

Modèles de politiques pour l'éolien communautaire

Préparé par

Toby Couture et Yves Gagnon
Chaire K.-C.-Irving en développement durable
Université de Moncton

Divers modèles de politiques sont utilisés afin d'encourager le développement éolien communautaire. Tous les modèles ont leurs forces et faiblesses, toutefois l'expérience a clairement démontré que certains modèles fonctionnent mieux que d'autres lorsqu'il est question de piloter des projets éoliens communautaires. Dans les juridictions qui connaissent le plus de succès, un certain nombre de politiques complémentaires interagissent les une avec les autres afin de créer un environnement favorable pour les politiques à l'égard de l'éolien communautaire.

Nous nous attarderons aux modèles de politiques les plus communs lorsqu'il s'agit d'encourager le développement de l'énergie éolienne communautaire, laissant de côté les régimes de taxation et autres politiques supplémentaires :

1. Facturation nette
2. Quotas d'énergie renouvelable (Normes d'inclusion des énergies renouvelables)
3. Tarifs fixes (Contrats d'offre standard – COS)

1. FACTURATION NETTE

La facturation nette est une politique commune à travers l'Amérique du Nord qui permet aux citoyens, fermiers and parfois aux usagers commerciaux et industriels d'électricité de se brancher au réseau pour ensuite l'approvisionner en électricité, soit une électricité qu'ils produisent eux-mêmes dans le but de contrebalancer leur propre consommation. À titre d'exemple, un propriétaire de maison peut installer une petite éolienne ou un système solaire et faire en sorte que l'électricité générée soit mesurée de façon indépendante afin de contrebalancer ce qu'ils auraient autrement consommé directement du réseau électrique.

Différents mécanismes sont en place dans différentes juridictions à travers l'Amérique du Nord pour ce qui est des termes offerts en lien avec la production excédentaire d'électricité : certaines sociétés d'énergie doivent l'acheter d'un producteur indépendant d'électricité au prix du coût

évité,¹ alors que d'autres permettent tout simplement au surplus d'être reporté à des mois ultérieurs, certains jusqu'à la fin de l'année et d'autres sur une base indéfinie.²

Les programmes de facturation nette établissent un plafond quant à la taille maximale qu'un projet peut atteindre s'il veut être en mesure de bénéficier des politiques de facturation nette, tout en mettant un plafond sur le montant global d'électricité pouvant être généré par les consommateurs qui adhèrent à la facturation nette, soit sous forme de montant ou d'un pourcentage de la capacité totale de génération du réseau.

2. QUOTAS D'ÉNERGIE RENOUVELABLE (NORMES D'INCLUSION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES)

La nature compétitive du processus d'appel d'offres fait en sorte que les projets ayant le coût le plus bas par kWh soit développés en premier. C'est une façon d'assurer que tout impact sur les contribuables locaux provenant du développement de nouvelles énergies soit gardé à un minimum.

Une caractéristique additionnelle des normes d'inclusion des énergies renouvelables (Renewable Portfolio Standard - RPS), c'est qu'en règle générale elles sont utilisées conjointement avec un marché offrant des Certificats d'énergie renouvelable (CER) échangeables.

Certificats d'énergie renouvelable

Une des composantes clés d'un système RPS sont les certificats d'énergie renouvelable que l'on obtient pour chaque MW-hr d'électricité générée à partir de sources d'énergie renouvelable. Les RECs sont ensuite échangés sur un marché ouvert basé sur des prix déterminés par le marché. Le prix obtenu pour les crédits aide à rendre les projets d'énergie renouvelable plus profitables en offrant une source additionnelle de revenu au-delà du prix auquel est vendue l'électricité. Toutefois, en raison des fluctuations dans le prix CER, et de l'importance du CER au niveau du financement global d'un projet, cette incertitude a découragé bon nombre d'investisseurs à investir dans le développement de l'énergie renouvelable.

En d'autres mots, dans les juridictions avec une norme d'inclusion des énergies renouvelables, la génération d'électricité implique deux commodités : la première est l'électricité; la seconde étant les Certificats d'énergie renouvelable (CER), qui représente les 'attributs environnementaux' de l'énergie renouvelable (voir encadré). Ces certificats rendent possible l'ajout d'un prix premium, et peut être vendu séparément de l'électricité à d'autres sociétés d'énergie, ou à des corporations et individus, qui ne sont pas en mesure de rencontrer leur propres portefeuilles d'obligation ou qui veulent réduire leur empreinte environnementale.

En guise d'exemple, si une société d'énergie n'est pas en mesure d'atteindre ses exigences en matière d'énergie renouvelable en générant un nombre fixe de MWh, elle a l'option d'acheter des certificats d'énergie renouvelable afin de pallier au manque à gagner.

Le fait que pratiquement toutes les sociétés d'énergie dans le marché du nord-est des États-Unis aient des portefeuilles d'obligations crée une demande à grande échelle pour l'énergie

¹ 'Coût évité' réfère au prix que coûterait théoriquement à la société d'énergie pour fournir le même montant d'électricité à la région dans laquelle celle-ci est générée.

² Dworkin, Michael, "*Freeing the Grid*", Report No. 01-06, Network for New Energy Choices, November 2006.

renouvelable et/ou les crédits d'énergie renouvelable, afin que tous les participants du marché puissent rencontrer leurs portefeuilles d'obligations.

Dans la plupart des juridictions où sont vendus les CER, le prix des CER jouent un rôle significatif au niveau des calculs financiers des développeurs, vu que plusieurs projets ne seraient pas aussi profitables sans ces derniers. Les CERs peuvent être envisagés comme étant un moyen de compenser pour les coûts externalisés de la production d'électricité provenant de carburants fossiles, créant ainsi un premium qui reconnaît les bénéfices environnementaux de l'énergie renouvelable.

*

Jusqu'à présent, les projets éoliens communautaires au Nouveau-Brunswick se sont vus exclus du processus d'appel d'offres. Cette situation est dû en partie aux coûts élevés qui vont de pair avec la soumission d'une offre en réponse à un processus d'appel d'offres, et en partie parce que les plus petits projets ne peuvent généralement pas faire compétition sur une base de coût direct avec des plus gros projets.

Ce type de situation s'est présenté dans un certain nombre de juridictions vu que d'autres technologies moins matures du secteur des énergies renouvelables ne peuvent pas faire compétition aux grands projets éoliens.

Tout cela signifie que, parmi les différents types d'opportunités en matière d'énergie renouvelable, les appels d'offres ont presque exclusivement aidé à développer des projets éoliens sur terre. Ceci fait en sorte qu'un large spectre d'autres technologies renouvelable demeure inexploité, tout en rendant impossible pour les communautés ou coopératives de participer.

Ces considérations ont incité jusqu'à dix états américains à créer des groupes technologiques afin d'encourager différents types de technologie et/ou de modèles d'appartenance en différenciant les normes d'inclusion des énergies renouvelables afin qu'ils puissent rencontrer différents objectifs en matière de politiques publiques³. En créant différentes catégories pour différentes technologies, ou pour faire en sorte que les projets encouragent l'appartenance locale, les gouvernements peuvent assurer que les bénéfices liés au développement de l'énergie renouvelable bénéficient au plus grand nombre possible de communautés et de membres de la communauté.

Exemple de groupes technologiques :

Dans l'état du Texas, il y a une cible en lien avec les normes pour l'ensemble des énergies renouvelables de 5880 MW d'ici 2015 en ce qui concerne les gros projets éoliens, de même qu'une allocation de 500 MW spécifiquement pour des 'projets non-éoliens'. L'état du Montana a une allocation pour 75 MW d'énergie renouvelable devant provenir de projets qui sont à 100% communautaire (d'appartenance communautaire).

Cette politique est conçue afin de maximiser les bénéfices locaux provenant du développement de l'énergie renouvelable et d'encourager la participation locale, la création d'emplois et le développement économique en conservant les profits générés par le parc éolien dans la communauté. D'autres états américains tels que le Colorado, le New Hampshire et Washington

³ Grace, Robert C., and Wilson Rickerson, *The Debate of Fixed Price Incentives for Renewable Electricity in Europe and the United States: Fallout and Future Directions*, Heinrich Böll Foundation, May 2007.

offrent des groupes technologiques pour des technologies touchant au solaire photovoltaïque. Ces diverses spécifications permettent d'intégrer différentes politiques publiques pour des cibles de développement d'énergie renouvelable. En particulier, ils peuvent aider à les rendre viables pour les communautés et autres groupes qui veulent participer dans le développement de l'énergie renouvelable.

3. TARIFS FIXES (CONTRATS D'OFFRE STANDARD – SOC)

Contrairement aux modèles basés sur des quotas tels que ceux des normes d'inclusion des énergies renouvelables, lorsqu'un montant souhaitable d'énergie renouvelable est établi, les contrats d'offre standard offrent un tarif fixe et des termes contractuels standards pour l'électricité vendue au réseau. Pour cette raison, ils sont connus comme étant des politiques de prix fixes. En offrant un taux de rachat fixe pour l'électricité, ils offrent à ceux intéressés par la production d'énergie renouvelable une garantie qu'ils recevront ce même prix pour une période de temps fixe, en général de vingt ans. C'est la raison pour laquelle ils sont appelés des Contrats d'offre standard – ils sont le résultat d'ententes contractuelles avec le fournisseur local d'électricité visant à fournir l'électricité à un taux fixe.

Des contrats d'offre standard spécifient de façon générale un maximum pour ce qui est de la taille du projet; en Ontario, cette limite est de 10 MW. Ceci assure que les économies d'échelle ne permettent pas à certains projets d'être beaucoup plus profitables que les plus petits projets, tout en gardant au minimum les impacts sur le réseau. Afin d'adresser ce problème, certaines juridictions différencient les tarifs offerts en fonction de la taille d'un projet proposé, des plus petits projets recevant des tarifs plus élevés et vice-versa.

Également, dans la plupart des cas, un différent prix de rachat est offert pour différents types de technologie. Ceci fait en sorte qu'une diversité de technologies d'énergie renouvelable est encouragée, en établissant des tarifs en fonction du coût d'ensemble de la technologie. En guise d'exemple, dans le Programme d'offre standard de l'Ontario, l'électricité solaire photovoltaïque reçoit un tarif de \$0.42/kWh alors que l'énergie éolienne, la biomasse, et les petits projets hydroélectriques reçoivent chacun \$0.11/kWh. D'autres juridictions telles que la France et l'Allemagne offrent une plus grande différenciation au niveau de leurs tarifs, spécifient des meilleurs tarifs basés sur la qualité de la ressource, et les offrent à une plus grande variété de ressources d'énergie renouvelable. De cette façon, des régions ayant des ressources éoliennes exceptionnelles, peuvent recevoir un tarif correspondant plus bas afin d'assurer que certaines régions ne fassent pas des profits démesurément grands. La différenciation basée sur l'intensité de la ressource permet également d'assurer que les régions avec moins de vent puissent participer en leur offrant un tarif qui est légèrement meilleur. C'est pour ces raisons que la France et l'Allemagne détiennent ce qu'on appelle des programmes de Tarifs renouvelables avancés (Advance Renewable Tariffs), une forme plus agressive des politiques de tarifs fixes

La plupart des juridictions avec des Contrats d'offre standard établissent également un programme d'ensemble quant au plafonnement de la taille, ceci afin de maintenir un contrôle sur le déploiement des nouvelles ressources énergétiques, et pour faire en sorte que les impacts sur la fiabilité du réseau soient évalués progressivement. La plupart limite également l'habileté des projets qualifiants à se brancher au réseau de transmission, leur demandant de se brancher au lieu au niveau du réseau de distribution. À titre d'exemple, le Programme d'offre standard de l'Ontario établit la tension maximale à 50 kV. Point intéressant pour les communautés, ça signifie que l'électricité qui est produite par des projets locaux aura une probabilité plus forte d'être utilisée localement.

Au moyen d'une politique publique innovatrice, l'état du Minnesota a exigé que ses sociétés d'énergie achètent de l'énergie renouvelable spécifiquement des projets d'énergie communautaires avec un maximum de puissance de 2 MW et ce à un tarif fixe. Ils ont également spécifié que les projets soient appartenus par les résidents du Minnesota. Ainsi, leur politique de prix fixes a été ciblée dans le but de promouvoir l'appartenance locale des ressources comme façon de maximiser les bénéfices économiques locaux.

Les politiques à prix fixes varient grandement d'une à l'autre. Toutefois, considérées dans son ensemble, il s'agit des politiques qui ont connu le plus de succès à une échelle mondiale pour ce qui est de promouvoir un développement de l'énergie renouvelable à un coût relativement bas. Elles ont le bénéfice additionnel d'encourager une grande variété de technologies, tout en encourageant un spectre plus large de la population à participer. Elles ont été une partie essentielle de la promotion des projets d'énergie éolienne communautaire en Europe, et sont largement responsables de l'énorme croissance du secteur de l'énergie renouvelable qu'a connu l'Europe depuis les quinze dernières années.

L'Ontario est la première juridiction en Amérique du Nord qui a introduit une politique exhaustive de contrats d'offre standard; toutefois si on en juge par les plus récentes annonces faites par des états américains tels que l'Illinois, le Minnesota et le Michigan, et des provinces telles que la Colombie-Britannique et le Québec, ce ne sera certainement pas la dernière.