

OBSERVATIONS DE L'UNION DES CONSOMMATEURS

Régie de l'énergie

R-3573-2005

**DEMANDE D'APPROBATION D'UNE
ENTENTE D'INTÉGRATION ÉOLIENNE**

24 novembre 2005

1. Présentation de l'Union des consommateurs

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

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

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

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

2. Contexte général

Le 5 juillet 2005, Hydro-Québec, dans ses activités de distribution (ci-après « le Distributeur »), déposait à la Régie de l'énergie (ci-après « la Régie ») une demande visant l'approbation d'une entente d'intégration éolienne. L'entente, signée le 9 juin 2005, « vise à établir les termes et conditions de la vente des produits par le Producteur au Distributeur ».¹

L'approbation de cette entente par la Régie est devenue nécessaire suite aux décisions de cette dernière relativement à l'énergie éolienne depuis l'adoption, par le gouvernement du Québec, du *Règlement sur l'énergie éolienne et sur l'énergie produite avec de la biomasse*.² La Régie a, entre autres, décidé sur les contrats d'approvisionnement d'un bloc d'énergie éolienne (D-2005-129, dossier R-3569-2005) et sur le service d'équilibrage associé (D-2005-178, dossier R-3550-2004).

Dans sa décision D-2005-191 (p. 3) émise dans le présent dossier, la Régie annonce qu'elle examinera la demande « telle que soumise par le Distributeur » et qu'elle « tient à éviter toute reprise de débat sur des sujets déjà traités » dans le Plan d'approvisionnement 2005-2014 du Distributeur (R-3550-2004).

¹ HQD-1, Document 1, clause 2. Le Producteur est Hydro-Québec dans ses activités de production.

² Décret 352-2003 (5 mars 2003).

L'Union des consommateurs soumet à la Régie ses observations dans le présent dossier visant l'approbation de l'entente d'intégration éolienne conclue entre le Distributeur et le Producteur.

3. Contexte de l'entente d'intégration éolienne

Dans sa décision D-2005-178 (p. 26), la Régie concluait « qu'un service d'équilibrage est nécessaire pour le moment et pour les 990 MW issus du premier appel d'offres, aux fins du respect du critère de fiabilité en puissance ».

Dans le dossier R-3550-2004, les réserves de l'Union des consommateurs (ci-après UC) relativement à un service d'équilibrage éolien émanait principalement du fait qu'elle ne connaissait pas le prix d'un tel service et qu'il manquait de données pour mieux apprécier, entre autres, la contribution en puissance du bloc d'énergie éolienne découlant de l'appel d'offre A/O 2003-02.

Une partie des éléments inconnus d'alors sont maintenant soumis pour approbation à la Régie. Les différents prix des produits souscrits par le Distributeur (service d'équilibrage, puissance et énergie) et le coût estimé de ces produits sont présentés dans l'entente ou dans la preuve. Toutefois, l'UC maintient ses réserves quant à l'utilité d'une telle entente jusqu'au prochain dossier sur le Plan d'approvisionnement du Distributeur (en 2007).

En effet, la Régie prévoit réévaluer le besoin d'un service d'équilibrage dans le prochain Plan d'approvisionnement du Distributeur. Elle a de plus demandé au Distributeur d'explorer la possibilité d'adapter le service afin qu'il réponde à des besoins cyclables :

[...] Des études additionnelles ont été entreprises par le Distributeur pour mieux cerner le niveau de puissance ferme pouvant être associé à ces parcs éoliens à la pointe. La Régie encourage la poursuite d'études permettant, entre autres, de préciser la quantité de puissance qui pourra être incluse au bilan du Distributeur sans service d'équilibrage. Dans l'attente de ces études, elle conclut qu'un service d'équilibrage est nécessaire pour le moment et pour les 990 MW issus du premier appel d'offres, aux fins du respect du critère de fiabilité en puissance. Pour cette raison, il n'est ni utile ni opportun de reporter l'étude du besoin du service d'équilibrage. La Régie réévaluera le besoin d'un tel service dans le prochain plan d'approvisionnement du Distributeur.

Nature du service

Le Distributeur présente un service d'équilibrage ayant pour effet de convertir la production éolienne en production de base à puissance constante. Selon la Régie, l'obtention de livraisons uniformes tout au long de l'année n'est pas nécessairement la façon optimale d'intégrer la production éolienne aux bilans en énergie et en puissance. Elle est d'avis qu'il pourrait être opportun d'adapter ce service d'équilibrage afin qu'il réponde aussi à des besoins cyclables. La Régie demande au

Distributeur d'explorer cette alternative et de produire les résultats de son analyse dans son prochain plan d'approvisionnement. [...] ³
(nos soulignés)

Les observations que l'Union des consommateurs soumet à la Régie dans le cadre du présent dossier (R-3573-2005) sont en partie déterminées par le contexte réglementaire particulier dans lequel s'inscrit le service d'équilibrage éolien mentionné précédemment.

4. Appréciation de l'entente d'intégration éolienne

4.1 Durée de l'entente

À la pièce HQD-1, Document 1 (p. 3, article 3), on peut lire que l'entente est d'une durée initiale de cinq (5) ans dès son approbation par la Régie et qu'elle pourra être renouvelée pour des périodes successives de trois (3) ans.

Le Distributeur justifie l'horizon temporel de l'entente de la façon suivante :

« Le Distributeur considère que la période initiale de cinq (5) ans couverte par l'entente est justifiée et nécessaire à (1) la mise en service d'une part substantielle du parc d'éoliennes, (2) la cueillette de données sur le vent et la production des parcs éoliens et, enfin, (3) l'analyse et la production d'études qui permettent d'assurer la reconnaissance de la contribution de la production éolienne au bilan en puissance du Distributeur ».⁴

L'UC est préoccupée par l'horizon de cinq (5) ans proposé par les parties à l'entente compte tenu que des données seront soumises lors du prochain dossier sur le Plan d'approvisionnement du Distributeur (ci-après le Plan) permettant la réévaluation du besoin du service d'équilibrage. C'est-à-dire que les termes et conditions de la présente entente pourront être étudiés et évalués dans approximativement deux (2) ans⁵ en regard, d'une part, des données sur la production éolienne à être mise en service d'ici là et d'une étude plus approfondie sur le besoin d'un service d'équilibrage, d'autre part.

La durée initiale de l'entente et les conditions attachées à sa résiliation hâtive ne doivent pas empêcher le Distributeur de mieux adapter l'entente si les conclusions de la Régie relativement au service d'équilibrage dans le prochain dossier du Plan le requéraient.

³ D-2005-178, p. 26.

⁴ HQD-2, Document 1, p. 10.

⁵ Le plan d'approvisionnement doit être soumis tous les 3 ans en vertu du *Règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement*, art. 4 al. 2.

Les réponses du Distributeur aux demandes de renseignements de la Régie relativement à la durée, aux modalités et à la terminaison de l'entente laissent croire que le Distributeur détient une certaine marge de manœuvre à cet effet et qu'il serait en mesure de résilier l'entente avant terme⁶.

Toutefois, l'entente précise qu'un avis écrit signifié au moins un (1) an avant l'expiration du terme initial est nécessaire si l'une des deux parties souhaite mettre fin à l'entente.⁷ Une décision rendue dans le prochain Plan pourrait être connue en 2008 et le Distributeur pourrait, le cas échéant, aviser le Producteur d'une résiliation hâtive « au moins un an » avant le terme initial. En effet, l'entente en serait, si elle était approuvée par la Régie, dans sa troisième année d'existence.

Considérant ce qui précède, l'Union des consommateurs juge que le terme initial de l'entente comme les modalités de résiliation de ladite entente ne permettrait pas une flexibilité suffisante si une résiliation était nécessaire.

Par exemple, si la Régie émettait une décision relative au service d'équilibrage dans le dossier du prochain Plan, donc à la troisième année de l'entente, il faudrait attendre un (1) an avant que la décision ne prenne réellement effet dans la mesure où elle affecte le service d'équilibrage. Dans ce cas, le Distributeur devrait supporter, injustement, les coûts de l'entente pour une année supplémentaire.

Relativement à l'avis écrit permettant à une partie de mettre fin à l'entente avant le terme de cinq (5) ans stipulé à la clause 3.2, la Régie devrait donc ordonner la modification du délai de un (1) an pour qu'un délai plus court, de trois (3) mois par exemple, y soit substitué.

L'entente devrait également prévoir la résiliation du contrat suite à une décision de la Régie jugeant non nécessaire le service d'équilibrage. L'article 8 par exemple pourrait être complété par l'ajout d'une clause qui pourrait se lire comme suit :

[8.2] Le Distributeur peut mettre fin à la présente entente suivant une décision de la Régie de l'énergie portant sur la nécessité d'un service d'équilibrage éolien, des services complémentaires et des termes et conditions qui y sont associés. Un avis de cette décision doit être donné au Producteur dans les meilleurs délais.

[8.3] Dans le cas prévu à la clause 8.2, un avis écrit doit être donné au Producteur suivant les modalités prévues à l'article 3.2.

⁶ HQD-3, Document 1, pp. 13-14, R. 7.1 à 7.4.

⁷ HQD-1, Document 1, clause 3.2 de l'entente

4.2 Programme des livraisons d'énergie

À l'article 5, clause 5.1.2 de l'entente (HQD-1, Document 1, p. 3), on peut lire que :

« Le programme final du Distributeur servira de référence pour calculer l'écart entre la quantité d'énergie éolienne programmée et la quantité d'énergie éolienne livrée au point de livraison ».

On peut également lire que :

« Le Distributeur doit soumettre au Producteur, avant 16h00 le jour précédent la livraison, le programme des livraisons d'énergie éolienne pour chaque heure de la journée suivante. Le Distributeur peut, jusqu'à quatre heures avant l'heure de la livraison, réviser le programme pour cette heure, lequel, le cas échéant, devient le programme final du Distributeur pour cette heure ».

L'Union des consommateurs a demandé au Distributeur de quelle manière une révision des heures programmées jusqu'à 30 minutes avant l'heure de livraison, plutôt que quatre (4) heures avant l'heure de livraison, modifierait la valeur des écarts entre la quantité d'énergie éolienne programmée et la quantité d'énergie éolienne livrée au point de livraison. Le Distributeur précise que « [l'] ampleur des écarts serait réduite ».⁸

Conséquemment, un programme de livraison révisé sur un horizon plus court se traduirait par des coûts plus faibles puisque l'ampleur des écarts serait réduite. Notons que le Distributeur s'exprimait ainsi à ce sujet :

« Compte tenu du faible coût du service d'équilibrage, le Distributeur n'a pas jugé bon d'inclure une provision pour ce type d'écart dans l'évaluation du coût moyen de l'entente. Par exemple, un écart moyen dans les prévisions quotidiennes de 1 %, soit sur une base annuelle de 32 000 MWh, entraînerait des coûts d'environ 32 000\$ par an pour le Distributeur ».⁹

Pour le moment, les écarts ne semblent pas justifier une réduction du délai de programmation des livraisons. Toutefois, suivant l'importance du parc éolien à venir, il pourrait s'avérer pertinent de réduire cet écart en fonction de l'expérience vécue par les parties au contrat en cause.

Par ailleurs, l'UC a voulu savoir pourquoi le Distributeur et le Producteur se sont arrêtés à une période de quatre (4) heures pour la révision du programme des livraisons. Le Distributeur précise que le délai de quatre (4) heures permet à Hydro-Québec Production de mieux planifier l'utilisation de son parc de production et que ce délai est apparu acceptable au Distributeur.¹⁰

⁸ HQD-3, Document 7, p. 3, R. 1.1.

⁹ HQD-3, Document 1, p. 7, R. 2.2.

¹⁰ HQD-3, Document 7, p. 4, R. 1.2.

Or, dans le dernier dossier du Plan (R-3550-2004), la Régie affirmait que « [le] Distributeur est confiant de prévoir la production des parcs éoliens à quatre heures d'avis ». ¹¹ Pour l'heure, il n'apparaît donc pas clairement des informations disponibles si la période de quatre heures est déterminée en fonction des besoins du Producteur (possibilité de planification) ou des besoins du Distributeur (qualité des prévisions). Cette information précisée, la Régie pourra déterminer, le cas échéant, les incitatifs à l'amélioration qui pourraient être envisagés dans l'avenir.

4.3 Prix du service d'équilibrage éolien et de la puissance complémentaire

La preuve du Distributeur ainsi que les réponses de ce dernier aux demandes de renseignements de la Régie et des intervenants permettent de croire que les prix établis dans l'entente ne seraient pas nécessairement désavantageux pour la clientèle du Distributeur. En particulier, la non-indexation du prix du service d'équilibrage (0,1¢/kWh) serait au bénéfice de la clientèle du Distributeur étant donné que le prix relatif de ce service pourrait être, vraisemblablement, constamment à la baisse.

Toutefois, l'UC n'est pas en mesure de déterminer si le prix pour le service d'équilibrage est prohibitif ou encore s'il s'agit d'une aubaine pour les consommateurs. La réponse du Distributeur relativement à sa demande de renseignements no. 3 ne permet pas de se faire une idée précise à ce sujet. ¹²

4.4 Mesures de suivi

L'UC souligne que les mesures de suivi proposées sont satisfaisantes et qu'elles permettront de suivre l'évolution du coût lié à l'entente d'intégration éolienne de façon ponctuelle. L'UC comprend que les rapports trimestriels et annuels qui seront déposés le seront à la Régie et que, conséquemment, ils seront publics.

5. Conclusion

L'Union des consommateurs considère que les prix et conditions de l'entente d'intégration éolienne conclue entre le Distributeur et le Producteur semblent, à première vue, raisonnables compte tenu de la preuve au dossier et des modifications suggérées par l'UC. Toutefois, ce n'est que dans les prochaines années que nous pourrons mieux apprécier l'utilité d'une telle entente et le coût s'y rattachant.

¹¹ D-2005-178, p. 26.

¹² HQD-3, Document 7, p. 6. R. 3.1. Voir HQD-3, Document 3, pp. 3-4, R. 2.1. où le Distributeur renvoie aux réponses à la demande de renseignements no. 2 de la FCEI. UC demandait si l'établissement des prix payables pour le service d'équilibrage avait fait l'objet de calculs basés sur les coûts alors que la FCEI demandait comment est-ce que ce prix pour le service d'équilibrage fut établi. La réponse du Distributeur : « Il s'agit d'un prix négocié entre les parties. »

L'Union des consommateurs constate que l'expérience dans la gestion de la filière éolienne permettra à la Régie de mieux apprécier la nécessité, la portée et les termes de l'entente soumise en l'espèce. La prochaine cause sur le plan d'approvisionnement risque d'amener un éclairage qui pourrait avoir des impacts sur cette entente. Dans cette optique, la flexibilité demeure un élément important à considérer dans l'analyse de l'entente soumise à la Régie pour approbation. Les modifications à l'entente proposées par l'UC vise à assurer cette flexibilité.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.