'utilisation des GÉS.

⁹ Unforced capacity.

¹⁰ HQD2, Document 5, page 14 de 18

5. Rentabilité réelle de l'option d'utilisation des GÉS

Dans sa preuve, le Distributeur ne présente pas une analyse approfondie de la rentabilité économique de cette option pour les clients participants. La seule variable utilisée pour déterminer l'intérêt de la clientèle visée dans l'option proposée est le prix du diesel coloré, comme carburant des GÉS. Le Distributeur utilise un taux de rendement de 35% pour ces GÉS. Le Distributeur ne propose pas dans sa preuve une analyse de sensibilité de la rentabilité de l'option par rapport aux aspects de volatilité du prix du diesel sur le marché, de variation des coûts de fonctionnement des GÉS et du niveau d'efficacité énergétique des groupes.

À ce sujet et dans sa réponse à la question 18A.1 de l'UMQ, le distributeur présentait un tableau qui ventile le coût d'utilisation des GÉS en fonction du prix du diesel et du niveau d'efficacité des GÉS¹¹.

¹¹ HQD2, Document 7, page 19 de 29

Tableau 18A.1
Coût d'utilisation des groupes électrogènes de secours

Diesel coloré	Coût du kWh équivalent		
	63,76 ¢/litre	76,2 ¢/litre	90,26 ¢/litre
% efficacité			
25,0%	23,85	28,50	33,76
26,0%	22,93	27,40	32,46
27,0%	22,08	26,39	31,26
28,0%	21,29	25,45	30,14
29,0%	20,56	24,57	29,10
30,0%	19,87	23,75	28,13
31,0%	19,23	22,98	27,23
32,0%	18,63	22,27	26,37
33,0%	18,07	21,59	25,58
34,0%	17,54	20,96	24,82
35,0%	17,03	20,36	24,11
35,0%	17,03	20,36	24,11

Il apparaît clairement dans ce tableau que, même pour un prix moyen du diesel de 76,2 ¢/litre (prix moyen de janvier 2005 à avril 2006 au Québec, comme le rapporte le Distributeur), et sans considérer les autres coûts de fonctionnement du GÉS, l'option n'est pas rentable pour des utilisations de plus de 40 heures si l'efficacité énergétique du groupe en question est inférieure à 28%. Pour des longues durées d'utilisations des GÉS (entre 40 et 100 heures pour la saison d'hiver), les crédits accordés par le Distributeur varieraient, en effet, entre 19,2 et 25,5 ¢/kWh. Ces compensations financières ne permettront pas de couvrir les coûts d'utilisation des GÉS dont l'efficacité est inférieure à 28%.

Même avec une efficacité pouvant aller jusqu'à 33%, l'option s'avère non rentable dans le cas où le prix du diesel coloré atteint 90,26 ¢/litre et l'utilisation du groupe dépasse 40 heures.

Comme tous les GÉS ne sont pas neufs et donc ne présentent pas tous un rendement énergétique élevé de 35%, il y a peu de chance que la rentabilité de l'option soit prouvée pour plusieurs clients commerciaux et institutionnels au-delà d'un certain nombre d'heures d'utilisation et d'un certain prix plafond du diesel coloré.

Il est important de noter également que, pour honorer son engagement envers le Distributeur, un propriétaire de GÉS qui adhère à l'option se trouve dans l'obligation de se conformer à des conditions plus sévères de maintenance et d'entretien de son GÉS pour qu'il ne tombe pas en panne pendant l'interruption. Ce qu'il ne ferait pas si le GÉS servait seulement à répondre à ses propres besoins¹². Cet engagement implique assurément des coûts additionnels de prévention, d'entretien et de manutention plus réguliers. Il implique aussi des coûts de formation, d'approvisionnement en combustible, de comptabilisation et de suivi du rendement des machines, de l'état des pièces et installations et des résultats de l'expérience, de façon plus générale.

Aucun de ces coûts n'a été pris en compte par le Distributeur, ni même les coûts des équipements requis pour la mise en parallèle du GÉS avec le réseau. De l'avis du Distributeur, « *ces équipements sont installés avant tout pour le bénéfice du propriétaire et représentent une faible part de l'investissement total requis pour un groupe électrogène de secours*¹³ ». Face à cette barrière, il n'est pas évident que la clientèle concernée serait intéressée ou prête à investir dans ces équipements pour pouvoir adhérer à l'option sans une participation financière du Distributeur.

¹² Le client était probablement prêt à assumer un certain risque si son groupe ne démarrait pas à temps utile ou brisait pendant une interruption du service du Distributeur, par exemple. Mais quand c'est l'intérêt du Distributeur qui est en jeu puisqu'il compte sur sa contribution à la pointe, alors il doit réduire ce risque à son minimum.

¹³ HQD1, Document 1, page 25 de 62

Questionné par l'UMQ sur son intérêt d'utiliser les GÉS et de mettre en place l'option proposée, le Distributeur répondait qu'il « *cherche à mettre en valeur le parc d'équipements afin de combler en partie ses besoins de gestion de la pointe*¹⁴. » Son intérêt est donc manifeste pour cette option et c'est dans son intérêt de mettre en valeur le parc des GÉS existant et de profiter du potentiel de gestion de la pointe qu'elle offre au Québec. Pour cela, il se doit d'apporter sa contribution pour alléger les coûts de mise en parallèle des GÉS de la clientèle visée, en plus des crédits applicables.

¹⁴ HQD2, Document 7, page 28 de 29

6. Conclusions et recommandations de l'UMQ

Attendu que le Distributeur n'a pas consulté sa clientèle commerciale et institutionnelle au sujet de la nouvelle option relative à l'utilisation des GÉS qui les concerne,

Attendu que les clients rencontrés par le Distributeur étaient sélectionnés sur la base de critères prédéfinis dans le but de sélectionner 3 d'entre eux pour un projet pilote d'utilisation des GÉS,

Attendu que la proposition du Distributeur sous évalue la valeur de marché du kW évité par l'option d'utilisation des GÉS,

Attendu que la proposition du Distributeur relative aux crédits offerts à titre de compensation financière aux propriétaires des GÉS est basée sur des considérations incomplètes par rapport aux potentialités et coûts réels de l'option d'utilisation des GÉS,

Attendu que le Distributeur ne dispose pas encore d'une stratégie complète pour la promotion de l'option de l'utilisation des GÉS,

Attendu que malgré les limites de l'option proposée, celle-ci ne peut qu'élargir l'éventail des moyens de gestion de la pointe du Distributeur,

L'UMQ recommande à la Régie d'approuver pour une année à titre provisoire les dispositions tarifaires et autres modalités proposées pour l'option d'utilisation des GÉS.

L'UMQ recommande à la Régie de demander au Distributeur de revenir à la cause tarifaire de 2008 avec des propositions concertées et plus élaborées de ces dispositions et modalités.

L'UMQ recommande qu'il soit attribué à chaque option les dispositions et modalités qui reflètent fidèlement ses propres caractéristiques et potentialités.

L'UMQ recommande que les crédits proposés soient repensés et fixés à un niveau qui assure un recouvrement de l'ensemble des coûts réels de fonctionnement des GÉS.

L'UMQ recommande qu'il soit affecté à chaque option un taux de réserve approprié reflétant la réalité de ses contraintes d'utilisation comparativement aux alternatives disponibles sur les marchés.

L'UMQ recommande qu'une compensation financière pour les équipements requis pour la mise en parallèle avec le réseau soit offerte aux clients dans une mesure qui rend l'option rentable et intéressante pour sa clientèle.

L'UMQ recommande que l'article concernant le choix des quantités de puissance interruptible soit réintroduit avec les modifications nécessaires pour tenir compte des facteurs d'équité mais aussi de coûts et de potentialités dans l'ordonnancement des options disponibles.

L'UMQ recommande que la Régie ordonne au Distributeur de préparer à la cause tarifaire de 2008, pour un plan de court et moyen terme, une stratégie commerciale bien élaborée pour la promotion de l'option des GÉS.