

OBSERVATIONS DE L'UNION DES CONSOMMATEURS

Régie de l'énergie

R-3551-2004

**DEMANDE D'APPROBATION DE MODALITÉS TARIFAIRES ET DE
CONDITIONS DE SERVICE LIÉES À L'AUTOPRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ**

16 décembre 2005

1. Présentation de l'Union des consommateurs

L'Union des consommateurs regroupe neuf ACEF (Association coopérative d'économie familiale : organisme constitué en vertu de la Loi sur les coopératives), ainsi que des membres individuels.

Les neuf ACEF membres sont : ACEF Abitibi-Témiscamingue, ACEF du Nord de Montréal, ACEF de l'Estrie, ACEF Montérégie-Est, ACEF du Grand-Portage, ACEF de l'Île-Jésus, ACEF de Lanaudière, ACEF Rive-sud de Québec et ACEF de l'Est de Montréal.

La mission des ACEF est de promouvoir et de défendre les droits et les intérêts des consommateurs en offrant des services d'aide aux consommateurs, en représentant ces derniers aux niveaux local et régional, en informant la population sur les lois et autres enjeux touchant la protection des consommateurs sur les questions portant, entre autres, sur le crédit, l'endettement, les modalités de recouvrement et le budget.

La mission de l'Union des consommateurs, en lien avec celle de ses groupes membres, demeure de représenter les intérêts et de défendre les droits des consommateurs, notamment ceux à faible et modeste revenu, en leur donnant une voix publique représentative, articulée et forte tout en poursuivant son mandat de recherche, d'information et d'éducation.

2. Introduction

Le programme d'autoproduction proposé par le Distributeur a pour objectifs la stimulation de la production d'énergies renouvelables et la possibilité pour les clients du réseau du Distributeur d'utiliser cette filière et de bénéficier d'une certaine autonomie énergétique¹.

Tel que défini à l'article 39.2 des *Tarifs et conditions* du Distributeur, un autoproducteur désigne un « *client qui produit de l'électricité à partir d'une installation dont il est propriétaire et exploitant pour combler une partie ou la totalité de ses besoins.* »²

Les présentes observations de l'Union des consommateurs font suite à la requête initiale du Distributeur du 25 novembre 2004 ainsi qu'au dépôt de la requête amendée du 15 novembre 2005 et du Rapport de constats des rencontres techniques.

L'UC tient à formuler ses commentaires d'abord sur la requête du Distributeur dans son ensemble pour ensuite discuter de certains enjeux plus en détails dans les sections suivantes.

¹ B-9-HQD-1, Document 2, Annexe 2 : Commercialisation de l'option de mesurage net, acétate #5.

² HQD-1, Document 1, Annexe 1, p. 3, article 39.2.

3. Requête du Distributeur

La requête du Distributeur vise à permettre seulement aux clients des tarifs D, DM et G dont la puissance n'est pas facturée de participer au programme d'autoproduction.

Les sources d'énergie renouvelable identifiées sont l'éolienne, l'hydroélectricité, le photovoltaïque, le biogaz, la biomasse forestière et la géothermie.

Le client autoprodacteur devrait payer la redevance d'abonnement ainsi que sa consommation nette, selon le solde du compte à la fin de la période.

Enfin, la puissance installée ne devrait pas être supérieure à la puissance maximale appelée du client, qui ne devrait cependant pas dépasser 50 kW.

Dans sa demande amendée du 15 novembre 2005, le Distributeur propose la création d'un compte de frais reportés destiné à comptabiliser les coûts associés à l'option d'autoproduction.

Les rencontres techniques qui ont eu lieu le 24 octobre et le 3 novembre 2005 ont permis aux intervenants de soulever des points importants de sa requête et d'en discuter avec le Distributeur. L'Union des consommateurs a donc été en mesure de mieux cerner les enjeux liés à l'autoproduction ainsi que les modalités proposées pour sa mise en place et sa gestion.

Les enjeux en question concernent les modalités tarifaires et autres conditions comme les sources admissibles, l'option de mesurage net, le traitement des surplus, les coûts et la durée du programme, l'impact sur la clientèle du Distributeur ainsi que la création d'un compte de frais reportés.

L'Union des consommateurs débute cependant ses observations par un bref retour sur les rencontres techniques.

4. Rapport sur les rencontres techniques

Dans son Rapport de constats des rencontres techniques (R-3551-2004, HQD-1, Document 2), le Distributeur présente les éléments soulevés par les intervenants ainsi que les positions du Distributeur sur la faisabilité technique et les coûts liés à ces éléments.

4.1 Clientèle admissible

La clientèle visée par la proposition actuelle et la limite de 50 kW est suffisamment importante. On se concentre sur ceux dont la puissance n'est pas facturée, ce qui représente 99,8% des clientèles D et DM, 97,6% des exploitations agricoles et 90% des clients du tarif G³.

³ HQD-1, Document 2, p. 7, lignes 12-16.

Cette proposition du Distributeur nous apparaît raisonnable dans la mesure où elle vise l'autoproduction d'électricité, ce qui n'implique pas nécessairement la génération de surplus sur une longue période, ni la disposition de ces surplus à des fins lucratives.

Le Distributeur propose toutefois de suivre les demandes de clients à charge supérieure à 50 kW et de proposer des modifications au besoin :

« [...] quant à la demande pour des puissances plus élevées, il pourrait proposer à la Régie une modification à l'option en vue d'en étendre l'application à des charges plus élevées. »⁴

De l'avis de l'UC, cette proposition est acceptable car le dépassement possible de cette limite ou l'étendue du programme à d'autres clientèles méritent d'être étudiés avec précaution. Une admissibilité plus large pourrait impliquer des considérations davantage de l'ordre de la microproduction que de l'autoproduction. Si tel était le cas, des considérations comme la rentabilité et l'efficacité économique prendraient plus d'importance.

Comme l'a mentionné le Distributeur lors des rencontres techniques⁵, l'autoproduction et la microproduction sont deux options distinctes qui doivent être traitées séparément, ce avec quoi l'UC est en accord.

4.2 Rentabilité de la filière

Il semble que la rentabilité de l'autoproduction ne soit pas assurée, au contraire. Les données présentées par le Distributeur concernant les coûts de l'autoproduction et les tarifs montrent que le contexte actuel ne permet pas d'assurer la rentabilité économique de l'autoproduction⁶. En effet, les coûts à assumer par la clientèle du Distributeur, notamment les coûts de transport et de distribution, excèdent ses coûts évités en approvisionnement⁷.

À ce sujet, il est important de rappeler que l'option d'autoproduction vise à stimuler la production d'énergies renouvelables et à permettre aux clients du réseau du Distributeur d'utiliser cette filière s'ils le désirent. L'objectif du programme n'est pas de rendre lucrative l'autoproduction d'électricité. Si tel était le cas, le partage des coûts entre les autoproducteurs et le reste de la clientèle du Distributeur serait à revoir.

Le cadre proposé par HQD permet de justifier les coûts encourus dans une perspective de développement durable, ces coûts demeurant, selon les prévisions, relativement limités.

⁴ HQD-1, Document 2, p. 13, lignes 1-4.

⁵ HQD-1, Document 2, p. 10, lignes 8-10.

⁶ B-9-HQD-1, Document 2, Annexe 1 : Modalités tarifaires de l'option de mesurage net, p 20-25.

⁷ HQD-1, Document 2, p. 8, lignes 25-26 et p. 9, lignes 1-4.

4.3 Commercialisation

Le succès du programme implique une considération importante des facteurs incitant une certaine clientèle à se lancer dans l'autoproduction et à supporter cette clientèle dans leur démarche. Le plan de commercialisation présenté par le Distributeur semble intéressant, notamment en ce qui concerne les alliances avec les acteurs stratégiques⁸. La commercialisation sera un facteur déterminant de la réussite du programme, ce qui justifierait un suivi particulier à cet égard.

4.4 Considérations techniques

Tel que le suggère Hydro-Québec, les considérations techniques sont effectivement importantes mais leur justification est difficilement contestable jusqu'ici. Les normes proposées semblent relativement communes⁹. Des adaptations aux modalités techniques pourraient évidemment être apportées en cours de route pour ne pas nuire indûment à la réussite du programme. Un suivi est également souhaitable à ce sujet.

5. Modalités tarifaires et autres conditions

5.1 Sources admissibles

Bien que les sources d'énergie renouvelables ne soient pas exclusivement permises pour un programme d'autoproduction dans toutes les juridictions nord-américaines¹⁰, elles le sont cependant dans plusieurs, notamment au Canada. C'est le cas par exemple chez Hydro One et BC Hydro comme on peut le voir :

« Tant chez Hydro One que chez BC Hydro, seules les sources d'énergie renouvelables sont admises, conformément aux politiques ou orientations de leur gouvernement. »¹¹

L'UC soutient que les sources renouvelables proposées par le Distributeur sont généralement reconnues. Compte tenu des charges relativement minimales qui sont impliquées (moins de 50 kW), l'UC juge que les sources d'énergie, telles que suggérées dans la requête amendée du Distributeur, sont acceptables.

5.2 Option de mesurage net et traitement des surplus

Le Distributeur a réalisé une étude de balisage portant sur les modalités d'autoproduction au Canada et aux États-Unis, notamment le mesurage net. On peut voir que l'option de mesurage net est grandement répandue. Toutefois, les modalités quant au traitement des surplus des autoproducteurs ne sont pas uniformes. Par exemple, on peut voir que trois provinces canadiennes qui offrent l'option de mesurage net présentent des modalités de traitement des surplus différentes :

⁸ B-9-HQD-1, Document 2, Annexe 2 : Commercialisation de l'option de mesurage net, p. 11

⁹ HQD-1, Document 2, p. 7, lignes 17-21.

¹⁰ HQD-1, Document 1, Annexe 2, *Summary of State Net Metering Programs*, en liasse.

¹¹ HQD-1, Document 1, Annexe 2, en liasse.

« En Saskatchewan, SaskPower offre un programme d'achat des surplus d'énergie des autoproducteurs, réservé aux exploitations agricoles qui utilisent des énergies renouvelables. Les surplus nets de production sont achetés au coût variable moyen des approvisionnements de toutes les sources de production.

Hydro One en Ontario offre le mesurage net sur une base mensuelle ; aucun surplus n'est toutefois reporté. Pour BC Hydro en Colombie-Britannique, le surplus net de production en énergie est reporté d'une période de facturation à l'autre ; à la fin de l'année, le client est rémunéré au coût évité, pour le solde annuel du surplus net. »¹²

Dans les 37 états américains ayant fait partie de l'étude de balisage, plus d'une dizaine (11 états) offrent l'achat des surplus au coût évité ou autre calcul de prix. Pour ce qui est des autres états, certains remettent les surplus aux distributeurs sur une base annuelle ou mensuelle (15 états) alors que les autres états présentent d'autres modalités (crédit sur période suivante, modalités multiples, remise à des organismes, etc.)¹³.

L'article 39.7 des *Tarifs et conditions* du Distributeur concerne le traitement des surplus de l'autoproducteur et, plus précisément, des restrictions relatives à la banque de surplus. Dans la requête initiale du Distributeur, la banque de surplus devait être ramenée à zéro le 31 mars de chaque année ou à la date choisie par le client, à l'intérieur de 12 mois¹⁴.

Les modifications à l'article 39.7 sont intéressantes en augmentant la période de comptabilisation des surplus :

*« **39.7 Restrictions relatives à la banque de surplus** : La banque de surplus est ramenée à zéro à la cessation de l'application de l'option de mesurage net. De plus, le solde de la banque de surplus ne peut être appliquée à un autre abonnement. »¹⁵*

La période de comptabilisation des surplus pourrait donc être supérieure à 12 mois (24 ou 36 mois par exemple), suite à l'évaluation du Distributeur après la mise en place du programme¹⁶.

Cette proposition est intéressante dans la mesure où davantage de clients pourraient participer au programme sans que le Distributeur soit tenu d'acheter les surplus, à un coût qui n'est pas nécessairement à l'avantage de sa clientèle dans son ensemble. L'étendue de la période de comptabilisation des surplus permet de conserver des surplus plus longtemps et d'éviter d'effacer des excédents à la fin de l'année sans que le client puisse en disposer.

¹² HQD-1, Document 1, Annexe 2, en liasse.

¹³ HQD-1, Document 1, Annexe 2, *Summary of State Net Metering Programs*, en liasse.

¹⁴ HQD-1, Document 1, Annexe 1, p.5, article 39.7.

¹⁵ HQD-1, Document 2, p.14, lignes 4-7.

¹⁶ HQD-1, Document 2, p. 14, lignes 8-12.

5.3 Coûts du programme

Le partage des coûts du programme est un enjeu qui a son importance, tant pour la clientèle non participante du Distributeur que pour la clientèle du programme. Le Distributeur propose donc « d'assumer l'ensemble des coûts de remplacement des compteurs, de mesurage et de facturation »¹⁷.

En parlant des coûts non recouvrables de transport et de distribution, le Distributeur mentionne ce qui suit : « *Ces coûts non recouvrables seront donc assumés par l'ensemble de la clientèle, y compris les clients non participants.* »¹⁸ On peut ajouter à cela les coûts reliés à la commercialisation du programme et les autres coûts associés à la gestion du programme par le Distributeur¹⁹.

Quant à l'autoproduiteur, celui-ci assumerait « *la totalité des coûts relatifs à ses installations d'autoproduction, jusqu'au branchement au compteur* »²⁰, ainsi que les frais d'inspection²¹.

Un exemple tiré du balisage effectué par le Distributeur permet de constater la différence qui peut exister entre différentes juridictions :

*« À titre indicatif, ces coûts [i.e. mesurage et modification de réseau] seront assumés par BC Hydro alors que chez Hydro One, ils seront à la charge des autoproduiteurs concernés. »*²²

Il n'existe donc pas de partage des coûts entre le Distributeur (et sa clientèle) et le client autoproduiteur qui soit consensuel. Le partage proposé par le Distributeur est acceptable dans les circonstances et permet un effort bien réparti entre les clientèles. Cet élément du programme pourrait également faire l'objet d'un suivi ultérieurement devant le Régie.

5.4 Durée du programme

Quant à l'aspect provisoire du programme proposé, le Distributeur a rappelé qu'advenant la fin du programme, les clients déjà inscrits durant la période du programme ne seraient pas affectés. Ceux-ci conserveraient leur statut d'autoproduiteur de façon à prendre en compte les investissements engagés et la durée de vie des équipements. De plus, l'objectif de bonification du programme à la fin de la période demeure²³.

¹⁷ HQD-1, Document 1, p.20, lignes 3-4.

¹⁸ HQD-1, Document 1, p. 13, lignes 20-22.

¹⁹ HQD-1, Document 2, p. 8, lignes 17-24.

²⁰ HQD-1, Document 1, p.22, lignes 7-8.

²¹ HQD-1, Document 1, p. 23, lignes 15-17.

²² HQD-1, Document1, p. 9, lignes 19-21.

²³ R-3551-2004, NS du 21 septembre 2005, Volume 1, p. 107 et 108.

5.5 Impact sur les clientèles du Distributeur

L'UC se questionne sur l'impact tarifaire qui pourrait résulter de la mise en place d'un programme d'autoproduction qui compterait un nombre important de participants. Toutefois, le Distributeur escompte une faible participation à ce programme compte tenu que la rentabilité des différentes filières d'autoproduction semble loin d'être assurée²⁴. En effet, le Distributeur présente deux scénarios qui font état d'un nombre de nouveaux participants de l'ordre de 10 et 20 par année²⁵.

La possibilité pour la clientèle non participante que le Distributeur conserve les surplus, advenant la cas où des surplus seraient effectivement générés, constitue en quelque sorte une façon d'en partager les bénéfices autant que le risque et les coûts associés au programme²⁶. De bons résultats pourraient ainsi être perçus positivement par cette clientèle qui serait ainsi plus disposée à contribuer au succès du programme d'autoproduction.

Compte tenu des modalités proposées, l'UC recommande de suivre l'évolution du programme et du nombre d'adhérents d'année en année afin d'étudier, également d'année en année, sa pertinence et ses impacts pour les clients non participants et les approvisionnements du Distributeur.

6. Création d'un compte de frais reportés

La demande du Distributeur d'autoriser la création d'un compte de frais reportés, portant intérêts au taux autorisé sur la base de tarification, soulève pour notre part des considérations semblables à celles que nous avons soulevées dans le dossier R-3579-2005 relativement à la rémunération de l'ensemble des frais reportés du Distributeur.

Comme le compte vise à comptabiliser les coûts de commercialisation encourus en 2006 qui ne sont pas inclus dans le dossier tarifaire de la même année, nous émettons des réserves relativement à la rémunération de ce compte qui, selon nous, ne constituerait pas un investissement devant être capitalisé mais représenterait plutôt une dépense d'exploitation courante à être assumée comme telle par le Distributeur.

²⁴ B-9-HQD-1, Document 2, Annexe 1 : Modalités tarifaires de l'option de mesurage net, p 25-26.

²⁵ B-9-HQD-1, Document 2, Annexe 1 : Modalités tarifaires de l'option de mesurage net, p. 25.

²⁶ HQD-1, Document 2, p. 13, lignes 18-21.

7. Conclusion

L'Union des consommateurs soumet qu'elle appuie la proposition du Distributeur telle qu'elle est présentée en preuve. L'UC considère que les modalités qui encadrent l'autoproduction d'électricité permettront son développement tout en limitant les coûts pour le Distributeur et la clientèle non-participante.

Si telle est toujours l'intention de la Régie, le caractère provisoire de sa décision à venir à l'issue de la présente cause permettrait aussi de réévaluer, dans un futur prochain, les modalités et les coûts rattachés à l'autoproduction d'électricité. Une telle révision est nécessaire compte tenu du caractère « nouveau » de cette option. Afin de s'assurer d'une évolution adéquate, nous recommandons que la Régie adopte les modalités ou le programme proposés tout en prévoyant un suivi du Distributeur suite à l'expérience vécue dans les 12 ou 18 prochains mois d'implantation de l'autoproduction chez certains clients.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.