

BORALEX INC.

AVIS SUR LA PLACE DE LA PETITE PRODUCTION

HYDRAULIQUE D'ÉLECTRICITÉ

AU QUÉBEC

PRÉSENTÉ À

LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE – DOSSIER R-3410-98

1. INTRODUCTION

- ▶ Dans le cadre des audiences qui seront tenues par la Régie de l'énergie pour déterminer la place que devrait occuper la petite production hydroélectrique dans le portefeuille énergétique du Québec, Boralex entend par ce mémoire soumettre ses principales réflexions sur la question.
- ▶ C'est à partir de son propre vécu dans le domaine de la production électrique et de sa propre vision de l'industrie électrique au Québec, dans le nord-est de l'Amérique du Nord et en France que Boralex souhaite émettre son point de vue sur les différents aspects liés au développement de la filière des petites centrales hydroélectriques au Québec.
- ▶ Dans ce mémoire seront donc abordées les questions liées à la quote-part de la petite production hydroélectrique ainsi que la durée du programme mis en place pour assurer le développement de nouvelles capacités.
- ▶ Boralex émettra également son avis quant au prix à être payé pour les nouveaux projets mis en production et suggérera un processus de gestion à mettre en place pour encadrer le nouveau programme mis de l'avant.

2. **BORALEX : PROFIL DE L'ENTREPRISE**

- ▶ Boralex est une entreprise dont le développement s'est principalement articulé autour de la conception, de la construction, du financement et de l'exploitation de petites centrales hydroélectriques. L'entreprise est une société publique cotée à la Bourse de Montréal et détenue majoritairement par des actionnaires québécois.
- ▶ Boralex est une parfaite illustration de l'impact de la petite production hydraulique sur le développement d'entreprises et d'expertise au Québec. L'évolution des actifs et du nombre d'employés depuis quelques années en témoigne de manière éloquente :

	Actif total ('000 \$)	Nombre d'employés
31-12-93	32 823	18
31-12-94	42 342	20
31-12-95	79 961	31
31-12-96	80 853	36
31-12-97	124 139	37
31-12-98	144 339	80
31-01-99	220 339	80 ⁽¹⁾

(1) N'inclut pas le nombre d'employés de la centrale de Dolbeau (env. 40 employés) qui travaillent sur une base contractuelle pour Boralex.

- ▶ De plus, l'entreprise a pu également élargir son implication sur le plan géographique puisqu'elle exploite maintenant des centrales aux États-Unis et en France.
- ▶ Les petites centrales hydroélectriques développées au Québec par Boralex ont eu des retombées économiques significatives dans différentes régions (Bas du Fleuve, Québec, Estrie, Montérégie, Outaouais) au moment de leur construction et leur exploitation continue d'avoir des impacts économiques positifs dans chacune de ces régions.
- ▶ Tout en mettant à contribution une capacité de 31 MW, ces petites centrales ont l'avantage d'être construites près des centres de consommation. De plus, Boralex s'est employée à développer ses

propres sites en tenant compte des exigences environnementales et fauniques ainsi que des atouts récréo-touristiques propres à chaque milieu.

- ▶ Boralex souhaite donc que le *Programme d'achat de production privée* qui a été initié au début des années 1990 ait une suite, et ce, en conformité avec les dispositions prévues par la politique énergétique publiée en novembre 1996, notamment en ce qui concerne la petite production hydraulique.

3. L'ENVIRONNEMENT ÉNERGÉTIQUE QUÉBÉCOIS

3.1. La demande d'électricité au Québec

- ▶ Selon les dernières informations rendues publiques par Hydro-Québec, la société d'état a déjà en main des contrats pour soutenir la demande additionnelle québécoise prévue dans son *Plan stratégique*, soit approximativement 14 TWh ou 8 % de sa production actuelle.
- ▶ Cette demande additionnelle d'électricité n'est pas strictement de l'ordre des prévisions puisque, toujours selon Hydro-Québec, elle fait partie de son carnet de commandes. Si la production pour y faire face n'est pas développée au Québec, des achats d'électricité devront être effectués sur les marchés externes.
- ▶ De là, la volonté d'Hydro-Québec de garder le cap sur les 12 milliards d'investissements sur 10 ans prévus au *Plan stratégique* déposé en 1997, un plan qui vise à accroître la production en énergie de 25 % d'ici 2007.

3.2. L'offre d'électricité au Québec

- ▶ « Pour faire face à la croissance de la demande au Québec, Hydro-Québec se doit d'amorcer bientôt des projets de développement sinon elle se verra forcée d'acheter hors du Québec l'électricité dont ses nouveaux clients auront besoin », affirme le Président directeur général d'Hydro-Québec, André Caillé.¹
- ▶ Hydro-Québec considère comme impérative l'adhésion des communautés concernées à ces projets et indique que ces mêmes projets doivent respecter l'environnement et être rentables.
- ▶ Pour Hydro-Québec, la notion de rentabilité doit correspondre à un coût de production de 3,0 ¢/KWh.

¹ Le Soleil, 22 janvier 1999.

- ▶ La confirmation récente par la direction d'Hydro-Québec des prévisions de marché contenues à son *Plan stratégique* renforcent l'importance pour l'entreprise de prendre les mesures nécessaires pour accroître la production hydroélectrique au Québec.
- ▶ Dans cette perspective, nul doute que Hydro-Québec doit aussi favoriser l'émergence de capacités additionnelles de production pouvant provenir de producteurs privés à partir de différentes sources de production, dont les petites centrales hydroélectriques.
- ▶ Quant au prix de revient visé par Hydro ou le prix à être payé aux producteurs, nous reviendrons sur cette question à la section suivante.

4. LA DIVERSITÉ DES SOURCES DE PRODUCTION ET LA PETITE PRODUCTION HYDROÉLECTRIQUE

- ▶ Dans sa *Politique énergétique* de 1996, le gouvernement insistait sur la nécessité « d'introduire plus de flexibilité dans la mise en œuvre des différents moyens utilisés pour répondre à la demande électrique ». ¹
- ▶ On mentionnait également que le recours à la notion de portefeuille de ressources permettait « d'éviter de porter un jugement définitif sur l'avenir et d'engager des actions irréversibles, lourdes de conséquences environnementales et financières ». ²
- ▶ À l'époque où on écrivait la *Politique énergétique*, les principales incertitudes auxquelles on faisait référence étaient la nature de demande électrique et la certitude de la prévision.
- ▶ Cependant, au cours des dernières années, plusieurs tendances et phénomènes majeurs se sont produits dans l'industrie électrique nord-américaine provoquant ainsi des changements majeurs susceptibles d'ajouter à l'incertitude gravitant autour de la production et des marchés électriques.
- ▶ Les principaux changements identifiés dans les marchés limitrophes au Québec (Ontario, États du nord-est américain) sont les suivants :
 - ↳ une séparation corporative des fonctions distribution – transport – production;
 - ↳ une concentration de la production électrique dans le nord-est des États-Unis entre les mains de quelques entreprises majeures;
 - ↳ une politique tarifaire de transport dans le nord-est américain qui favorise une mise en marché de la

¹ L'énergie, au service du Québec, page 41.

² Id.

production des centrales de production vers les marchés limitrophes;

- ↳ une restructuration du marché électrique en Ontario prévue pour l'an 2000, mais qui selon les principes présentement avancés, pourrait rendre complexe les mouvements d'électricité inter-provinciaux;
 - ↳ l'ajout de capacités additionnelles de transmission et d'interconnexion dans le nord-est de l'Amérique du Nord est devenue une opération des plus complexes et des plus incertaines.
- ▶ Tous ces phénomènes militent en faveur de la mise en valeur de sources de production variées dont les échéanciers de réalisation, l'ampleur des investissements et la localisation sont différents.
 - ▶ La production électrique à partir de petites centrales permet précisément de compter sur une source de production dont les délais de réalisation sont relativement courts puisque les impacts environnementaux sont limités par rapport à la grande production électrique et les coûts de raccordements généralement peu élevés compte tenu de la localisation des barrages.

5. LA FILIÈRE « PETITE PRODUCTION HYDROÉLECTRIQUE »

5.1. Ses atouts

- ▶ Une énergie propre, renouvelable et également considérée comme énergie verte.
- ▶ Un potentiel de 850¹ MW au Québec.
- ▶ Une source de production dont les coûts d'approvisionnement ne sont pas tributaires des forces du marché.
- ▶ Une source de production qui peut être mise en exploitation dans des délais relativement courts.
- ▶ Une source de production généralement localisée près des marchés.
- ▶ Joue un rôle structurant dans l'aménagement de certains sites en contribuant à la mise en valeur des atouts récréo-touristiques et fauniques de ces sites.
- ▶ Favorise l'implication financière des communautés et organismes locaux dans l'actionnariat des entités corporatives chargées d'assurer la réalisation de ces diverses centrales hydroélectriques. Les intervenants ont ainsi la possibilité de participer directement aux retombées financières liées à l'exploitation d'une ressource naturelle locale.
- ▶ Les retombées économiques québécoises et régionales sont majeures si l'on considère que la structure des investissements requis se décompose ainsi :
 - ↳ 20 à 30 % pour les composantes de production;
 - ↳ 60 à 75 % pour les travaux civils, électriques et de mise en service;
 - ↳ 5 à 10 % pour les études et l'ingénierie.

¹ Mémoire de l'Association québécoise de la production d'énergie renouvelable, *Régie de l'énergie – Mars 1999*.

- ▶ Une bonne partie des équipements de production sont fabriqués au Québec et toutes les études et travaux d'ingénierie peuvent être réalisés par des firmes et des entreprises québécoises.
- ▶ Il devient donc impératif qu'un nouveau programme favorisant la mise en route de nouvelles petites centrales hydroélectriques soit mis de l'avant pour que soient préservées la capacité de fabrication d'équipements et l'expertise spécialisée que le Québec s'est donné lors du dernier programme.
- ▶ Les petites centrales hydroélectriques sont des projets dont la nature et la localisation favorisent la concertation entre les divers intervenants des milieux concernés.
- ▶ Les petites centrales hydroélectriques peuvent aussi jouer un rôle stratégique important dans l'alimentation des communautés locales en situation d'urgence dans la mesure où le réseau d'Hydro-Québec le permet.

5.2. Sa quote-part dans le portefeuille de production québécoise

- ▶ Le programme initié en 1991 (APR-91) a entraîné la réalisation de projets de petites centrales hydroélectriques pour au-delà de 200 MW.
- ▶ Compte tenu de l'évolution confirmée de la demande d'électricité au Québec, Boralex considère que des conditions incitatives devraient être mise en place pour favoriser le développement maximum de capacité hydroélectrique via les petites centrales dans le plan de ressources d'Hydro-Québec.
- ▶ Il faut réaliser que même développée à son maximum, la filière de la petite production hydroélectrique n'occupera qu'une portion marginale dans le portefeuille de production d'Hydro-Québec.
- ▶ En somme, Boralex est en accord avec les dispositions du *Plan stratégique* d'Hydro-Québec qui prévoit que « Hydro-Québec est disposée à acheter aux conditions fixées par la Régie la

production des centrales privées de 10 à 50 MW »¹ dans la mesure où on réduit à 3-4 MW la capacité minimale.

- ▶ Boralex considère qu'Hydro-Québec devrait augmenter dans son plan de ressources les volumes dédiées aux énergies nouvelles (éolienne, petites centrales hydroélectriques, biomasse). Les achats d'électricité effectués par Hydro-Québec à partir de ces filières devraient être faits en fonction des conditions fixées par la Régie, de la position compétitive de ces filières par rapport aux autres sources de production d'électricité et de leur impact sur le développement régional.
- ▶ Il apparaît clair pour Boralex que la position compétitive des autres sources de production électrique devrait être établie en fonction des mêmes critères qui s'appliquent aux petites centrales hydroélectriques.

5.3. La durée du programme

- ▶ Comme la demande d'électricité est susceptible de croître dans le temps, il est dans l'intérêt d'Hydro-Québec, des consommateurs d'électricité et des promoteurs de s'employer à concevoir et développer des projets selon les paramètres économiques arrêtés par la Régie, et ce, sans fixer de limite dans le temps.

5.4. Le prix à être payé

- ▶ Le prix à être payé pour l'électricité produite devrait correspondre au coût évité d'Hydro-Québec correspondant au coût/KWh qu'elle devra encourir pour développer de nouvelles capacités.
- ▶ Il apparaît clair que le tarif de fourniture que défend Hydro-Québec ne doit pas être considéré comme l'équivalent de son coût évité. En effet, comme le tarif moyen de fourniture est établi en soustrayant du Tarif L - haute tension le coût de transport, on voit mal comment un tel tarif peut être utilisé pour

¹ HYDRO-QUÉBEC, *Plan stratégique* 1998 – 2002, page 36.

déterminer le coût à être payé pour les ajouts de capacité. Surtout lorsque le coût/KWh de ces capacités additionnelles devrait être établi en comparaison avec le coût des nouveaux projets réalisés par d'Hydro-Québec dans des conditions similaires. À titre d'exemple, on devrait se référer au dernier projet que vient de réaliser Hydro-Québec pour ajouter de la capacité de production, soit la centrale de Ste-Marguerite.

- ▶ Pour que les points de comparaison entre les coûts de production/KWh des différents projets soient effectués sur une base comparable, il est nécessaire que l'on associe les coûts de production d'une centrale aux coûts transport qui doivent être encourus pour relier celle-ci au prochain point de livraison. Partout en Amérique du Nord, les organismes réglementaires s'emploient à faire en sorte que soient attribués à chacune des fonctions de l'industrie électrique (production, transport, distribution) les coûts qui leurs son propres.
- ▶ À la notion de coût évité d'Hydro-Québec, au-delà du coût de raccordement des futures centrales, devrait s'ajouter les dépenses additionnelles que doit encourir un promoteur privé par rapport à la société d'état à cause de son statut fiscal. On établit généralement à 0,50 \$/KWh les coûts additionnels que doivent encourir les producteurs privés par rapport à Hydro-Québec.

5.5. La durée des contrats

- ▶ La durée des contrats à intervenir entre Hydro-Québec et les producteurs d'électricité pour l'achat de capacité et d'énergie devrait s'étaler sur une période de 15 – 20 ans.

6. LE PROCESSUS DE GESTION SUGGÉRÉ

6.1. Les sites privés ou publics

Les sites privés comme publics devraient faire partie du programme. Quelque soit la nature du site, les propositions retenues en dernier ressort devraient l'être en fonction des critères suivants :

- le prix;
- la confirmation de la capacité financière du soumissionnaire;
- l'impact environnemental des projets;
- l'implication d'organisme(s) ou de communautés locale(s);
- les retombées économiques québécoises.

6.2. L'attribution des sites publics

Le Ministère des Ressources naturelles doit mettre en place un système d'appel d'offres pour les sites publics qui définisse, au départ, les critères d'attribution qui seront utilisés. Boralex propose que les critères suivants soient retenus :

- la capacité financière des intervenants;
- l'implication d'organisme(s) ou de communauté(s) locale(s);
- l'impact du projet au plan environnemental et au plan récréotouristique;
- les retombées économiques.