

RÉGIE DE L'ÉNERGIE - DOSSIER R-3551-2004

Demande d'approbation de modalités tarifaires et de conditions de service liées à l'autoproduction d'électricité

Observations d'Option consommateurs

en collaboration avec Econalysis Consulting Services

16 décembre 2005

Pièce OC-1, Document 1

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| 1- INTRODUCTION | 1 |
| 2-OBSERVATIONS D'OC | 3 |
| 2.1 PARTAGE DES COÛTS ET IMPACT TARIFAIRE..... | 3 |
| 2.1.1 CHARGE MAXIMALE ET CLIENTÈLE ADMISSIBLE..... | 4 |
| 2.1.2 PARTAGE DES COÛTS ENTRE L'AUTOPRODUCTEUR ET LE DISTRIBUTEUR | 5 |
| 2.2 COÛTS RELIÉS À LA COMMERCIALISATION ET COMPTE DE FRAIS REPORTÉS | 6 |
| 2.3 TRAITEMENT DES SURPLUS | 8 |
| 2.4 ARTICLE 69 DES CONDITIONS DE SERVICE D'ÉLECTRICITÉ | 9 |
| 2.5 TRAITEMENT FUTUR DU DOSSIER D'AUTOPRODUCTION ET DÉCISION PROVISOIRE..... | 10 |
| 3-CONCLUSION | 13 |

1

INTRODUCTION

Conformément à la décision D-2005-136 dans laquelle la Régie précisait que l'autoproduction devait faire l'objet d'une analyse séparée des sujets traités dans le cadre de la cause R-3535-2004, le 25 novembre 2004, Hydro-Québec Distribution (ci-après le Distributeur ou HQD) a déposé une requête afin de demander l'approbation de la Régie pour l'ensemble des modalités tarifaires et des conditions de service visant à soutenir l'autoproduction d'électricité, en introduisant une option de mesurage net.

À la suite de la décision D-2005-175 de la Régie, Option consommateurs (ci-après OC), a activement participé aux rencontres techniques prévues dans le cadre du présent dossier afin d'échanger avec HQD et avec les autres intervenants sur les sujets traités par HQD dans sa preuve. Ces rencontres, tenues respectivement le 24 octobre et le 3 novembre 2005, ont permis d'éclaircir certaines questions et préoccupations préliminaires exprimées par OC dans sa demande d'intervention. Ces dernières portaient notamment sur les sujets suivants :

- A) Le partage de l'ensemble des coûts associés à l'autoproduction;
- B) L'impact tarifaire de l'autoproduction;
- C) La faisabilité économique de l'autoproduction pour les consommateurs québécois;
- D) Le traitement accordé au surplus net d'autoproduction;

OC appuie un grand nombre des éléments de la proposition du Distributeur dans la mesure où celle-ci ne vise, dans un premier temps, que la mise en place provisoire des modalités et conditions nécessaires afin de faciliter les activités d'autoproduction. Cependant, tel que prévu par la Régie dans sa lettre du 11 novembre 2005, OC tient à faire des observations et à apporter certaines précisions relatives à cet appui. OC tient également à souligner que la mise en place

d'une structure définitive devrait faire l'objet d'une analyse plus profonde, au plus tard, un an après la commercialisation de l'option d'autoproduction, laquelle est prévue dans les trois mois suivant l'approbation sommaire et provisoire de la Régie.

Dans le cadre du présent dossier, OC tient à faire ses observations notamment sur les sujets suivants :

- Le partage des coûts reliés à l'autoproduction et l'impact tarifaire ;
- La charge maximale et la clientèle admissible ;
- Frais de commercialisation et compte de frais reportés ;
- Le traitement des surplus ;
- Les modifications proposées à l'article 69 des *Conditions de service* ;
- Le traitement futur du dossier portant sur l'autoproduction et l'aspect « provisoire » de la décision de la Régie par laquelle des modalités facilitant l'autoproduction seront mises en place.

2

OBSERVATIONS D'OC**2.1 PARTAGE DES COÛTS ET IMPACT TARIFAIRES**

De façon générale, OC appuie la proposition du Distributeur sous réserve que certains éléments de la proposition, que nous considérons comme étant fondamentaux, soient maintenus et qu'un suivi rigoureux du dossier soit effectué régulièrement.

En premier lieu, il nous apparaît essentiel que la puissance maximale proposée par le Distributeur, ne soit pas augmentée. OC considère que cet élément de la proposition du Distributeur devrait être approuvé intégralement dans cette première phase d'approbation des modalités tarifaires et de conditions de service visant à soutenir l'autoproduction. Selon OC, le seuil de 50 kW proposé, lequel assurerait l'admissibilité de 99.8 % des clients aux tarifs D et DM, constitue réellement un seuil maximal, compte tenu des répercussions que pourrait avoir l'augmentation de ce seuil sur les clients non participants. Tel que le démontrent les hypothèses élaborées à la pièce HQD-1, document 2, annexe 1, p.23, l'option tarifaire relative à l'autoproduction engendrera, en toute probabilité, un manque à gagner important lequel devra être assumé par l'ensemble de la clientèle.

Dans le but d'assurer un impact tarifaire raisonnable pour la clientèle non participante, il est évident que la fixation d'une puissance maximale est essentielle. Dans cette même perspective, nous tenons également à formuler des commentaires en ce qui a trait au partage des coûts liés à l'autoproduction. Nos observations par rapport à ces deux éléments de la proposition du Distributeur sont élaborées aux sous-sections ci-dessous.

2.1.1 CHARGE MAXIMALE ET CLIENTÈLE ADMISSIBLE

Le Distributeur propose de fixer la puissance maximale admissible à l'option d'autoproduction au moins de 50 kW ou de la puissance maximale appelée de l'abonnement. Cependant, lors des réunions techniques, certains intervenants ont proposé que cette puissance maximale puisse dépasser le seuil de 50 kW sans pour autant que celle-ci ne dépasse la capacité du transformateur le desservant. Nous estimons qu'il serait prématuré pour la Régie d'envisager cette option à l'heure actuelle puisque qu'aucune analyse rigoureuse portant sur l'impact de l'augmentation de ce seuil sur les clients non participants n'a été fournie jusqu'à présent.

Nous devons reconnaître qu'une augmentation du seuil de puissance maximale aurait pour effet d'inclure un plus grand nombre de clients à l'option tarifaire relative à l'autoproduction. À la fois, nous ne pouvons pas nier qu'une augmentation du seuil entraînerait un accroissement des coûts devant être assumés par l'ensemble de la clientèle. Conséquemment, toute augmentation du seuil de puissance maximale devrait nécessairement mener à une réévaluation du partage des coûts, compte tenu de l'impact sur la clientèle non participante. Notons également que le maintien d'un seuil de 50 kW ou moins n'exerce pas de pression additionnelle sur le réseau de distribution et n'impose pas des difficultés majeures pour la facturation. Par ailleurs, le balisage se retrouvant à la pièce HQD-1, document 1, annexe 2 démontre que le seuil de 50 kW est analogue, voire même favorable, par rapport à la très grande majorité des limites fixées à travers l'Amérique du Nord.

Ainsi, nous recommandons à la Régie que la limite de puissance soit fixée à 50 kW, voire même diminuée si elle le juge pertinent et nécessaire, dans le but de respecter le principe d'équité visant tant les autoproducteurs que les clients non participants.

Parallèlement, un élargissement de la clientèle admissible à l'option d'autoproduction serait inacceptable pour OC dans cette première phase de mise en place de modalités tarifaires et conditions de services liées à l'autoproduction. Nous sommes d'accord avec la proposition

d'HQD, à ce que la clientèle admissible à cette option soit limitée aux tarifs D, DM et G tout en conservant le seuil de puissance maximale proposé de 50 kW.

2.1.2 PARTAGE DES COÛTS ENTRE L'AUTOPRODUCTEUR ET LE DISTRIBUTEUR

Dans cette phase de démarrage de l'option de mesurage net, OC est d'avis, tel qu'avancé par HQD, qu'il pourrait être « nécessaire » que les coûts reliés au comptage, au mesurage et à la facturation soient assumés par le Distributeur (HQD-4, doc.1, p.7). Néanmoins, les frais d'inspection de 400 \$ (HQD-1, doc.1, pp.20 et 23) devraient être, selon nous, à la charge du client afin d'assurer un partage plus équitable des coûts étant assumés par l'autoproduiteur et ceux assumés par l'ensemble de la clientèle.

OC appuie le principe de donner aux clients résidentiels le choix d'avoir accès à l'autoproduction, tout en reconnaissant les bénéfices environnementaux, économiques et sociaux de celle-ci. Cependant, nous avons aussi intérêt à assurer que les consommateurs québécois ont droit à des sources d'approvisionnement économiques et équitables. Nous estimons donc qu'il est important que les consommateurs ne soient pas obligés de subventionner de manière induite l'autoproduction.

Nous reconnaissons à la fois que les coûts reliés à l'option tarifaire relative à l'autoproduction sont déjà très élevés et peuvent difficilement être rentabilisés, même si les coûts reliés au mesurage, au comptage et à la facturation sont assumés par le Distributeur. Tout autre partage des coûts à ce stade-ci, ayant pour effet d'augmenter la partie des coûts devant être assumés par l'autoproduiteur, pourrait rendre l'option si onéreuse que le droit à l'autoproduction serait, dans les faits, généralement inaccessible. Par ailleurs, compte tenu du nombre limité de clients qui bénéficieront de cette option en 2006, le manque à gagner d'HQD résultant du partage des coûts proposé apparaît acceptable.

Cependant, si l'autoproduction comptait un nombre de participants largement supérieur au nombre prévu par le Distributeur, ceci aurait pour effet, entre autre, d'exercer une pression à la hausse sur les tarifs de l'ensemble de la clientèle. Dans cette éventualité, il nous appert important que le Distributeur en informe la Régie, dans les plus brefs délais, et qu'une révision du partage des coûts soit effectuée.

Dans l'éventualité où la Régie approuverait une augmentation du seuil maximal au-delà de 50 kW, nous estimons qu'une réévaluation sérieuse du partage des coûts devant être assumés par l'autoprodacteur et par le Distributeur serait nécessaire eu égard aux conséquences possibles de cette augmentation sur les coûts devant être assumés par l'ensemble de la clientèle.

2.2 COÛTS RELIÉS À LA COMMERCIALISATION ET COMPTE DE FRAIS REPORTÉS

Les coûts de commercialisation anticipés et relatifs à la promotion directe et indirecte de l'option de mesurage net nous apparaissent excessivement élevés proportionnellement au « nombre limité d'installations » prévues en 2006 (HQD-4, doc.1, p.6). De manière générale, l'option de mesurage net attire un nombre très limité de clients en Amérique du Nord en raison du manque de rentabilité découlant de cette option. Par exemple, seuls 10 clients de BC Hydro, laquelle offre l'option de mesurage net à sa clientèle depuis le printemps 2004, ont adhéré à cette option lors de la première année.¹

En conséquence, OC estime que les sommes que le Distributeur prévoit dédier à la commercialisation de l'autoproduction, et détaillées à la page 5 de la pièce HQD-4, doc.1, devraient être plus représentatives du nombre de clients qu'HQD prévoit rejoindre. OC considère que le Distributeur serait en mesure de rejoindre les mêmes objectifs avec un budget de commercialisation réduit d'au moins 100 000 \$. Cette diminution de budget de commercialisation pourrait notamment porter sur les volets énumérés au tableau I, pour lesquels le montant s'élève à 234 000 \$.

¹ BC Hydro, « BC Hydro Net Metering Tariff : Monitoring and Evaluation Report », juin 2005, p.6, disponible au : http://www.bchydro.com/rx_files/info/info24287.pdf

Tableau I

| Détails des activités | Évaluation budgétaire d'HQD |
|--|-----------------------------|
| Dépliant d'information & pochette promotionnelle & textes génériques et promotionnels | 47 000 \$ |
| Documents spécialisés, fiches techniques, fiches témoignages | 45 000 \$ |
| Publicité, publiereportage et articles éditoriaux dans des magazines spécialisés Clicks ou bannières (Internet) | 82 000 \$ |
| Frais pour évènements spéciaux (résidentiel et agricoles) | 60 000 \$ |

Source : HQD-4, doc.1, p.5

Selon OC, les objectifs visés ne seraient nullement amoindris par la réduction du budget de commercialisation. Ceci aurait l'avantage de réduire les coûts devant être assumés par l'ensemble de la clientèle, tout en limitant la somme devant être incluse au compte de frais reportés, le cas échéant.

Par ailleurs, OC désire exprimer des réserves par rapport à la création d'un compte de frais reportés, portant intérêts sur la base de tarification, pour tous les coûts relatifs à l'option de mesurage net qui n'ont pas été inclus dans le coût de service dans, le cadre du dossier R-3579-2005.

Dans le but de créer un tel compte, HQD a incorporé l'ajout suivant à la requête amendée et déposée le 15 novembre 2005 :

« **Autoriser** la création d'un compte de frais reportés, portant intérêt au taux autorisé sur la base de tarification du Distributeur, afin d'y comptabiliser, pour l'année 2006, les coûts identifiés dans la preuve »

Compte tenu du délai dans lequel le Distributeur a déposé cette modification à sa requête, OC n'a pas développé de position ferme quant à la création du compte de frais reportés. Malgré cela, OC émet des réserves non négligeables par rapport à cet ajout récent du Distributeur. Plus précisément, OC est réticente à céder sur tout élément additionnel sur la base de tarification, surtout en vue des hausses tarifaires prévues et dans le contexte dans lequel on vise une

diminution du revenu requis afin de prévenir un choc tarifaire socialement inacceptable. De ce fait, si la Régie jugeait opportun de créer un compte de frais reportés, OC est d'avis que celui-ci devrait être maintenu hors de la base tarifaire.

2.3 TRAITEMENT DES SURPLUS

Compte tenu du désir exprimé par la Régie de mettre en place, dès le printemps 2006, des modalités visant à faciliter l'autoproduction, nous appuyons, par souci de prudence, la proposition préliminaire portant sur le traitement des surplus nets résultant des activités d'autoproduction. Toutefois, nous tenons à apporter un bémol à cet appui.

Selon OC, HQD n'a pas réussi à démontrer de manière satisfaisante que l'option proposée pour le traitement des surplus est la plus avantageuse et souhaitable pour l'ensemble de la clientèle touchée par la proposition. Par ailleurs, il est évident que la proposition interdisant les surplus systématiques et la remise de la banque de surplus à zéro sur une base annuelle pourrait venir limiter, de manière importante, la possibilité pour l'autoprodacteur de rentabiliser son investissement. Conséquemment, cet élément de la proposition du Distributeur pourrait avoir pour effet d'être indûment pénalisant (et pourrait, dans ce sens, être considéré comme étant une modalité prohibitive) pour tout client souhaitant profiter de l'option d'autoproduction.

Malgré cela, une analyse approfondie de toutes les options envisageables pour le traitement des surplus risque d'être longue et complexe, et elle ne peut s'effectuer dans le cadre des délais requis. De plus, l'examen des différentes options possibles requiert des informations précises et complètes relativement à chacune des alternatives, lesquelles n'ont pas été soumises dans le cadre du présent dossier. Ainsi, nous estimons qu'il serait prématuré pour la Régie, dans sa décision provisoire et sommaire, d'accepter toute autre alternative pour le traitement des surplus que celle proposée par HQD. Cependant, il nous appert essentiel que ce sujet soit traité à nouveau et plus en profondeur dans toute révision future du présent dossier. Particulièrement,

nous croyons que, lors du suivi du présent dossier, le Distributeur devrait fournir, de manière détaillée, les informations suivantes :

- Une liste complète de toutes les options envisageables pour le traitement des surplus nets et les raisons pour lesquelles elles n'ont pas été retenues, le cas échéant;
- Des preuves et hypothèses complètes portant sur l'ampleur de la perte additionnelle qui serait occasionnée, le cas échéant, par l'achat des surplus éventuels d'énergie par le Distributeur ainsi que les coûts reliés à toute autre option potentielle pour le traitement des surplus;
- Des preuves complètes et précises à l'appui de la proposition d'HQD que des « surplus systématiques » ne devraient pas être permis (HQD-1, doc. 1, p.16);
- Toutes les preuves nécessaires afin de démontrer qu'il serait « équitable » que le Distributeur conserve les surplus « au bénéfice des clients non participants » (HQD-1, doc.2, p.13).

2.4 ARTICLE 69 DES CONDITIONS DE SERVICE D'ÉLECTRICITÉ

Le Distributeur propose le texte suivant en vue de modifier l'article 69 des Conditions de service d'électricité prévues au Règlement 634 actuellement en vigueur (nos soulignés) :

« **69.** L'autorisation écrite d'Hydro-Québec doit être obtenue préalablement à tout raccordement d'un appareillage de production d'électricité en parallèle au réseau d'Hydro-Québec. Le raccordement et l'utilisation de cet appareillage doivent respecter en tout temps les normes déterminées par Hydro-Québec.

De plus, s'il s'agit d'un appareillage de production d'électricité injectant de l'électricité dans le réseau d'Hydro-Québec, les conditions additionnelles suivantes s'appliquent:

- 1° le requérant doit être titulaire d'un abonnement au service d'électricité avec l'option de mesurage net pour autoproducteur prévu aux *Tarifs du Distributeur et conditions d'application*, et
- 2° Le requérant doit payer les frais d'inspection prévus aux *Tarifs du Distributeur et conditions d'application*. » (HQD-2, doc.1, p.3)

Notons que l'article 69 actuellement en vigueur ne fait aucune mention des normes devant être respectées :

« **69.** Le client ne peut utiliser un appareillage de production d'électricité en parallèle au réseau d'Hydro-Québec à moins d'obtenir une autorisation écrite d'Hydro-Québec » (L.R.Q., c. H-5, r. 0.2).

Or, nous constatons que les ajouts proposés par le Distributeur viennent imposer des obligations additionnelles sur le client sans pour autant qu'il y ait une croissance proportionnelle des droits de ce dernier. Ainsi, OC juge qu'il est essentiel que le Distributeur s'engage formellement à informer le client de cette obligation et à s'assurer que les normes, dont le client est tenu de respecter, sont bien connues par celui-ci. Il serait déraisonnable de se limiter à la conjecture que le client consultera les normes mises à sa disponibilité sur le site Internet d'Hydro-Québec. Il est également primordial qu'HQD s'engage à aviser le client dans l'éventualité où les normes changeraient et si des modifications à l'appareillage s'avéraient nécessaires afin d'assurer « la sécurité et le maintien du bon fonctionnement des équipements du réseau » (HQD-4, doc. 1.1, p.4).

Malgré le fait que ce soit le maître électricien qui doit s'assurer que les appareillages respectent les normes au moment de l'installation (HQD-4, doc.1.1, p.5), ce sera l'autoprodacteur qui devra continuer de s'assurer que son appareillage respecte « en tout temps les normes déterminées par Hydro Québec » et ce sera donc le client qui sera responsable de corriger toute dérogation aux normes, le cas échéant. Il nous appert important que la proposition de texte visant l'article 69 des Conditions de service soit modifiée afin de refléter les obligations du client et du Distributeur quant à la conformité de l'appareillage de production d'électricité en parallèle au réseau d'Hydro-Québec.

2.5 TRAITEMENT FUTUR DU DOSSIER D'AUTOPRODUCTION ET DÉCISION PROVISOIRE

Malgré notre appui pour les éléments de la proposition actuelle du Distributeur antérieurement cités, OC tient à souligner que toute activité relative à l'autoproduction devrait faire l'objet d'un

suivi rigoureux de la part du Distributeur afin d'examiner les voies de bonification potentielles et les modifications nécessaires, le cas échéant.

OC estime que l'ensemble des éléments de suivi relatifs à ce dossier devraient être soumis à la Régie annuellement et que, dorénavant, le dossier relatif à l'autoproduction devrait faire l'objet d'une audience publique *viva voce*.

OC tient à souligner qu'elle n'appuie aucunement la proposition, exprimée par le Distributeur lors de la rencontre du 3 novembre, de traiter le suivi du dossier actuel dans le cadre de la cause tarifaire lesquelles sont soumises à la Régie sur une base annuelle. En effet, nous considérons qu'un tel traitement aurait pour effet de diluer l'importance du dossier actuel et pourrait mener à une analyse moins rigoureuse des enjeux relatifs à ce dossier. Donc, nous proposons que, dans sa décision, la Régie ordonne que le dossier portant sur l'autoproduction soit examiné séparément du dossier tarifaire ou de tout autre dossier, et ce, sur une base annuelle. Malgré cela, il est tout à fait envisageable et souhaitable que les coûts reliés à l'autoproduction soient intégrés à la demande tarifaire. Selon OC, ceci permettrait à la fois de faire le lien nécessaire entre les deux dossiers et d'assurer que les différents éléments relatifs à chaque dossier sont traités avec rigueur.

Lors de la rencontre préparatoire du 21 septembre 2005, la Régie avait prononcé son intention de mettre en place des modalités pour l'autoproduction de manière provisoire et sommaire. Cette intention a été réitérée dans la décision D-2005-175 dans laquelle elle précisait ce qui suit :

« La Régie demande au Distributeur de déposer ces documents d'ici le 14 novembre 2005 à 12 h afin de permettre la tenue d'une audience au début du mois de décembre. Un tel échéancier rend possible une décision sur un traitement sommaire et provisoire avant la fin de l'année 2005, visant une mise en œuvre au printemps 2006 de modalités d'autoproduction, le cas échéant » (D-2005-175, p.5, nos soulignés).

OC se questionne sur le message que pourrait lancer aux clients le libellé de « provisoire ». Bien entendu, OC comprend les raisons qui ont mené la Régie à exiger un traitement sommaire et provisoire, puisque celui-ci permet, entre autre, d'accélérer le processus pour la mise en place

de modalités pour l'autoproduction. Cependant, **OC souhaite que la Régie précise, dans sa décision, la manière dont elle entend traiter l'aspect « provisoire » proposé.**

3

CONCLUSION

En somme, les motifs à l'appui de la proposition du Distributeur ont été soulevés précédemment. Nous tenons à ajouter aux observations déjà formulées que, dans une perspective de développement durable, il nous apparaît également important d'assurer que les sources d'énergie admissibles à l'option de mesurage net soient limitées aux énergies renouvelables.

Rappelons que l'appui d'OC quant à la proposition actuelle du Distributeur, se limite à la mise en place de modalités tarifaires et de conditions de service visant à soutenir l'autoproduction d'électricité sur une base sommaire et provisoire avec les précisions apportées à la section 2.5 des observations actuelles.

Par ailleurs, selon OC, il est essentiel que le suivi relatif à ce dossier soit rigoureux et que les éléments du dossier soient traités en profondeur dans le cadre d'une révision annuelle. Cette rigueur vise à assurer, d'une part, que les modalités prévues ne soient pas prohibitives pour les clients des classes tarifaires D et G souhaitant bénéficier de l'option d'autoproduction, et d'autre part, à assurer que les impacts résultant de cette option sont justes et équitables. Notre objectif ultime étant de concilier les intérêts tant de l'autoproduit, que des clients non participants.