

CANADA

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

No : R-3526-2004

In re : Demande d'avis du Ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs relativement à la sécurité énergétique des québécois à l'égard des approvisionnements électriques et la contribution du projet du Suroît

OPTION CONSOMMATEURS, 2120, rue Sherbrooke Est, bureau 604, Montréal (Québec), H2K 1C3, téléphone : (514) 598-7288.

Participante

**Mémoire d'Option consommateurs sur la sécurité
énergétique des québécois à l'égard des
approvisionnements électriques et la contribution du
projet du Suroît**

Table des matières

Introduction.....	3
1. Sujet n° 1 : La prévision de la demande d'ici 2010.....	4
2. Sujet n° 2 : Efficacité énergétique	5
3. Sujets n° 3 et 4 : Moyens de production à mettre en œuvre pour répondre à la demande 8	
3.1. Avant-propos.....	8
3.2. Dans le cadre réglementaire actuel	9
3.2.1. La Plan d'approvisionnement 2002-2011 du Distributeur et ses suites	9
3.2.2. Les ressources du Producteur	12
3.2.3. La centrale de Bécancour de TransCanada Energy Ltd.....	12
3.2.4. Constatations d'Option consommateurs	12
3.2.5. Conclusion	12
3.3. L'état de la demande et de l'offre d'électricité au Québec d'ici 2010.....	12
3.4. Le cadre réglementaire actuel est-il approprié?	12
3.4.1. Qui est responsable de l'approvisionnement électrique des consommateurs québécois?.....	12
3.4.2. Les règles d'appel d'offres et le développement hydroélectrique	12
3.4.3. L'électricité patrimoniale et la réglementation de la production.....	12
4. Conclusions d'Option consommateurs	12
4.1. Sujet n°1 : Prévisions de la demande	12
4.2. Sujet n° 2 : Efficacité énergétique	12
4.3. Sujets n° 3 et 4 : Moyens de production.....	12
4.4. Le cadre réglementaire.....	12

Introduction

Le 9 février 2004, le Ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs du Québec, M. Sam Hamad, faisait parvenir à la Présidente de la Régie de l’énergie une demande d’avis en vertu de l’article 42 de la Loi sur la Régie de l’énergie (ci-après « LRÉ »). Le Ministre demandait à la Régie un avis sur la sécurité énergétique des Québécois à l’égard des approvisionnements électriques et la contribution du projet du Suroît à celle-ci.

(...) *Cet avis devra notamment:*

1. *Établir clairement l’augmentation de la capacité de production d’électricité nécessaire afin de répondre à la demande d’ici 2010 et ainsi s’assurer la sécurité énergétique du Québec pour cette forme d’énergie.*
2. *Étudier les options de production possibles pour répondre à l’accroissement de la demande à moyen terme, notamment dans le respect de l’environnement et du développement durable.*
3. *Étudier l’apport des programmes d’efficacité énergétique¹.*

Le 12 février 2004, la Régie émettait son avis d’audience amendé dans lequel elle ciblait les sujets suivants :

- **sujet 1** : la prévision de la demande au Québec, en énergie et en puissance, pour la période de 2003 à 2010;
- **sujet 2** : l’apport des mesures d’efficacité énergétique pouvant être mises en place en temps et en quantité significative pour répondre à l’accroissement de la demande québécoise d’électricité d’ici 2010;
- **sujet 3** : le bilan énergétique du Québec pour la période de 2003 à 2010 (offre et demande en électricité) et l’augmentation de la capacité de production d’électricité nécessaire afin de répondre à la demande québécoise d’ici 2010;
- **sujet 4** : les options possibles pour répondre à l’accroissement de la demande québécoise d’électricité d’ici 2010 et la possibilité de devancer certains projets :
 - **sujet 4 a)** : la filière de production hydroélectrique,
 - **sujet 4 b)** : la filière de production thermique, notamment la contribution du projet de centrale à cycle combiné du Suroît,
 - **sujet 4 c)** : les autres filières de production, notamment en énergie renouvelable, tel que l’éolien,
 - **sujet 4 d)** : les importations,
 - **sujet 4 e)** : la gestion de la demande.

Dans son mémoire, Option consommateurs présente ses observations sur les sujets ci-haut ciblés,

¹ Lettre du Ministre des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs du Québec du 9 février 2004, page 1.

ainsi que sur certains autres sujets que nous jugeons pertinents et importants pour les fins de l’avis que la Régie doit remettre au Ministre le 30 juin prochain. Les observations d’Option consommateurs se baseront en grande partie sur les observations et positions que nous avons fait valoir dans des dossiers antérieurs.

De manière générale, l’objectif d’Option consommateurs en l’instance est de s’assurer que les consommateurs québécois pourront à tout moment compter sur de l’électricité en quantité suffisante et à un coût raisonnable.

1. Sujet n° 1 : La prévision de la demande d’ici 2010

Option consommateurs n’a pas de préoccupations particulières à l’égard des prévisions fournies par la Distributeur pour le marché domestique (résidentiel et agricole) et pour les marchés commercial, institutionnel et des petites industries (« CII »), en ce que les méthodologies de prévision de la demande utilisées par le Distributeur nous semblent pour l’essentiel conformes à celles qu’il a présentées dans le dossier R-3470-2001. Ces méthodologies avaient alors satisfait la Régie².

Cependant, comme nous le verrons plus loin, l’état de l’offre et de la demande au Québec nous apparaît très serré dans les prochaines années. À cet égard, le Québec pourrait avoir intérêt à abolir complètement le Tarif BT et à favoriser le transfert des charges actuellement au Tarif BT vers une autre source d’énergie, préférablement le gaz naturel. Une telle réduction de la consommation, pouvant atteindre jusqu’à près de 1500 MW de puissance souscrite et des ventes de 2,1 TWh³, dégagerait certainement de la marge de manœuvre nécessaire en puissance et en énergie pour le Distributeur. Nous suggérons à la Régie d’étudier cette avenue dans son avis au gouvernement.

Pour ce qui est des prévisions de la demande pour la grande industrie, nous souscrivons au point de vue du Distributeur qu’il serait imprudent de faire abstraction des projets actuellement en

² Décision D-2002-169, page 22.

³ R-3471-2001, HQD-3 doc. 1, page 14, R. 8.1.

négociation entre les clients potentiels et le Gouvernement du Québec⁴. De plus, nous souscrivons au point de vue du Distributeur que celui-ci est légalement tenu de livrer de l’électricité à quiconque en fait la demande sur le territoire québécois⁵. Donc, si entente il y a entre ces clients et le gouvernement, HQD sera dans l’obligation légale de fournir à ces clients l’électricité qu’ils demanderont.

À ce sujet, nous avons pris bonne note de la réponse du Distributeur aux questions 15.1 et 15.2 de la Régie (HQ-3 doc. Régie, pages 38-41). Nous encourageons la Régie à étudier plus à fond la possibilité de recourir à une tarification reflétant le coût marginal de production pour les futurs grands projets industriels.

2. Sujet n° 2 : Efficacité énergétique

De l’avis d’Option consommateurs, le thème de l’efficacité énergétique a retenu beaucoup d’attention dans les dossiers de la Régie de l’énergie depuis le début de ses activités en 1997 et ce, tant dans les dossiers relatifs à Hydro-Québec qu’à ceux des distributeurs gaziers. Nous croyons utile de réitérer la position d’Option consommateurs dans le contexte de cette audience.

Option consommateurs est un organisme très actif en efficacité énergétique. En effet, depuis plus de 7 ans, nous sommes l’un des partenaires privilégiés de l’Agence de l’efficacité énergétique et des distributeurs d’énergie pour la livraison du programme pour ménages à budget modeste. Depuis les tout débuts des programmes visant des personnes à faible revenu, le personnel d’Option consommateurs a réalisé des milliers de visites de logements dans la région montréalaise. Notre adhésion à la mise en place de programmes d’efficacité énergétique est donc très nette, dans la mesure où ces programmes se conforment à des critères de rentabilité économique et d’équité entre participants et non-participants.

Quant au premier point, Option consommateurs est d’avis que les distributeurs d’énergie se sont conformés aux désirs de la Régie de mettre en place des programmes d’efficacité énergétique qui

⁴ Voir, notamment, HQ-3 doc. Régie, page 7, R. 3.2. et 3.3.

⁵ Sous réserve de l’article 306 du règlement 663. Nous comprenons toutefois que Hydro-Québec n’a jamais invoqué cette disposition du règlement tarifaire (HQ-3 doc. AQLPA/SE, page 42, R. 3.1 (b)).

satisfont le test du coût total en ressources, qui fait intervenir l’ensemble des sommes devant être déboursées à la fois par le distributeur et par le client.

Dans un autre ordre d’idée, il nous semble évident que la rentabilité économique de l’efficacité énergétique pour le consommateur est d’autant plus douteuse que les tarifs d’électricité sont bas relativement à d’autres juridictions. En effet, il nous apparaîtrait surprenant que les consommateurs, pris dans leur ensemble, n’entreprennent des travaux d’isolation de leur habitation dans le seul but de réduire leur facture d’énergie, sans que des travaux de rénovation soient devenus nécessaires pour d’autres raisons (ex. : plomberie, électricité). Or, pour Option consommateurs, toute hausse de tarif qui ne serait pas justifiée par de la preuve démontrant une hausse du coût de service, serait complètement inacceptable et contraire à l’objectif intrinsèque de la réglementation économique d’un monopole, qui est d’établir des tarifs justes et raisonnables. **Option consommateurs s’oppose et s’opposera toujours vigoureusement à toute hausse des tarifs résidentiels de l’électricité dont le seul motif serait d’améliorer le signal de prix de l’électricité au Québec.** Les personnes à faible revenu qui, elles, n’ont pas accès à des mesures d’efficacité énergétique leur permettant d’économiser significativement sur leur facture sont à toutes fins pratiques captives et devront subir sans mot dire ces hausses de tarifs.

Or, en l’absence de hausses tarifaires marquées établissant ce signal de prix, les aides financières de toute sorte (comme des subventions ou du financement à taux d’intérêt réduit) seront vraisemblablement nécessaires pour inciter les consommateurs à entreprendre de tels travaux, et ces aides financières créeront à leur tour un impact tarifaire important⁶. Ceci nous amène à notre second point, soit l’équité entre les consommateurs.

Option consommateurs a réitéré à maintes reprises devant la Régie que l’impact tarifaire découlant des programmes d’efficacité énergétique était inéquitable envers les non-participants, en particulier les consommateurs à faible revenu. En effet, souvent ceux-ci ne peuvent se prévaloir des programmes d’efficacité énergétique qui ne sont pas spécifiquement conçus pour

⁶ Par exemple, HQD prévoit, dans le dossier R-3519-2003, de l’aide financière montant à 19,6 M\$ sur des dépenses totales de 40,4 M\$ en 2004, soit près de 50% des dépenses. Dans son dossier tarifaire 2003-2004, Gaz Métro estimait les aides financières à environ 3,4 millions \$ sur des dépenses totales de 5,0 millions \$ (R-3510-2003, SCGM-9 doc. 2, page 20), soit près de 70% des dépenses.

eux, en raison des barrières à la participation auxquelles ces consommateurs font face. Parmi celles-ci, on compte les incitatifs partagés entre un locataire et son propriétaire, le manque d’accès au capital pour financer des investissements à long terme, ainsi que des barrières informationnelles (analphabétisme et isolement social, notamment). À ceci s’ajoute le fait que les consommateurs à faible revenu utilisent l’énergie pour des usages domestiques de base (chauffage de l’eau et de l’espace, cuisinière, lessive), pour lesquels les réductions potentielles de consommation ne sont pas très significatives si l’on n’entreprend pas de « grosses » mesures comme des rénovations en profondeur.

Ceci dit, nous nous devons de souligner la préoccupation et les efforts constants qu’ont démontré depuis plusieurs années tant la Régie que les distributeurs d’énergie face à la problématique difficile des consommateurs à faible revenu. Cependant, nous considérons que l’effort doit être augmenté, notamment par des programmes d’aide directe pour soutenir les consommateurs en difficulté de paiement et des programmes pour améliorer le confort énergétique à l’intérieur des logements.

Quant à la question proprement dite de la contribution de l’efficacité énergétique à la sécurité d’approvisionnement des Québécois, il faut d’abord noter que la demande en électricité croîtra d’environ 450 MW et de 2,5 à 3,0 TWh par an sur l’horizon sous étude. De plus, dans la section 3.3 de notre mémoire, nous verrons que la marge de manœuvre en puissance demeure serrée, même en joignant les ressources du Distributeur et du Producteur. Finalement, notons que le PGEÉ du Distributeur vise des économies d’énergie totales de l’ordre de 750 GWh à l’horizon 2006, soit environs le quart de l’accroissement annuel de la demande en énergie.

Option consommateurs veut bien qu’il se fasse plus d’efficacité énergétique au Québec, mais force est de constater que la marche est haute entre 750 GWh et 3,0 TWh! De plus, quel que soit le niveau des investissements consacrés à l’efficacité énergétique, il ne faut pas ignorer que le marché prend du temps à réagir et que ces économies d’énergie ne se produiront pas du jour au lendemain. L’expérience de Gaz Métro montre bien que même avec un mécanisme incitatif à la performance, l’atteinte des objectifs a pris plusieurs années⁷. À notre connaissance, c’est en 2002-2003 que Gaz Métro a été pour la première fois en mesure d’atteindre ses objectifs, après

⁷ Voir R-3521-2003, SCGM-12 doc. 1, page 15.

trois ans d’opération.

Donc, si malgré des efforts substantiels en efficacité énergétique, la demande continue de s’accroître dans les prochaines années, alors il nous reste deux options : acheter sur les marchés, ou construire. Pour le long terme, Option consommateurs est d’accord que l’efficacité énergétique pourra permettre d’éviter des investissements en production à un coût raisonnable pour le consommateur, en autant que ces investissements rencontrent les critères de rentabilité usuels.

Option consommateurs s’en remet à la Régie pour quantifier les objectifs et les efforts financiers en efficacité énergétique mais, sur la base des données disponibles dans cette instance, Option consommateurs doute fortement que l’efficacité énergétique puisse dans les prochaines années permettre d’éviter la construction de capacité de production additionnelle; cela ne signifie pas pour autant que la construction de la centrale du Suroît soit nécessaire, comme nous le montrerons plus précisément dans la prochaine section.

3. Sujets n° 3 et 4 : Moyens de production à mettre en œuvre pour répondre à la demande

3.1. Avant-propos

Avant toute chose, il importe de bien situer le contexte dans lequel on traite ce sujet. Le cadre réglementaire actuel, issu de la Loi 116, prévoit que le Producteur fournit au Distributeur un volume d’électricité patrimonial de 165 TWh, plus les pertes associées à ce volume, selon les modalités établies par le Gouvernement du Québec par voie de règlement. Toute fourniture d’électricité supplémentaire doit être acquise par le Distributeur après un appel d’offre auprès de tous les fournisseurs d’énergie intéressés, y compris Hydro-Québec – Production. Le choix du producteur d’électricité doit se faire selon le prix le plus bas (article 74.1 de la LRÉ).

Par ailleurs, Hydro-Québec – Distribution doit soumettre à l’approbation de la Régie son plan d’approvisionnement en électricité, couvrant une période prospective de 10 ans (article 72 de la LRÉ). Ce nouveau cadre réglementaire a remplacé dans la LRÉ la planification intégrée de ressources.

Selon Option consommateurs, le nouveau cadre réglementaire vise spécifiquement à faire bénéficier les consommateurs du jeu de la concurrence dans un secteur d’activité (la production d’électricité) dans lequel les économies d’échelle auraient été progressivement épuisées. Selon notre compréhension, cet épuisement des économies d’échelle est l’une des origines du mouvement de déréglementation dans l’industrie électrique.

Toute banale que cette remarque puisse paraître, elle n’en conditionne pas moins toute l’analyse à laquelle la Régie et les participants à cette audience doivent se livrer. En effet, comme nous le verrons plus loin, si l’on change le cadre d’analyse, alors on change aussi les résultats de l’analyse. Nous soulignons, à cet égard, qu’il est possible que l’on n’ait pas encore épuisé les économies d’échelle réalisables dans le secteur de la production hydro-électrique au Québec⁸ et que d’autres facteurs y rendent la concurrence aléatoire, de sorte que le jeu de règles actuel pourrait ne pas correspondre à l’état réel du marché. Nous élaborerons sur ces questions plus loin.

3.2. Dans le cadre réglementaire actuel

3.2.1. La Plan d’approvisionnement 2002-2011 du Distributeur et ses suites

Dans sa décision D-2002-169, la Régie approuvait de façon générale le Plan d’approvisionnement 2002-2011 proposé par le Distributeur, le premier à être soumis en vertu du nouvel article 72 de la LRÉ. Dans sa décision, la Régie considérait raisonnables les prévisions de la demande fournies par le Distributeur ainsi que la stratégie d’approvisionnement et les critères d’appel d’offres qu’il proposait. Quant à Option consommateurs, elle était elle aussi pour l’essentiel d’accord avec les éléments contenus dans le plan d’approvisionnement, hormis quelques points particuliers⁹.

Les divers appels d’offres lancés par le Distributeur depuis la décision D-2002-17 sur la Phase I

⁸ Nous avons noté, en particulier, le coût unitaire moyen de chacun des projets en construction ou à l’étude dans le tableau 4.1.1. de la page 44 de la pièce HQP-3 doc. 1 : Grand-Mère, 37,9\$/MWh; Toulustouc, 35,5\$/MWh, Mercier, 45,7\$/MWh; Eastmain-1, 67,1\$/MWh; Péribonka, 54,9\$/MWh; Eastmain-1-A : 33,6\$/MWh. Au tableau 4.1.2 de la page suivante, il est indiqué que le complexe La Romaine coûterait 81,7\$/MWh. Nous notons finalement que ces montants ont été déterminés sur la base d’une hypothèse de taux de rendement sur l’avoir propre de 15,0%, un taux de rendement fort intéressant pour le Producteur, à notre avis.

⁹ Voir notes sténographiques du 14 mai 2001, dossier R-3470-2001, pp. 245-255, Plaidoirie d’Option consommateurs.

du Plan d’approvisionnement ont résulté jusqu’à présent en des contrats d’approvisionnement de près de 1200 MW produits par quatre fournisseurs distincts¹⁰, auxquels s’ajouteront les 1000 MW éoliens et, éventuellement, les 800 MW de cogénération. De plus, le Distributeur a annoncé son intention de lancer un appel d’offre pour les 400 MW modulables approuvés par la Régie dans sa décision D-2002-169.

Les prochains appels d’offre devraient fournir les quantités d’énergie suivantes¹¹ :

Tableau 1 - Contribution des nouveaux appels d’offres en énergie (TWh)									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Référence
<i>Cogénération (exclus)</i>	0	0	0.0	0.1	1.6	3.0	3.8	4.6	HQ-3 doc. OC, page 7, R. 4.2
biomasse	0	0	0.2	0.3	0.5	0.8	0.8	0.8	HQ-3 doc. OC, page 9, R. 7.1
éolien	0	0	0.0	0.5	0.7	1.0	1.3	1.7	HQ-3 doc. OC, page 9, R. 7.1
TCE-base	0	0	1.4	4.1	4.1	4.1	4.1	4.1	D-2003-159, p. 13 et HQD-2 doc. 1 (pour 2006)
HQP-base	0	0	0.0	2.4	2.9	2.9	2.9	2.9	D-2003-159, p. 13
HQP-cyclable	0	0	0.0	1.7	2.1	2.1	2.1	2.1	D-2003-159, p. 13
<i>sous-total (excl. cogén.)</i>	0.0	0.0	1.6	9.0	10.2	10.8	11.1	11.5	
modulable	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.9	2.9	= 400 MW @ F.U. 83% ¹²
<i>Nouveaux appro. de long terme</i>	0.0	0.0	1.6	9.0	10.2	10.8	14.0	14.4	
appro. add. requis (AAR)	0.3	4.3	8.7	10.3	12.6	14.6	17.3	19.8	État d’av. 2003, tableau 4.3.1, p. 24
surplus/(déficit)	-0.3	-4.3	-7.1	-1.2	-0.8	-0.8	0.5	-0.8	
surplus/(déficit) (% des AAR)	-100.0%	-100.0%	-81.6%	-12.0%	-6.3%	-5.3%	3.1%	-3.9%	

De plus, on prévoit obtenir les quantités de puissance suivantes :

¹⁰ Hydro-Québec – Production (600 MW), TransCanada Energy Ltd. (507 MW + 40 MW en période froide), Bowater et Kruger (34 MW en tout).

¹¹ Option consommateurs a appris le report de l’appel d’offres sur la cogénération, mais n’a pas pu consulter le contenu du décret reportant cet appel d’offres. Les quantités associées à la cogénération dans les tableaux qui suivent sont donc présentées à titre indicatif, réduisant ainsi d’autant la marge de manœuvre du Distributeur.

¹² L’hypothèse d’un facteur d’utilisation de 83% est tirée du dossier R-3470-2001, pièce HQD-2 doc. 3, page 6.

Tableau 2 - Contribution des nouveaux appels d’offres en puissance (MW)									
	04-05	05-06	06-07	07-08	08-09	09-10	10-11	11-12	Référence
Cogénération (exclus)	0	0	0	200	370	470	570	670	HQ-3 doc. OC, page 7, R. 4.2
biomasse	0	0	40	60	100	100	100	100	HQ-3 doc. OC, page 9, R. 7.1
éolien (équilibré)	0	0	40	60	90	120	150	180	basé sur HQP-3 doc. 1, page 9, R. 2.4
TCE-base	0	0	507	507	507	507	507	507	D-2003-159, p. 13
HQP-base	0	0	0	350	350	350	350	350	D-2003-159, p. 13
HQP-cyclable	0	0	0	250	250	250	250	250	D-2003-159, p. 13
sous-total (excl. cogén.)	0	0	587	1227	1297	1327	1357	1387	
modulable	0	0	0	0	0	400	400	400	D-2003-169, pp. 49-50
Nouveaux appro. de long terme	0	0	587	1427	1667	2197	1757	1787	
appro. add. requis (AAR)	0	540	810	1130	1350	1730	2160	2540	État d'av. 2003, tableau 4.3.2, p. 25
réserve (11% des AAR)	0	59.4	89.1	124.3	148.5	190.3	237.6	279.4	HQD-1 doc. 1, pp. 32-33, R. 12
TOTAL AAR	0	599.4	899.1	1254.3	1498.5	1920.3	2397.6	2819.4	
surplus/(déficit)	0.0	-599.4	-312.1	-27.3	-201.5	-193.3	-640.6	-1032.4	
surplus/(déficit) (% des AAR)	0.0%	-100.0%	-34.7%	-2.2%	-13.4%	-10.1%	-26.7%	-36.6%	

Ces chiffres montrent que, selon les échéanciers connus d’appels d’offres, le Distributeur sera en déficit énergétique durant toute la période sous étude, même après la mise en opération des nouveaux contrats d’approvisionnement en 2006 et en 2007. Ce déficit sera exacerbé par le report inattendu et inexplicable de l’appel d’offres sur la cogénération, qui représentait des quantités appréciables d’énergie et de puissance.

Il est par ailleurs important de noter que si le déficit d’énergie en 2010 et 2011 n’est pas plus grand encore, c’est parce que nous présumons de l’utilisation à pleine capacité des 400 MW modulables pour lesquelles le Distributeur n’a pas encore lancé d’appel d’offres. Or, l’on doit rappeler que ces 400 MW doivent également servir de réserve de puissance en vertu des normes du NPCC. Option consommateurs est d’avis qu’utiliser des moyens de réserve pour servir dans le scénario moyen est pour le moins hasardeux, et met à risque l’approvisionnement des consommateurs québécois. Il faudra vraisemblablement que le Distributeur procède à de nouveaux appels d’offres rapidement pour couvrir les besoins pour l’ensemble de l’horizon sous étude.

Nous croyons nécessaire de réitérer ici notre commentaire en ce qui a trait au Tarif BT, dont l’abolition et le transfert des charges vers d’autres sources d’énergie permettraient de dégager une marge de manœuvre substantielle (potentiellement jusqu’à 1500 MW et 2,1 TWh par

an) dans ce contexte extrêmement serré.

3.2.2. Les ressources du Producteur

Dans le cadre réglementaire actuel, il n’est pertinent d’étudier les ressources à la disposition du Producteur que dans la mesure où l’on a des doutes sur la capacité de celui-ci de se conformer à ses obligations légales, c’est-à-dire livrer l’électricité patrimoniale au Distributeur et livrer l’électricité en vertu de ses contrats d’exportation à long terme.

Or, bien qu’à ce moment-ci, il semble que le Producteur doive importer de l’électricité en période de pointe pour couvrir ses obligations patrimoniales, il appert de la documentation fournie par lui qu’il détiendra dès 2005-2006 la capacité de production dont il a besoin en puissance. En effet, selon la pièce HQP-1 doc. 1, page 15, les ressources non-engagées passeront de -513 MW en 2004-2005 à 75 MW en 2005-2006, puis à 630 MW en 2008-2009. Par la suite, l’incertitude touchant les centrales de Gentilly-2 et EM-1-A (formant ensemble plus de 1400 MW de puissance) nous empêchent d’être trop affirmatifs quant à l’évolution de la capacité de production. Notons finalement qu’une faible hydraulicité pourra éventuellement avoir un impact sur la puissance réellement disponible¹³.

L’impact de la construction du Suroît sur les ressources non-engagées du Producteur en puissance, en supposant sa mise en opération en 2008, serait d’ajouter 925 MW de production disponible à la pointe de 2008-2009, et les ressources non-engagées passeraient à un peu moins de 4% des ressources totales à la disposition du Producteur, contre environ 1,5% sans Le Suroît.

Ces chiffres suggèrent donc qu’en puissance, le Producteur détiendra vraisemblablement la capacité de production nécessaire pour rencontrer ses obligations légales et contractuelles.

En énergie, les divers scénarios d’hydraulicité présentés par le Producteur présentent une image préoccupante jusqu’en 2008, mais la situation semble se rétablir à partir de cette date. Nous reproduisons en annexe les divers scénarios fournis par le Producteur en réponse aux demandes de renseignements de la Régie et des intervenants, modifiés pour tenir compte du projet Le

¹³ HQ-3 doc. OC, page 20, R. 7.4.2.

Suroît. Le tableau suivant résumé l’impact potentiel de l’hydraulicité sur les ressources non-engagées.

Tableau 3 - Ressources non-engagées (TWh et %) selon divers scénarios d'hydraulicité (Avant Suroît)

Énergie (TWh)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Référence
Hydraulicité moyenne 50 ans, 50%	-3.4	0.3	0.6	0.3	1.6	9.5	12.8	12.7	HQP-1 doc. 1, page 13
Hydraulicité moyenne 50 ans (inc. 2004), 50%	-3.4	0.3	0.6	0.3	6.7	9.5	12.8	12.7	HQP-3 doc. 1, page 51
Hydraulicité moyenne 50 ans, 66%	-3.4	-0.2	0.1	0.3	0.1	0.0	2.3	12.7	HQP-1 doc. 1, page 14
Hydraulicité moyenne 50 ans, 34%	-3.4	0.3	0.6	7.8	12.1	14.0	12.8	12.7	HQP-3 doc. 1, page 50
Hydraulicité moyenne 50 ans, 90%	-3.4	-6.5	-6.2	-6.3	-6.0	-6.1	0.2	15.1	HQ-3 doc. FCEI, p. 103
Hydraulicité moyenne 20 ans, 50%	-5.5	-3.7	-3.4	-2.5	-2.2	-2.3	-4.0	5.9	HQ-3 doc. GRAME, Annexe 1
Énergie, % des ressources disponibles									
Énergie, % des ressources disponibles	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Référence de base
Hydraulicité moyenne 50 ans, 50%	-1.8%	0.2%	0.3%	0.2%	0.8%	4.7%	6.3%	6.2%	HQP-1 doc. 1, page 13
Hydraulicité moyenne 50 ans (inc. 2004), 50%	-1.8%	0.2%	0.3%	0.2%	3.4%	4.7%	6.3%	6.2%	HQP-3 doc. 1, page 51
Hydraulicité moyenne 50 ans, 66%	-1.8%	-0.1%	0.1%	0.2%	0.1%	0.0%	1.1%	6.2%	HQP-1 doc. 1, page 14
Hydraulicité moyenne 50 ans, 34%	-1.8%	0.2%	0.3%	4.0%	6.1%	7.0%	6.3%	6.2%	HQP-3 doc. 1, page 50
Hydraulicité moyenne 50 ans, 90%	-1.8%	-3.3%	-3.1%	-3.2%	-3.0%	-3.0%	0.1%	7.3%	HQ-3 doc. FCEI, p. 103
Hydraulicité moyenne 20 ans, 50%	-2.8%	-1.9%	-1.7%	-1.3%	-1.1%	-1.1%	-1.9%	2.9%	HQ-3 doc. GRAME, Annexe 1

D’après ces données, le Producteur ne rétablira sa marge de manœuvre en énergie que vers l’horizon 2009-2011 dans les scénarios moins favorables (66%, 90% et moyenne d’hydraulicité 20 ans), et vers 2008 dans les scénarios plus favorables. De plus, tel qu’indiqué plus haut, tout retard dans la mise en service des nouvelles centrales en cours de construction ou à l’étude repoussera vraisemblablement à encore plus loin le moment où le Producteur rétablira sa marge de manœuvre.

Voici ce que deviendraient ces mêmes données si Le Suroît était entrepris :

Tableau 4 - Ressources non-engagées (TWh et %) selon divers scénarios d'hydraulicité (Après Suroît)

Énergie (TWh)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Référence de base
Hydraulicité moyenne 50 ans, 50%	-3.4	0.3	0.6	0.3	4.8	16.0	18.3	19.2	HQP-1 doc. 1, page 13
Hydraulicité moyenne 50 ans (incl. 2004), 50%	-3.4	0.3	0.6	0.3	9.9	16.0	18.3	19.2	HQP-3 doc. 1, page 51
Hydraulicité moyenne 50 ans, 66%	-3.4	-0.2	0.1	0.3	3.3	6.5	7.8	19.2	HQP-1 doc. 1, page 14
Hydraulicité moyenne 50 ans, 34%	-3.4	0.3	0.6	7.8	15.3	20.5	18.3	19.2	HQP-3 doc. 1, page 50
Hydraulicité moyenne 50 ans, 90%	-3.4	-6.5	-6.2	-6.3	-2.8	0.4	5.7	21.6	HQ-3 doc. FCEI, p. 103
Hydraulicité moyenne 20 ans, 50%	-5.5	-3.7	-3.4	-2.5	1.0	4.2	1.5	12.4	HQ-3 doc. GRAME, Annexe 1
Énergie, % des ressources disponibles	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Référence de base
Hydraulicité moyenne 50 ans, 50%	-1.8%	0.2%	0.3%	0.2%	2.4%	8.0%	9.0%	9.4%	HQP-1 doc. 1, page 13
Hydraulicité moyenne 50 ans (incl. 2004), 50%	-1.8%	0.2%	0.3%	0.2%	5.0%	8.0%	9.0%	9.4%	HQP-3 doc. 1, page 51
Hydraulicité moyenne 50 ans, 66%	-1.8%	-0.1%	0.1%	0.2%	1.7%	3.2%	3.8%	9.4%	HQP-1 doc. 1, page 14
Hydraulicité moyenne 50 ans, 34%	-1.8%	0.2%	0.3%	4.0%	7.7%	10.2%	9.0%	9.4%	HQP-3 doc. 1, page 50
Hydraulicité moyenne 50 ans, 90%	-1.8%	-3.3%	-3.1%	-3.2%	-1.4%	0.2%	2.8%	10.5%	HQ-3 doc. FCEI, p. 103
Hydraulicité moyenne 20 ans, 50%	-2.8%	-1.9%	-1.7%	-1.3%	0.5%	2.1%	0.7%	6.0%	HQ-3 doc. GRAME, Annexe 1

Note: mise en service du Suroît en 2008, selon les quantités fournies à HQ-3, doc. OC, pp. 17-18, R. 6.4

Donc, la mise en service du Suroît à l’horizon 2008 devancerait à toutes fins utiles d’une année le rétablissement de la marge de manœuvre du Producteur en énergie. À partir de 2009, sauf dans les scénarios les moins favorables (90% et moyenne d’hydraulicité 20 ans), la marge de manœuvre en énergie devient au pire un peu serrée et potentiellement fort raisonnable¹⁴.

À la lumière de cette analyse, Option consommateurs constate, à l’instar du Bureau d’audiences publiques sur l’environnement (« BAPE ») dans son rapport sur la centrale du Suroît¹⁵, que le Producteur n’a pas besoin du Suroît pour rencontrer ses obligations propres. De plus, plus loin dans son mémoire, Option consommateurs conclut que le Québec n’a pas besoin du Suroît pour assurer l’approvisionnement énergétique des consommateurs québécois.

¹⁴ Option consommateurs désire souligner qu’elle utilise les prévisions d’hydraulicité telles que présentées et ne les remet pas en question dans le cadre de son mémoire. En effet, Option consommateurs ne possède pas l’expertise nécessaire pour évaluer la justesse et la raisonnable de ces prévisions et s’en remet pour ce faire à la Régie.

¹⁵ Rapport 170 du BAPE, page 26.

3.2.3. La centrale de Bécancour de TransCanada Energy Ltd.

Option consommateurs a pris connaissance du rapport du BAPE à propos de la centrale de Bécancour proposée par TCE¹⁶. Nous croyons nécessaire de faire quelques commentaires sur le projet de TCE.

Dans son rapport sur la centrale de Bécancour, le BAPE présentait avec force détails le processus administratif ayant conduit à la sélection du projet de TCE. En fin d’analyse, le BAPE « constat[ait] que le projet de centrale de cogénération de TransCanada Energy Ltd. à Bécancour a été sélectionné à l’issue d’un appel d’offres qui accordait la priorité aux plus bas soumissionnaires et ne comportait pas de critère de sélection relatif au développement durable. De plus, les paramètres de ce premier appel d’offres ne permettaient pas le recours aux importations d’électricité, à l’énergie éolienne ni aux projets d’efficacité énergétique pour combler la demande¹⁷ ». Le BAPE notait par ailleurs la volonté de la Régie de l’énergie d’inclure un critère de développement durable dans les prochains appels d’offres¹⁸.

D’autre part, le BAPE « constate que les projets hydroélectriques en exploitation depuis peu, en cours de réalisation, en attente d’autorisation, à l’étude ou annoncés par Hydro-Québec sont à même de compenser la plus grande part de la croissance anticipée de la demande québécoise en électricité d’ici l’horizon 2011, sans néanmoins à eux seuls satisfaire toute la croissance prévue durant cette période¹⁹ ». Cependant, le BAPE est préoccupé du fait que « les coûts de développement de (sic) prochains projets [hydroélectriques] sont croissants et, dans un contexte d’appel d’offres dont les critères de sélection sont notamment basés sur le critère du plus bas prix, il pourrait arriver que des contrats soient attribués pour d’autres filières de production moins avantageuses d’un point de vue social et environnemental²⁰ ».

C’est pour cette raison que le BAPE a émis son avis 21 :

Avis 21 — La commission est d’avis que les règles régissant l’approvisionnement des Québécois en énergie électrique doivent refléter les valeurs du développement

¹⁶ Respectivement, rapport 170 du BAPE, janvier 2003, et rapport 188, mars 2004.

¹⁷ Rapport 188 du BAPE, page 55.

¹⁸ Rapport 188 du BAPE, page 56.

¹⁹ Rapport 188 du BAPE, page 63.

²⁰ Rapport 188 du BAPE, pages 83-84.

durable auquel le gouvernement du Québec adhère et, en particulier, le degré de priorité accordé à l’efficacité énergétique et à l’hydroélectricité dans la stratégie québécoise sur les changements climatiques²¹.

En conclusion, le BAPE énonce sa position à l’effet que « [l]a construction d’une centrale de cogénération comme celle proposée par TransCanada Energy Ltd. à Bécancour correspond à un choix de dernier recours dans la stratégie québécoise de réduction des gaz à effet de serre et dans la Politique énergétique du Québec. La commission est d’avis que ce choix ne se justifie que si toutes les autres possibilités ont été épuisées. Or, la démonstration n’a pas été faite à ce jour²² ». De plus, le BAPE identifie plusieurs alternatives à la construction de centrales thermiques.

Nous comprenons donc de la position du BAPE que 1) les projets hydroélectriques en cours ou à l’étude, alliés avec de la puissance éolienne, sont suffisants pour contrebalancer le projet de Bécancour; et 2) que les règles des appels d’offres favorisent la filière thermique et sont contraires à la volonté maintes fois exprimées par Hydro-Québec et par le Gouvernement du Québec de continuer les développements hydroélectriques.

Pour ce qui est de la première conclusion, nous soumettons respectueusement que les données disponibles dans cette instance ne permettent pas d’atteindre la même conclusion. En effet, des tableaux 5 et 6 présentés plus bas, nous constatons qu’entre 2006 et 2008 inclusivement, le Québec est, au mieux, en situation de léger surplus en puissance et en déficit d’énergie. Après 2008, le bilan en énergie au Québec se desserre, mais le Québec est déficitaire en puissance. Et encore, ces données prennent en compte le 400 MW modulable pour lequel aucun appel d’offres n’a encore été lancé! De plus, tel qu’il a été maintes fois indiqué à la Régie, l’éolien ne fournit aucune garantie en puissance sans un service d’équilibrage²³, ce qui est particulièrement problématique pour les consommateurs québécois, étant donné l’importance du chauffage électrique. Or, à la lecture du rapport du BAPE, nous constatons que celui-ci n’a pas tenu compte de cette absence de fiabilité en puissance dans son analyse²⁴ mais il semble qu’il a fait

²¹ Rapport 188 du BAPE, page 84.

²² Rapport 188 du BAPE, page 95.

²³ Voir, notamment, HQ-3 doc. OC, pages 31-32, R. 4.2.1 et 4.2.2.

²⁴ Voir la figure 5-B à la page 67 du rapport du BAPE 188.

l’hypothèse d’un facteur d’utilisation de l’ordre de 30%²⁵.

Sur la question de l’équilibrage plus particulièrement, si l’hypothèse d’Hydro-Québec selon laquelle 1000 MW d’éoliennes résultent en approximativement 200 MW de puissance disponible après équilibrage est réaliste, une hypothèse sur laquelle Option consommateurs ne peut se prononcer, alors il faudra vraisemblablement construire à la fois des éoliennes en quantités très importantes et de la capacité d’entreposage en quantité correspondante pour équilibrer cette énergie. Nous soumettons qu’un tel plan, si bénéfique soit-il pour l’environnement, est probablement fort difficilement réalisable dans des délais raisonnables, tout en assurant la pointe hivernale d’ici 2011.

Option consommateurs est donc d’avis que la centrale de Bécancour sera nécessaire pour assurer l’approvisionnement énergétique des Québécois sur l’horizon sous étude. Nous enjoignons la Régie à recommander au Gouvernement du Québec de délivrer les autorisations environnementales pertinentes. Nous rappelons que Option consommateurs fait une distinction très nette entre la centrale de Bécancour et la centrale du Suroît, qui selon nous n’est pas nécessaire.

Pour ce qui est de la deuxième conclusion à propos des règles d’appel d’offres, nous y reviendrons plus loin.

3.2.4. Constatations d’Option consommateurs

Option consommateurs constate que, dans le cadre réglementaire actuel, le Distributeur ne possède actuellement pas des approvisionnements en énergie et en puissance suffisants pour couvrir le scénario moyen de la demande en électricité au Québec à l’horizon 2011. Il va de soi que l’abandon de grands projets industriels dégagerait de la marge de manœuvre, mais nous considérons que, pour l’essentiel, la réalisation de ces grands projets dépasse largement la seule volonté d’Hydro-Québec. Il est donc selon nous prudent de faire une provision pour ces grands projets.

Option consommateurs constate que la marge de manœuvre du Producteur demeurera faible

²⁵ Dans son tableau 8-D à la page 62 du rapport 188, il est indiqué que les 1000 MW d’énergie éolienne produiront 2,6 TWh par an.

jusqu’en 2008 mais qu’à partir de 2009, le Producteur retrouverait une certaine marge de manœuvre en énergie et en puissance et ce, avec ou sans la mise en service du Suroît en 2008. Cette analyse se rapproche donc de celle du BAPE qui, dans son rapport sur le Suroît, « constat[ait] qu’une nouvelle capacité de production en électricité pour 2006 ne serait pas nécessaire alors pour respecter les ventes d’électricité engagées par Hydro-Québec Production au Québec. La capacité de production d’Hydro-Québec pourrait en 2006 assurer la livraison de l’électricité patrimoniale et de l’énergie engagée dans le cadre de l’appel d’offres de février 2002 d’Hydro-Québec Distribution²⁶ ».

Option consommateurs croit utile de rappeler que tout retard dans la mise en service des centrales en cours de construction ou à l’étude par rapport à l’échéancier actuellement prévu crée un risque supplémentaire en termes d’approvisionnements énergétiques. En particulier, Option consommateurs souligne que tout retard dans la mise en service de la centrale de TransCanada Energy risque d’amplifier considérablement la problématique de la sécurité d’approvisionnement des consommateurs Québécois, ce qui n’est pas souhaitable, selon Option consommateurs.

Finalement, Option consommateurs constate que tant pour le Distributeur que pour le Producteur, le problème d’approvisionnement se situe durant la période 2004-2008, où les deux devront vraisemblablement recourir à des achats de court terme pour combler leurs obligations respectives envers la clientèle québécoise. Ceci pourrait s’avérer particulièrement problématique si la demande en électricité devait être plus forte que ce que prévoit le scénario moyen à conditions climatiques normales.

3.2.5. Conclusion

Si l’analyse générale que nous faisons des données fournies par Hydro-Québec est correcte, Hydro-Québec – Distribution subira pour l’avenir prévisible un déficit d’énergie et de puissance, tandis que Hydro-Québec – Production détiendra dès 2005 un léger surplus de capacité de production, qui s’accroîtra progressivement les années suivantes. Le Distributeur devrait donc, selon nous et en vertu du cadre réglementaire actuel, procéder le plus rapidement possible à des

²⁶ Rapport 170 du BAPE, page 26.

appels d’offres pour de l’énergie électrique livrable à l’horizon 2009, dont les 400 MW modulables déjà approuvés par la Régie^{27,28}.

Pour Option consommateurs, le problème de la sécurité énergétique au Québec sera donc très préoccupant d’ici 2008, car les consommateurs québécois ne peuvent, réalistement, penser obtenir des sources d’approvisionnement fiables, en quantités intéressantes et à un prix raisonnable d’ici la date prévue de mise en service de la centrale de TransCanada Energy, en 2006.

Option consommateurs croit donc nécessaire de recommander fortement à la Régie qu’elle recommande au Gouvernement du Québec de donner son aval au projet de TransCanada Energy, celui-ci ayant été sélectionné après deux audiences publiques²⁹ en vertu des règles approuvées par la Régie en conformité du cadre légal et réglementaire applicable.

3.3. L’état de la demande et de l’offre d’électricité au Québec d’ici 2010

Tel que nous le disions en avant-propos, le cadre réglementaire nous impose de regarder l’état des approvisionnements pour chacune des deux divisions d’Hydro-Québec en charge de se procurer de tels approvisionnements pour leurs besoins propres, soit le Distributeur et le Producteur. Nous avons constaté, dans la section précédente, que le Distributeur allait souffrir d’un manque de capacité de production en énergie et en puissance durant tout l’horizon à l’étude dans un scénario moyen de demande à conditions climatiques normales. Quant au Producteur, il détiendrait de la capacité de production suffisante en puissance et en énergie pour satisfaire ses obligations patrimoniales et d’exportation fermes, mais guère beaucoup plus. En l’absence de nouvelles sources de production pour remplacer Gentilly-2 en cas de fermeture, le Producteur ne serait vraisemblablement pas en mesure de participer à de nouveaux appels d’offres du Distributeur.

²⁷ Décision D-2002-169, pages 49-50.

²⁸ Nous rappelons que ces conclusions sont tirées étant donné le cadre réglementaire actuel. Dans la section suivante, nous verrons que, pris ensemble, le bilan en énergie au Québec se desserre à partir de 2009, mais le bilan en puissance demeurera préoccupant jusqu’en 2011-2012.

²⁹ R-3470-2001 et R-3515-2003.

Quel serait l’état de l’offre et de la demande au Québec si l’on faisait abstraction du cadre réglementaire actuel? Les deux tableaux suivants résument la capacité de production à la disposition du Distributeur³⁰ et du Producteur en regard des prévisions d’accroissement de la demande soumises par le Distributeur et d’un scénario d’hydraulicité tel que présenté à HQP-1 doc. 1 page 13.

Tableau 5 – Bilan en puissance au Québec								
Puissance en MW	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
Hydro-Québec - Production								
Ressources actuelles HQP	38360	38350	38343	38336	38326	38316	37715	37515
Ressources non engagées HQP	-513	75	191	162	630	637	568	613
Ressources disponibles HQP sans Suroît	38360	38425	38534	38498	38956	38953	38283	38128
Ress. Non-engagées en % des ress. disponibles	-1.3%	0.2%	0.5%	0.4%	1.6%	1.6%	1.5%	1.6%
Hydro-Québec - Distribution								
Sous-total nouveaux appro. de long terme	0	0	587	1227	1297	1727	1757	1787
Ajustement équilibrage éolien	0	0	-40	-60	-90	-120	-150	-180
TOTAL nouveaux appro. de long terme	0	0	547	1167	1207	1607	1607	1607
TOTAL HYDRO-QUÉBEC								
Capacité totale disponible sans Suroît	-513	75	738	1329	1837	2244	2175	2220
Appro. Add. Requis (AAR) + réserve 11%	0	599.4	899.1	1254.3	1498.5	1920.3	2397.6	2819.4
Surplus (déficit) total avant Suroît	-513	-524.4	-161.1	74.7	338.5	323.7	-222.6	-599.4
en % des ressources totales disponibles	-1.3%	-1.4%	-0.4%	0.2%	0.8%	0.8%	-0.6%	-1.5%
Impact du Suroît (HQP-OC, R.7.8, pp. 21-22)					925	925	925	925
Surplus (déficit) total après Suroît	-513.0	-524.4	-161.1	74.7	1263.5	1248.7	702.4	325.6
en % des ressources totales disponibles	-1.3%	-1.4%	-0.4%	0.2%	3.1%	3.0%	1.7%	0.8%

(*) Nous comprenons que l’équilibrage de l’énergie éolien ne crée pas de puissance mais qu’il en déplace, cependant.

³⁰ En excluant les quantités associées aux appels d’offres sur la cogénération.

Tableau 6 – Bilan en énergie au Québec								
Énergie en TWh	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hydro-Québec - Production								
Ressources actuelles HQP	193.6	191.8	191.7	191.5	191.4	191.4	188	186.9
Ressources non engagées HQP	-3.4	0.3	0.6	0.3	1.6	9.5	12.8	12.7
Ressources disponibles HQP sans Suroît	190.2	192.1	192.3	191.8	193	200.9	200.8	199.6
Ress. Non-engagées en % des ress. disponibles	-1.76%	0.16%	0.31%	0.16%	0.83%	4.73%	6.37%	6.36%
Hydro-Québec - Distribution								
TOTAL nouveaux appro. de LT	0.0	0.0	1.6	9.0	10.2	10.8	14.0	14.4
TOTAL HYDRO-QUÉBEC								
Capacité totale disponible sans Suroît	-3.4	0.3	2.2	9.3	11.8	20.3	26.8	27.1
AAR	0.3	4.3	8.7	10.3	12.6	14.6	17.3	19.8
Surplus (déficit) total avant Suroît	-3.7	-4.0	-6.5	-1.0	-0.8	5.7	9.5	7.3
en % des ressources totales disponibles	-1.9%	-2.1%	-3.4%	-0.5%	-0.4%	2.7%	4.4%	3.4%
Impact du Suroît (HQP-OC, R.6.4, pp. 17-18)					3.2	6.5	5.5	6.5
surplus (déficit) total après Suroît	-3.7	-4.0	-6.5	-1.0	2.4	12.2	15.0	13.8
en % des ressources totales disponibles	-1.9%	-2.1%	-3.4%	-0.5%	1.2%	5.6%	6.8%	6.3%

Ces deux tableaux suggèrent donc que même en combinant la capacité de production respective du Distributeur et du Producteur, le Québec demeurera en déficit d’énergie jusqu’en 2008, mais que la situation se rétablira dès 2009. **En puissance, cependant, le Québec se trouve dans une situation fort inconfortable sur tout l’horizon d’analyse : quoiqu’il y ait un léger surplus entre 2007-2008 et 2009-2010, il n’y pratiquement aucune marge de manœuvre en puissance sur tout l’horizon sous étude.** Cette situation est très préoccupante pour Option consommateurs, dont l’objectif primordial est la sécurité d’approvisionnement à un coût raisonnable. Or, comme l’indique le Distributeur en réponse à l’une de nos demandes de renseignements³¹, ce n’est pas la puissance interruptible qui peut pallier cette situation extrêmement critique. Nous rappelons que cet état de fait a été exacerbé par la décision inattendue et inexplicable du Gouvernement du Québec de reporter indéfiniment les appels d’offres sur la cogénération. Ce faisant, l’approvisionnement des consommateurs québécois est à risque.

En dépit de ceci, il ressort de cette analyse que le Québec n’aura pas besoin de construire la

³¹ HQ-3 doc. OC, page 8, R. 5.2.

centrale du Suroît pour ses besoins propres d’ici 2010, dans la mesure où le cadre réglementaire est modifié pour redonner aux Québécois un accès prioritaire à la capacité de production d’Hydro-Québec. Cependant, de la puissance supplémentaire sera vraisemblablement nécessaire sur le réseau pour donner un peu plus de marge de manœuvre à Hydro-Québec afin assurer l’approvisionnement des Québécois, mais elle peut être fournie plus avantageusement par d’autres sources de production que la centrale du Suroît.

D’autre part et si le cadre réglementaire ne devait pas être modifié d’ici là, le Québec pourrait se retrouver en 2008 dans la situation fort étrange pour les consommateurs québécois où le Distributeur serait en déficit énergétique alors que le Producteur serait, lui, en surplus énergétique. Un déficit énergétique amènerait inévitablement le lancement d’appels d’offres et possiblement, par la suite, la construction de nouvelles centrales de production, si le Producteur ne participait pas aux appels d’offres ou n’obtenait pas de contrats dans ces appels d’offres. Cela nous conduit à l’une des questions les plus importantes dans ce débat : le cadre réglementaire est-il approprié?

3.4. Le cadre réglementaire actuel est-il approprié?

Dans cette section, nous traiterons du processus ayant été mis en place par la Loi 116 pour l’acquisition de nouveaux approvisionnements énergétiques afin de desservir les consommateurs québécois. Nous sommes d’avis que cette question est centrale dans la problématique actuelle de sécurité d’approvisionnement et qu’elle doit recevoir de la Régie un traitement approprié dans son avis au Ministre.

La Loi 116 a substitué à la juridiction de la Régie sur la production d’électricité patrimoniale un coût fixé dans la loi, et a substitué au plan de ressources la combinaison d’un plan d’approvisionnement et d’un processus d’appel d’offre pour les approvisionnements additionnels requis. Option consommateurs note la volonté du législateur de faire bénéficier les consommateurs du jeu de la concurrence, mais force est de constater que cela a créé d’autres problèmes, notamment du côté de l’acceptabilité des nouveaux ouvrages de production de grande taille mais aussi du côté des règles de la concurrence au Québec.

3.4.1. Qui est responsable de l’approvisionnement électrique des consommateurs québécois?

Option consommateurs participe aux audiences de la Régie depuis sa création en 1997. De cette expérience, l’organisme a développé une bonne compréhension du cadre juridique et réglementaire applicable au secteur électrique. Nous posons la question de la responsabilité dans le contexte où nous savons pertinemment que c’est la division Distribution d’Hydro-Québec qui est devant la Régie responsable des approvisionnements électriques. Cependant, malgré tous les mécanismes que la Régie voudra bien mettre en place pour assurer une certaine distance entre le Distributeur et le Producteur (ex. codes de conduite), il apparaît assez clair que dans les faits, c’est Hydro-Québec, à titre d’entreprise intégrée, qui demeurera responsable de l’approvisionnement des Québécois en électricité. Ceci est vrai, à notre avis, tant aux yeux des consommateurs qu’à ceux du gouvernement, sinon celui-ci n’aurait pas demandé à la Régie de refaire dans la présente instance une bonne partie du travail qu’elle a déjà fait dans le cadre des dossiers R-3470-2001, R-3473-2001, R-3492-2002 et R-3519-2003. Finalement, c’est probablement vrai également aux yeux de l’ensemble des gens oeuvrant chez Hydro-Québec qui, après tout, y ont fait leur carrière.

Cette question n’est pas que philosophique; elle est aussi très concrète. L’enjeu, selon nous, est l’adéquation de l’offre et de la demande sur l’ensemble du territoire québécois. La planification de leurs besoins propres par le Distributeur et par le Producteur risque de mener, en théorie, à une surabondance de ressources, ce qui n’est guère mieux qu’un manque de ressources, dans la mesure où chacun entreprend des projets de production sans une vue d’ensemble complète des besoins électriques au Québec. Pour Option consommateurs, l’éclatement de la planification centralisée des approvisionnements énergétiques contrevient à une attente légitime des Québécois, pour qui la responsabilité en incombe d’abord et avant tout à Hydro-Québec, dans son intégralité et sous l’égide de la Régie de l’énergie.

À notre avis, la difficulté d’Hydro-Québec à « vendre » ses nouveaux projets de production, comme le Suroît, est notamment liée à un manque de limpidité, du point de vue du public, quant au(x) besoin(s) que ces ouvrages viennent combler. Par exemple, nous avons noté la réponse, inscrite à maints endroits dans la documentation du Producteur, que le Suroît servirait à remplir ses obligations générales, comme l’électricité patrimoniale et ses contrats d’exportation fermes,

tout en améliorant la sécurité d’approvisionnement des consommateurs québécois. Nous ne contestons pas ces motifs a priori. Seulement, dans la mesure où le Suroît n’est pas « dédié » aux approvisionnements des Québécois et que le Producteur détient et détiendra pour l’avenir prévisible la capacité de production nécessaire pour rencontrer ses obligations légales, il est difficile pour le public de conclure autrement que le projet servirait vraisemblablement à réaliser aussi (et peut-être surtout) des exportations. Or, construire pour répondre à des besoins bien déterminés est une chose, et si l’on peut commercialiser de la capacité excédentaire entre-temps, d’autant mieux; mais construire dans le seul but d’exporter et de réaliser des activités commerciales, c’est une autre paire de manches dans l’esprit du public.

Dans un autre ordre d’idée, Option consommateurs voit d’un fort mauvais œil la situation actuelle selon laquelle c’est le Producteur qui est appelé en renfort pour fournir l’électricité faisant défaut au Distributeur, comme par exemple dans le cas du Tarif BT, mais à un prix de marché. Pour Option consommateurs, cette situation s’apparente fort à un marché captif où un monopole non-réglementé profite de sa position pour soutirer une rente non-méritée à sa clientèle.

Il serait selon nous approprié que la question du modèle de réglementation de la production soit débattue plus à fond pour que le modèle général de réglementation d’Hydro-Québec dans son ensemble satisfasse les attentes des Québécois et permette le développement des ressources de production pour le plus grand bénéfice de la société dans son ensemble.

3.4.2. Les règles d’appel d’offres et le développement hydroélectrique

À l’instar du BAPE, nous nous questionnons sur la possibilité de concilier développement hydroélectrique et appels d’offres sur la base du prix le plus bas. Comme le laisse entendre le BAPE aux pages 83 et 84 de son rapport sur la centrale de Bécancour, il est possible que les Québécois en soient rendus à se procurer de l’électricité d’origine thermique simplement en raison des règles d’appel d’offres.

Dans un autre ordre d’idées, Option consommateurs se questionne tout autant sur la règle établissant Hydro-Québec – Production comme un soumissionnaire comme les autres. De par sa

taille et ses coûts de production très faibles en raison de son parc hydraulique, le Producteur est susceptible d’être le détenteur d’un pouvoir de marché qui, s’il est mis à exécution, a tout le potentiel de tuer le marché des approvisionnements électriques au Québec dans le futur. Si l’objectif de la Loi 116 est d’établir une concurrence saine pour les approvisionnements additionnels, alors toute perception de favoritisme envers le Producteur ou d’utilisation par celui-ci de sa taille pour bloquer ou même limiter l’entrée de concurrents dans le marché aurait nécessairement des effets négatifs dans le marché, et les intérêts futurs des consommateurs québécois en seraient inévitablement affectés. Une telle perception négative pourrait être amplifiée par le fait que le Producteur entreprenne la construction d’une centrale hydroélectrique d’envergure avant même l’attribution d’un contrat par le Distributeur, se dotant par le fait même d’une capacité de production excédentaire pour le futur. Or, la Régie n’est pas sans savoir que dans tout marché, l’existence de capacité excédentaire fait en général réduire les marges d’opération et les prix, ce qui pourrait couper l’herbe sous le pied de tout concurrent éventuel. Le Producteur pourrait néanmoins fournir de l’électricité au Distributeur à un prix qui excède largement son coût de production et cette rente du Producteur aurait un effet déterminant sur les demandes de hausses tarifaires du Distributeur³².

Option consommateurs n’a aucune raison de croire que Hydro-Québec – Production s’est comporté dans le passé ou qu’il se comportera dans le futur de manière inappropriée envers ses concurrents. Ce n’est d’ailleurs pas nécessairement dans son intérêt propre; tout dépend de son coût d’opportunité. Mais nous croyons que les intérêts des consommateurs dictent la clarté du processus et des règles d’appel d’offres : on ne peut à la fois vouloir faire jouer le jeu de la concurrence pour les besoins des Québécois et favoriser une source d’approvisionnement particulière (l’hydroélectricité), car ce serait contraire à l’intention de la Loi sur la Régie de l’énergie de traiter également toutes les sources d’approvisionnement (a. 74.1 (2°)).

Autrement dit, si, comme société, nous désirons que l’approvisionnement électrique se fasse par le biais du développement d’une source d’approvisionnement particulière (l’hydroélectricité), le processus d’appel d’offres actuel est non seulement inutile et inefficace, mais potentiellement dommageable aux intérêts des consommateurs à long terme.

³² Voir note de bas de page 8 plus haut, à comparer avec les 55,0\$/MWh et 74,0\$/MWh que coûtent respectivement les contrats de HQP en base et cyclable à la suite de l’appel d’offre A/O 2002-01.

3.4.3. L’électricité patrimoniale et la réglementation de la production

De la discussion sur les appels d’offres dans la section précédente émerge une réflexion corollaire : si le développement hydroélectrique doit être favorisé pour subvenir aux besoins des Québécois et si Hydro-Québec est la seule entité légalement autorisée à entreprendre des projets de grande envergure, alors la protection des consommateurs exige quelque forme de réglementation de la production pour éviter que les consommateurs ne paient plus cher que ce qu’il en coûte pour produire livrer l’électricité.

En quelque sorte, l’encadrement réglementaire actuel contient une forme de réglementation : l’électricité patrimoniale à un prix fixe de 2,79¢ par kWh. De l’avis d’Option consommateurs, le problème majeur avec cette approche en est surtout un de transparence et de confiance envers le mode de réglementation. Du point de vue du public, la quantité et le prix de l’électricité patrimoniale ont été déterminés de manière très arbitraire, même si on se doute bien qu’ils n’ont pas été « tirés d’un chapeau ». De plus, lors de l’adoption de la Loi 116 en juin 2000, hors de l’enceinte de l’Assemblée nationale et des cercles informés (dont nous ne sommes pas), peu de gens avaient pu se prononcer sur la forme de réglementation de la production et sur son contenu. À ce jour encore, tout le cadre réglementaire demeure bien mystérieux dans notre esprit, nous qui ne sommes pourtant pas les moins familiers avec le processus réglementaire devant la Régie de l’énergie.

Nous sommes d’avis que la forme et le contenu de la réglementation de la production doivent être revus afin de renforcer la transparence du processus de détermination des tarifs et d’assurer l’adhésion du public aux décisions d’Hydro-Québec et du Gouvernement pour les nouveaux ouvrages de production.

4. Conclusions d’Option consommateurs

4.1. Sujet n°1 : Prévisions de la demande

Option consommateurs considère raisonnables les prévisions de la demande mises de l’avant par le Distributeur. Cependant, nous suggérons à la Régie d’étudier la possibilité d’abolir complètement le Tarif BT et, dans cette optique, de transférer ces charges vers une autre source

d’énergie, préférablement le gaz naturel. Une telle réduction de la consommation dégagerait une marge de manœuvre pouvant atteindre jusqu’à près de 1500 MW de puissance souscrite et des ventes de 2,1 TWh par année.

4.2. Sujet n° 2 : Efficacité énergétique

Option consommateurs est d’accord avec la mise en place de programmes plus ambitieux que ceux actuellement approuvés, mais croit que le marché prendra du temps à réagir. Dans le cadre réglementaire actuel, où le Distributeur procède par appel d’offres pour obtenir de nouveaux approvisionnements, Option consommateurs est sceptique quant à la possibilité d’économiser suffisamment de puissance et d’énergie à d’ici 2008-2009 pour éviter la construction de nouvelles centrales.

De nouvelles centrales pourraient cependant être évitées après 2008-2009 en permettant aux consommateurs québécois l’accès prioritaire à l’ensemble des ressources du Producteur.

4.3. Sujets n° 3 et 4 : Moyens de production

Option consommateurs constate que tant le Distributeur que le Producteur seront dans une situation précaire quant à la puissance et l’énergie disponible jusqu’en 2008.

Option consommateurs constate qu’il y aura en 2008 suffisamment de capacité de production en service au Québec pour subvenir aux besoins des consommateurs québécois dans un scénario moyen à condition climatique normale et sans avoir recours au Suroît, dans la mesure où tous les autres projets du Producteur en construction ou à l’étude seront réalisés dans les temps prévus et où le Distributeur peut compter sur le contrat de TCE et les 400 MW modulables déjà approuvés. Option consommateurs ne croit donc pas que la construction de la centrale du Suroît soit nécessaire.

Cependant, Option consommateurs constate que, sans changements au cadre réglementaire actuel, le Distributeur sera en déficit énergétique entre 2004 et 2011 (et par des quantités importantes) et que le Producteur sera en surplus énergétique (énergie et puissance) après 2008. Pour pallier cette situation, le Distributeur devra lancer plusieurs appels d’offres pour plus de près de 2000 MW de puissance ferme d’ici 2011.

Option consommateurs est d’avis que la centrale de Bécancour du promoteur TransCanada Energy Ltd. est nécessaire à l’approvisionnement électrique des Québécois, sa sélection ayant été reconnue et approuvée par la Régie.

Option consommateurs s’explique mal la décision du Gouvernement du Québec de reporter indéfiniment les appels d’offres sur la cogénération, et considère qu’ils devraient être relancés le plus tôt possible. Pour remplacer la cogénération, la Régie pourrait envisager un mélange d’énergie éolienne et d’hydroélectricité mais, en raison du peu de marge de manœuvre en puissance et des délais de construction pour une centrale hydraulique, Option consommateurs doute qu’Hydro-Québec ait la marge de manœuvre pour dédier une partie de sa puissance actuelle pour équilibrer des quantités importantes d’énergie éolienne³³. Le recours à la cogénération est peut-être inévitable, dans le contexte actuel de l’offre et de la demande en électricité.

4.4. Le cadre réglementaire

Option consommateurs est d’avis que le cadre réglementaire introduit par la Loi 116 comporte des défauts importants qui doivent être corrigés pour assurer la sécurité d’approvisionnement à long terme en électricité à un coût raisonnable pour le consommateur. Parmi les changements à apporter, la Régie de l’énergie devrait pouvoir étudier les projets de production d’Hydro-Québec et faire des recommandations au gouvernement au moins sur le plan économique, voire aussi sur les plans social et environnemental. Pour éviter la duplication de responsabilités et de processus avec d’autres organismes d’évaluation, comme le BAPE, le gouvernement et les instances réglementaires pourraient prévoir un processus d’évaluation et d’approbation réglementaire intégré, un peu sur le modèle adopté par l’Office national de l’énergie et d’autres organismes fédéraux dans le cas de grands projets complexes³⁴. Le gouvernement pourrait aussi revoir l’ensemble du processus dans une optique d’efficacité réglementaire.

D’autre part, la préférence des décideurs publics en faveur de l’hydroélectricité par rapport à d’autres sources de production de grande taille, si pertinente soit-elle des points de vue social,

³³ Voir HQP-3 doc. 1, page 42, Annexe 2.2.

³⁴ La Régie pourra, à titre d’exemple, se référer au site internet du Secrétariat du projet de gaz du nord : http://www.ngps.nt.ca/index_f.html.

économique et environnemental, nous semble mal cadrer avec la volonté du Législateur de favoriser la concurrence sur la base du prix le plus bas. Nous craignons que cette concurrence ne se fasse au détriment des consommateurs.

Finalement, Option consommateurs croit qu’il serait approprié de remettre en question le mode de réglementation économique de la production sous contrôle du Producteur et d’étudier des modèles alternatifs pour balancer la nécessaire transparence du processus, la justesse des tarifs et les intérêts financiers d’Hydro-Québec et de son actionnaire.

Il importe de souligner que ceci ne veut pas dire pour autant que les décisions ayant été prises par le Gouvernement du Québec ou Hydro-Québec dans le passé ont nécessairement été contraires aux intérêts fondamentaux des Québécois, comme citoyens et comme consommateurs. Par exemple, nous saluons la volonté du Législateur de maintenir un certain niveau d’interfinancement au bénéfice des consommateurs résidentiels. Par ailleurs, étant donné la sensibilité du public pour les enjeux économiques, sociaux et environnementaux des enjeux que suscitent la construction de centrales de production (les enjeux autochtones, pour ne nommer que ceux-là), il nous apparaît souhaitable que ce soit les élus qui, avec le support et l’expertise de la Régie de l’énergie, délivrent les autorisations de construction de nouvelles centrales et ce, dans le meilleur intérêt général. Ceci n’est cependant pas et ne devrait pas être incompatible avec un processus d’évaluation économique et environnemental public et transparent des projets, dans lequel toute partie intéressée pourrait faire valoir son point de vue.

Finalement, Option consommateurs croit que sa participation à cette consultation aura été bénéfique aux délibérations de la Régie. Option consommateurs demande donc respectueusement le remboursement intégral de ses frais de participation à cette audience.