

REGIE DE L'ÉNERGIE

Dossier : R-3526-2004

**AVIS SUR LA SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE DES QUÉBÉCOIS À
L'ÉGARD DES APPROVISIONNEMENTS ÉLECTRIQUES ET LA
CONTRIBUTION DU PROJET DU SUROÎT**

**MÉMOIRE
DU
REGROUPEMENT POUR LA RESPONSABILITÉ SOCIALE
DES ENTREPRISES
(RRSE)**

RRSE-doc.5

**PARTIE II
ASPECTS JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES**

RRSE-doc.5.2

Préparée par Me Hélène Sicard

MÉMOIRE DU RRSE

PARTIE II

ASPECT JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES : RRSE.DOC.5.2

TABLE DES MATIÈRES

1. ASPECTS JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES	page 3
1.1 INTRODUCTION.....	page 3
1.2 LES TEXTES PERTINENTS.....	page 6
1.3 LA PRÉSENTE DEMANDE.....	page 7
1.4 LE POUVOIR DE SURVEILLANCE (En matière de sécurité des approvisionnements)	page 9
1.5 LES ALTERNATIVES AU PROJET DU SUROÎT.....	page 14
1.5.1 Économies d'énergie.....	page 15
1.5.1.1 L'efficacité énergétique des centrales au gaz.....	page 25
1.5.2 L'Énergie Éolienne.....	page 26
1.6. LA PRISE EN COMPTE DES PRINCIPES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE PRÉCAUTION.....	page 27
1.7 LA PRISE EN COMPTE DES PRINCIPES D'ÉQUITÉ.....	page 30
1.8 LE « CONTRAT » PATRIMONIAL (165 TWh) ET APPROVISIONNEMENTS PAR APPELS D'OFFRE (obligation de fournir).....	page 34
1.9 ENTENTE CADRE ET APPEL D'OFFRE DE COURT TERME	page 38
CONCLUSIONS.....	page 39

1. ASPECTS JURIDIQUES ET RÉGLEMENTAIRES

1.1 INTRODUCTION

Le 9 février 2004, en vertu de l'article 42 de la loi sur la Régie de l'énergie, le Ministre des ressources Naturelles de la Faune et des Parcs (le Ministre) a sollicité l'avis de la Régie sur la sécurité énergétique des québécois concernant les approvisionnements électriques et **la contribution du projet de centrale à cycle combiné du Suroît.**

Nous vous soumettons que, dans les faits, cette demande du Ministre a été motivée en grande partie par la contestation publique exprimée à la suite de l'annonce par le gouvernement qu'il donnerait le feu vert au projet du Suroît malgré la recommandation négative du BAPE, dans son rapport de janvier 2003.

Le recours à une centrale qui produit de l'énergie à partir de carburant fossile est controversé essentiellement en raison des importantes émissions de gaz à effet de serre qu'elle occasionnerait alors même que le Canada et le Québec viennent de s'engager à réduire ces émissions sur leur territoire.¹ Le choix de retenir la filière thermique pour répondre à la croissance de la demande en électricité équivaut à accorder un caractère quasi permanent à une solution qui n'est pas privilégiée par nos lois, règlements et valeurs. Une fois construite, une centrale au gaz fonctionnera 24hrs sur 24², tout au long de l'année pour plusieurs décennies.³ Notons également que, si les infrastructures de transport d'électricité seront réduites par la construction d'une centrale thermique à proximité des grands centres, cette centrale devra s'approvisionner de matière première provenant de l'extérieur du Québec ce qui nécessitera d'autres infrastructures de transport appropriées. De plus, elle suppose une dépendance à des achats hors Québec, dont l'acquisition de produits (gaz naturel) sur des marchés extérieurs ce qui entraîne une vulnérabilité aux

¹ Protocole de Kyoto;

² Audience du BAPE sur le projet du Suroît, Séance de la soirée du 9 septembre 2002, vol. 1, page 18 ligne 742ss. Il faut noter qu'avec la nouvelle technologie envisagée selon le décret 1373 1003, la puissance serait 807MW pour 6.5TWh. le coût du KWh n'est pas mentionné.

³ Décision du BAPE dossier Bécancourt Avis no 12 page 69 : « **Avis 12-** La commission est d'avis que le choix de retenir la filière thermique pour répondre à la croissance de la demande en électricité équivaut à accorder un caractère quasi permanent à une solution qui en principe n'est pas privilégiée. »

fluctuations de prix et ce, durant toute la vie utile de la centrale⁴. Finalement, les émissions à la source, c'est-à-dire celles qui sont dues à l'extraction et au transport du gaz naturel ne sont pas prises en considération dans l'évaluation des gaz à effet de serre que produira ladite centrale

L'approbation pour le projet du Suroît est demandée par Hydro-Québec depuis 2001. Il est évident que Hydro-Québec attache une grande importance à ce projet.. Au fil des années et selon les circonstances, il a surgi comme étant la réponse à diverses visées de la Société d'État⁵.

« ...Et, dans la mesure...où on ne réaliserait pas un projet comme celui du Suroît, bien, c'est notre capacité de participer à des appels d'offre futurs, de participer au marché hors Québec en livraison d'exportation future qui s'en trouverait amputée. » (nos soulignés);⁶

Le projet du Suroît « c'est avant tout une opération commerciale »⁷, qui serait nécessaire car « ... le contexte dans lequel se font aujourd'hui les projets de production, c'est aussi un contexte d'opportunité commerciale, d'opportunité de participer à un marché qui va être approvisionné »⁸.

⁴ Décision du BAPE Centrale de Bécancourt page 71 : « La commission constate que, si les centrales électriques utilisant le gaz naturel peuvent assurer une production d'énergie stable à l'abri des aléas de l'Hydraulicité, le recours à cette filière de production suppose l'importation de gaz naturel et, par le fait même, une vulnérabilité à la volatilité des prix de ce carburant sur les marchés nord-américains, qui perdure toute la vie utile des installations. » et voir tableau figure 6 sur les prix à terme du gaz naturel;

⁵ Le témoignage de M. Thierry Vandal, président d'Hydro-Québec Production, lors des audiences du Bape est particulièrement éloquent à cet égard. Il en ressort clairement que le projet du Suroît « c'est avant tout une opération commerciale »⁵, qui serait nécessaire car « ... le contexte dans lequel se font aujourd'hui les projets de production, c'est aussi un contexte d'opportunité commerciale, d'opportunité de participer à un marché qui va être approvisionné »Audiences du BAPE, séance de la soirée du 10 septembre 2002, vol.3, page 15, ligne 627;

⁵ Audience Séance de la soirée du 10 septembre, vol. 3, page 18, lignes 736ss : « : qu'à un horizon comme celui de 2005-2006, il y a une nécessité pour nous, comme producteur, dans la mesure où il y a cette croissance qui nous est confirmée par la Régie de l'énergie dans son acceptation du plan d'approvisionnement de distributeur, il y a une nécessité pour nous d'avoir des moyens additionnels. »;

Préalablement aux audiences du Bape, Le Suroît, avait été présenté comme devant servir essentiellement pour les exportations et une augmentation des profits. Sa situation géographique, Beauharnois, se prête d'ailleurs très bien à cette alternative les lignes de transport nécessaires étant directement accessibles ;

⁶ Audiences, séance de la soirée du 10 septembre 2002, vol. 3, page 33, lignes 1362ss. Thierry Vandal :

⁷ Audiences, séance de la soirée du 10 septembre 2002, vol. 3, page 15, ligne 627, Thierry Vandal : « C'est avant tout une opération commerciale » ;

⁸ Audiences, séance de la soirée du 10 septembre 2002, vol. 3, page 35 ligne 1472ss, Thierry Vandal;

« et dans la mesure où les conditions de marché l'offrent, comme c'est le cas en ce moment, on vise à venir vraiment optimiser, utiliser de manière la plus pleine possible les installations qui sont existantes. »⁹; (nos soulignés)

et M. Vandal ajoute que :

Pour le premier appel d'offres, on est correct, avec les installations que l'on a, même au-delà de 165TWh. Mais au-delà de ça, à un moment donné, qu'est-ce que vous voulez, si on arrête d'en produire, si on a pas de nouveau projet, bien, là, les appels d'offre futurs, à moins qu'on avance l'hypothèse... ;¹⁰

Et :

« (les activités de courtage c'est) un outil de richesse pour l'actionnaire d'Hydro-Québec, oui. »¹¹;

Ce projet de centrale thermique, nous est aujourd'hui présenté comme « la » solution nécessaire pour affronter les nouveaux aléas dont une très faible hydraulicité, et desservir les besoins croissants d'Hydro-Québec Distribution.

Notons que préalablement à la demande d'avis du Ministre, le décret 1373-2003¹² avait ordonné, sur la recommandation du Ministre:

« Qu'Hydro-Québec soit autorisée à construire la centrale thermique à cycle combiné améliorée du Suroît ainsi que les infrastructures et équipements connexes. »

Parmi les motifs allégués pour justifier cette ordonnance, nous retrouvons :

« ATTENDU QUE cette centrale thermique permettra de sécuriser les engagements d'Hydro-Québec à titre de fournisseur;
ATTENDU QUE cette centrale thermique permettra au fournisseur de disposer d'une marge de manœuvre pour participer à de futurs appels d'offre d'Hydro-Québec à titre de distributeur pour combler les besoins québécois occasionnés par une augmentation de la demande; »¹³

C'est dans ce « nouveau » contexte de la nécessité alléguée que le Ministre a adressé sa demande d'avis à la Régie. Il nous appert donc important que soit considéré le cadre législatif et réglementaire dans lequel la Régie rendra son avis.

⁹ Audience du BAPE sur le Suroît, séance de la soirée du 10 septembre 2002, vol. 3, page 15, ligne 604ss, Thierry Vandal :

¹⁰ Audience du BAPE sur le Suroît, **Audience de la soirée du 10 septembre 2002, vol 3, page 36, lignes 1490ss, Thierry Vandal :**

¹¹ ¹¹ Audience du BAPE sur le Suroît, séance de la soirée du 10 septembre 2002, vol. 3, page 15, lignes 638ss.;

¹² Décret 1373-2003, 17 décembre 2003, Gazette Officielle du Québec, 14 janvier 2004, 136e année, no 2;

¹³ Notons qu'aucun de ces motifs n'apparaissait au décret 1251-2001, 17 octobre 2001; Gazette Officielle du Québec, 7 novembre 2001, 133^e année no 45, lors de la première demande d'autorisation;

1.2 LES TEXTES PERTINENTS

Sans prétendre que notre liste soit complète nous vous soumettons que les articles de lois, règlements, et divers textes officiels reproduits en annexe¹⁴ sont pertinents et devraient être considérés dans l'étude du présent dossier.

Nous avons pris en considération et nous référons entre autres à :

- La loi de la Régie de l'énergie¹⁵ plus particulièrement les articles 1, 2, 3, 5, 25, 31.2, 31.2.1, 42, 52.2, 72, 74.1 et 112,
- La loi sur l'agence d'efficacité énergétique articles 16, 17 et 35,
- La loi sur Hydro-Québec¹⁶, les articles 3, 3.3, 4, 13, 15.1 à 15.7, 22, 22.1 et 24.1,
- La loi d'interprétation¹⁷ articles 41 et 41.1,
- La politique énergétique du Québec¹⁸,
- Le plan d'action Québécois 2000-2002 sur les changements climatiques,
- Le protocole de Kyoto,
- Les Décrets : 925-2001, 1251-2001, 1277-2001, 1363-2003, 1373-2003,
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, janvier 2003, Projet de centrale à cycle combiné du Suroît à Beauharnois par Hydro-Québec, rapport 170, 122 p.,
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, mars 2004 Projet de centrale de co-génération à Bécancour par TransCanada Energy Ltd., rapport 188, 127 p.,
- Décision de la Régie de l'énergie D-2002-170,
- Décision de la Régie de l'énergie D-2002-17,
- Décision de la Régie de l'énergie D-2002-169,
- Décision de la Régie de l'énergie D-2002-191.

¹⁴ Annexe 1;

¹⁵ L.R.Q., c.R-6.01;

¹⁶ L.R.Q.,c H-5;

¹⁷ L..R.Q., c. I-16;

¹⁸ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 1996. L'énergie au service du Québec, une perspective de développement durable. Politique énergétique du Québec 108p;

1.3 LA PRÉSENTE DEMANDE

Il nous apparaît essentiel de mentionner d'abord que ce qui est requis de la Régie c'est un avis et non une décision¹⁹. Il découle de ce fait qu'aucune révision ou procédure d'évocation ou autre ne sera possible. Mais ce qui nous appert le plus important est le fait que le Ministre demeure tout à fait libre de mettre en application et de respecter en tout ou en partie l'avis donné par la Régie.

Le ministre, soulignons-le, aurait pu en vertu de l'article 25²⁰ demander à la Régie de rendre une décision, ce qui aurait sans doute changé le caractère et le poids des conclusions que tirera la Régie²¹ dans le présent dossier.

L'avis demandé porte avant tout sur la sécurité énergétique des Québécois à l'égard des approvisionnements. La Régie a, en vertu de l'article 31.2²², une compétence exclusive en matière de sécurité des approvisionnements. De plus en vertu de l'article 72²³ la Régie approuve les plans d'approvisionnement que lui soumet le Distributeur (Hydro-Québec). Ces sujets sont du ressort, de la compétence et de la responsabilité de la Régie de l'énergie.

Toutefois, le Ministre demande aussi à la Régie de se prononcer sur l'augmentation de la capacité de production d'électricité nécessaire pour assurer la sécurité énergétique du Québec d'ici 2010 et d'étudier les options de production possibles pour répondre à l'accroissement de la demande, incluant la contribution du Suroît, mais dans le respect de l'environnement et du développement durable.

¹⁹ Ce que le ministre aurait par exemple pu demander selon l'article 25 de la loi de la Régie;

²⁰ L.R.Q., c.R-6.01;

²¹ voir article 3, L.R.Q., c.R-6.01;

²² L.R.Q., c.R-6.01;

²³ L.R.Q., c.R-6.01;

Le Ministre confie ici à la Régie un mandat qu'elle aurait eu à remplir, et ce sans aucune hésitation possible, n'eut été des modifications apportées à la loi de la Régie de l'énergie en juin 2002 par la loi 116.

La Régie devant ici donner son avis au Ministre, nous ne pouvons passer sous silence la problématique sérieuse que causent les modifications apportées au mandat original de la Régie qui lui ont retiré le contrôle et la juridiction sur la production d'électricité au Québec et sur la planification intégrée des ressources. Trop de décisions peuvent maintenant être rendues en vase clos et parfois sans pouvoir disposer de toutes les informations pertinentes. La situation dans laquelle nous nous retrouvons ne serait-elle pas due en grande partie au fait qu'Hydro-Québec Production n'est pas régie par un corps indépendant et qualifié?

Rappelons au Ministre qu'il se tourne aujourd'hui vers la Régie pour obtenir son avis car c'est elle, assistée des compétences des intervenants, qui est la plus qualifiée pour se prononcer sur ces questions. De fait c'est pour trancher et rendre des décisions de cette nature qu'elle a été créée.

Rappelons que le gouvernement, via le Ministre des finances, est l'actionnaire en titre d'Hydro-Québec²⁴, et que c'est en partie pour éviter un conflit d'intérêt et apparence de conflit d'intérêt entre le gouvernement régulateur, le gouvernement actionnaire et le gouvernement au service des consommateurs québécois que la Régie a été créée, sa vocation première étant de garantir l'intérêt public.²⁵

Nous vous soumettons donc qu'une des recommandations que la Régie incorporera à l'avis qu'elle donnera au Ministre devrait demander l'abrogation de la loi 116 et de restituer à la Régie de l'énergie les pouvoirs qui lui étaient originalement dévolus.

²⁴ L.R.Q.c.H-5, article 3.3

²⁵ Politique Énergétique chapitre 2, page 19 : « Cette situation a cependant abouti à une certaine confusion dans les rôles assumés simultanément par l'État, le gouvernement étant à la fois régulateur et actionnaire. ... Il doit de plus assumer sa vocation première, qui est de garantir l'intérêt public. Cette multiplicité des rôles assumés directement par la puissance publique rejaillissait évidemment sur la perception que l'on pouvait avoir des décisions prises. »

Idem page 21 : « La crédibilité de la Régie reposera également sur la nature des pouvoirs qui lui seront confiés. ... les pouvoirs de la Régie seront décisionnels, pour ce qui est de la tarification, de l'autorisation des plans de ressources et de l'approbation des projets. »

Le RRSE demande à la Régie de l'énergie que l'avis qu'elle donnera au gouvernement stipule que sont requises et l'abrogation de la loi 116 et la restitution à la Régie des pouvoirs qui lui étaient originalement dévolus.

Une telle modification législative donnerait aux consommateurs québécois l'assurance que les décisions relatives à la production d'électricité, suite à une consultation du public, soient rendues par un organisme spécialisé, soient intégrées dans une vision continue et à long terme et ne soient pas soumises aux humeurs politiques et aux changements de partis .

1.4 LE POUVOIR DE SURVEILLANCE

(En matière de sécurité des approvisionnements)

Ce sujet a suscité de nombreux débats depuis la création de la Régie de l'énergie. Hydro-Québec a régulièrement tenté de se soustraire aux demandes de divers intervenants qui désiraient s'assurer de la fiabilité des réserves hydrauliques.

Bien que la Loi 116 ait retiré la production de la juridiction de la Régie, son pouvoir et devoir de surveillance n'a pas été diminué pour autant, puisque l'article 31, sauf en ce qui concerne l'approbation des plans de ressources, est toujours intact. Or, si la Régie a compétence exclusive en matière de surveillance et sécurité des approvisionnements, elle possède également les moyens d'exercer cette compétence et d'agir dans le cas où il y aurait un risque réel que les consommateurs québécois n'aient pas les approvisionnements suffisants.

Détenir un pouvoir de surveillance afin « de s'assurer que » n'est pas cohérent et devient une obligation vide de sens si la Régie ne peut prendre action et rendre des décisions ou ordonnances dans le but d'assurer les approvisionnements suffisants. Le pouvoir de surveillance comporte le pouvoir de remédier. Ceci découle directement du principe que le législateur n'est pas sensé faire des lois qui ne veulent rien dire. Dans ces circonstances

selon l'article 41 de la Loi d'interprétation²⁶, la Loi sur la Régie de l'énergie doit recevoir une interprétation large et libérale qui favorise l'objectif pour lequel elle a été adoptée.²⁷

Le pouvoir de surveillance emporte selon la jurisprudence le pouvoir de rendre toute les décisions nécessaires pour la protection et l'avantage du public.

« orders may be made, modified or rescinded, and in view of its general supervisory powers of provincial public utilities, it has the power to impose upon the latter such orders as may be necessary for the protection and advantages of the public.»²⁸

Le Juge Allard de la Cour du Banc du Roi, après avoir constaté que la « Commission des Services Publics avait un pouvoir de surveillance, conclut dans son opinion que « il n'y a aucun doute que la Commission avait le pouvoir de s'enquérir de la manière dont les appelants exécutaient et observaient ledit règlement et lesdites conventions privées intervenues entre les appelants et les abonnés. Et si la Commission, après enquête, a trouvé que les appelants avaient failli à leurs obligations, elle avait la compétence et le pouvoir d'émettre une ordonnance pour remédier à cet état de choses ».²⁹ Par la suite l'honorable juge ajoute que « la Commission, ayant à rendre une ordonnance enjoignant aux appelants l'installation d'une pompe et tuyaux nouveaux, avait le pouvoir et la compétence de leur donner l'ordre d'installer une pompe assez puissante pour accommoder tous les abonnés et leur fournir toute l'eau dont ils avaient besoin. »³⁰, et donc de choisir le type de pompe.

Rappelons que dans ce dossier les usagers avaient été privés d'eau parce que le service public avait tari l'eau d'un lac en la pompant, pour, entre autre, fournir de l'eau à un tiers. Le service public a alors dû aller chercher de l'eau dans une autre lac et la Commission l'a obligé à défrayer les coûts de l'installation de l'aqueduc nécessaire pour fournir toute l'eau requise aux usagers. Le service public a contesté le pouvoir de la Commission d'agir ainsi car elle n'avait « qu'un pouvoir de surveillance ». La Cour a décidé que le pouvoir de

²⁶ ²⁶ L..R.Q., c. I-16;

²⁷ Voir affaire Bell de la Cour Suprême, RSC : les pouvoirs d'un tribunal administratif peuvent découler implicitement du texte de la loi, de son économie et de son objet, même si cela n'est pas expressément énoncé dans sa loi habilitante ;

« il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur. » Will-Kare Paving & Contracting Ltd c. Canada (2000) 1 RCS 915 ;et Ville de Pointe Claire 1997 1.RCS 1015 ;

²⁸ Dame Nadeau c. La corporation du village de Mont-Joli (1921) page 567 ;

²⁹ Dame Nadeau c. La corporation du village de Mont-Joli (1921) page 572 ;

³⁰ Dame Nadeau c. La corporation du village de Mont-Joli (1921) page 573 ;

surveillance incluait le pouvoir, même si ce n'est pas spécifiquement dit dans la Loi, de prendre action ou d'obliger à ce qu'une action spécifique soit prise.

L'analyse et la lecture de l'intégralité de cette décision nous mènent à conclure que la Régie dispose, en vertu de son pouvoir de surveillance, de vastes pouvoirs selon lesquels elle pourrait rendre toute ordonnance et décision qu'elle estime nécessaires et utiles pour remédier ou prévenir un manque d'approvisionnement appréhendé. Il serait d'ailleurs souhaitable pour les consommateurs québécois qu'elle opte pour exercer ces pouvoirs.

Dans le présent dossier, le Ministre ne sollicite que l'avis de la Régie, qui s'exécutera en ce sens. Nous désirons, malgré tout, insister pour souligner que la Régie est ici habile à agir par elle-même pour solutionner le problème en approvisionnement que causerait le faible niveau des réservoirs et que, si elle décidait de le faire sous l'égide de l'article 31 de sa loi, en vertu de l'article 3 de cette même loi, le gouvernement, ses ministères et organismes mandataires de l'État, donc Hydro-Québec, seraient liés. Cette solution qui est de remédier plutôt que de planifier, en ce qui concerne la production d'électricité au Québec, est malheureusement la seule dont la Régie dispose depuis juin 2002.

Dans la décision qui a suivi les audiences sur le plan d'approvisionnement, la Régie a clairement manifesté son intention d'exercer ses pouvoirs de surveillance en matière de sécurité des approvisionnements. Elle a, dans cette décision, rendu diverses ordonnances dans ce but.³¹ Si ces ordonnances ne se sont pas avérées suffisantes pour assurer la sécurité des approvisionnements il faudra nécessairement que la Régie rende de nouvelles ordonnances plus pointues.

Nous ne sommes pas en mesure de vérifier si Hydro-Québec a respecté toutes et chacune des demandes de la Régie et/ou si les informations fournies étaient complètes et justes³². Nous ne pouvons que constater que bien que plusieurs intervenants aient exprimé leurs inquiétudes sur les réserves hydrauliques, celles-ci devaient être considérées comme raisonnables par Hydro-Québec. Rappelons qu'il y a à peine plus d'un an, Hydro-Québec soumissionnait, dans le cadre de l'appel d'offres de HQD, pour fournir à compter de mars

³¹ voir extrait D-2002-169 en fin de section

³² Voir les demandes du SPSI, faite à la Régie de l'énergie en vertu de la loi d'accès à l'information en date du 16.02.04 et 17.03.04 pour obtenir des informations relatives aux réserves hydrauliques de HQ, et suite à laquelle aucune information n'a encore été transmise en date du 19 avril 2004;

2007, 350MW base à partir de l'aménagement Robert-Bourassa (LG-2) et 250 MW cyclable à partir de la Centrale LG-1. Ces offres ont été acceptées. Hydro-Québec ajoutait ainsi une charge contractuelle de 600MW à son obligation légale de base de 165TWh pour desservir la charge québécoise.

Lors des audiences du BAPE sur le projet du Suroît, les représentants d'Hydro-Québec ont bien indiqué que :

« comme l'intervenant l'a mentionné dans sa question, le parc actuel est suffisant pour rencontrer le 165TWh. Donc, ça serait pour rencontrer la croissance au-delà du 165 TWh. Et ça explique en partie l'horizon de planification du projet, c'est-à-dire une mise en service à la fin de 2006, étant donné que le 165TWh, il est prévu qu'il soit rencontré ans l'année 2005. »³³

Les témoignages rendus, par les représentants d'Hydro-Québec, lors de ces audiences , tenues en septembre 2002, confirmaient que la Société d'état pouvait largement et confortablement rencontrer ses obligations légales et contractuelles envers les consommateurs du Québec et que le projet du Suroît était avant tout une opportunité d'affaire pour Hydro-Québec

«ce projet est justifié par les besoins à venir des marchés et donc des clients. La demande québécoise est à la hausse. Nos autres marchés vivent la même situation. Il faut donc produire l'énergie nécessaire à cette demande et à cette croissance. Pour nous, soutenir cette croissance contribue également à améliorer notre rentabilité, ce qui, en bout de ligne, bénéficie à tous les Québécois. La performance de l'entreprise depuis 1996 en fait la preuve »(nos soulignés)³⁴;

Pressé par la représentante de l'Union des consommateurs sur l'état des réservoirs M. Thierry Vandal, d'Hydro-Québec, informait les participants que malgré le fait que les niveaux des réservoirs soient une information confidentielle, ils sont gérés de façon rigoureuse et qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter à ce sujet.³⁵

Le BAPE, dans son rapport,³⁶ reconnaissait d'ailleurs que la marge de manœuvre d'Hydro-Québec Production serait réduite pour participer à de futurs appels d'offre ou encore pour profiter des occasions d'affaires sur les marchés extérieurs, mais refusait quand même d'appuyer ce projet. La Commission constatait que, bien qu'elle en ait eu l'opportunité,

³³ Audience Séance de la soirée du 12 septembre, vol 7, page 72, lignes 2965ss, Macky Tall :

³⁴ M. Macky Tall , représentant de HQ, Audience du BAPE, sur le Suroît, de la soirée du 9 septembre 2002, vol..1 page 16, lignes 643ss ;

³⁵ Audience du BAPE, sur le Suroît, séance de la soirée du 10 septembre 2002, M. Thierry Vandal, , p. 95 ;

³⁶ Rapport no 170, page 26

Hydro-Québec n'avait pas soumissionné avec le projet Suroît pour les appels d'offre qui étaient alors en cours.

Maintenant Hydro-Québec allégué que :

« Depuis cette opinion du BAPE, Hydro-Québec Production a dû faire face, en 2003, à une très mauvaise hydraulité et à une forte croissance des livraisons d'électricité patrimoniale au Québec. Ces événements ont réduit de manière certaine la marge de manœuvre d'Hydro-Québec Production ».

Le décret 1373-2003 du mois de décembre 2003 stipule, entre autre, que ce projet permettra de sécuriser les engagements d'Hydro-Québec à titre de fournisseur, sans toutefois préciser si c'est pour la fourniture au Québec ou à l'extérieur du Québec.

Dans sa réponse à l'une de nos questions HQP, répond qu'elle est en mesure de rencontrer ses engagements à l'égard du « bloc d'énergie patrimoniale » de 165TWh pour les années 2004 à 2007, qu'il s'agit d'une obligation ferme de HQP, qui est gérée sur la base du critère de sécurité énergétique.³⁷

La nature exacte de la clientèle et des livraisons concernées par les problèmes auxquels Hydro-Québec dit devoir faire face à titre de fournisseur est donc quelque peu nébuleuse. Nous croyons toutefois, qu'il est probable qu'Hydro-Québec doit présentement faire face à une problématique sérieuse au niveau des approvisionnements éventuels au Québec, et ce entre autre à cause du bas niveau des réservoirs. Nous vous soumettons que, si tel est le cas, il est peu probable que ce problème n'ait pu être constaté qu'en décembre 2003. Qu'il est également probable qu'Hydro-Québec n'ait pas agi comme un gestionnaire prudent puisqu'à l'automne 2002 il soutenait et agissait comme s'il n'y avait aucun problème. Dans ce contexte il est essentiel de comprendre toutes les causes qui ont mené à ce problème afin de trouver une solution réaliste et définitive.

De plus le gouvernement s'est placé dans une situation de conflit d'intérêt face à Hydro-Québec entre autres, en requérant des dividendes supplémentaires pour l'année 2003 alors qu'il savait ou aurait dû savoir que les réserves et la marge de sécurité diminuaient dangereusement. Les dirigeants d'Hydro-Québec, dont le Conseil d'administration nommé par le gouvernement, auront failli à leur obligation de gérer avec prudence et « en bon père

³⁷ R-3526-2004 : HQ-3 Document RRSE page 31 de 45, question et réponse numéro 7

de famille » **nos réserves** énergétiques, s'il est établi que nous nous dirigeons vers une rupture des stocks, et/ou s'ils n'ont pas avisé la Régie en temps opportun de cette situation.

La Régie a les pouvoirs d'agir et nous recommandons qu'elle le fasse. Dans ces circonstances, nous lui demandons d'avoir recours à tous les pouvoirs qui lui sont dévolus et découlent de l'article 31 de sa loi.

Le RRSE recommande que la Régie identifie, dans son avis, les causes de la situation actuelle et les informations qui ne lui ont pas été fournies à temps pour lui permettre d'agir. Le RRSE recommande également que la Régie indique non seulement les solutions qu'elle préconise mais également qu'elle est prête et disposée à rendre des décisions et ordonnances, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 31 de sa loi, pour s'assurer de l'application immédiate desdites solutions.

1.5 LES ALTERNATIVES AU PROJET DU SUROÎT

Nos experts et analyste proposent à titre d'alternatives au projet du Suroît la mise en place de programmes agressifs d'économie d'énergie et le couplage de l'énergie éolienne avec le parc hydraulique existant.

Ces solutions sont non seulement à privilégier du point de vue technique mais elles se démarquent comme prioritaires au niveau législatif et réglementaire. Elles s'inscrivent parfaitement bien dans le cadre de la politique énergétique, le protocole de Kyoto et le Plan d'actions sur les changements climatiques. Elles sont conformes aux objectifs que doit poursuivre notre Société d'état selon sa loi constitutive. Ces objets sont inscrits aux articles 22 et 22.1 de la Loi d'Hydro-Québec³⁸. Ils spécifient qu'Hydro-Québec doit oeuvrer dans le domaine de la recherche et de la promotion relative à l'énergie, de la transformation et de l'économie d'énergie. Elle doit également prévoir les besoins du Québec en énergie et les moyens de les satisfaire dans le cadre des politiques énergétiques. Elle peut mettre en oeuvre des programmes d'économies d'énergie et à cette fin peut accorder une aide technique ou financière.

³⁸ L.R.Q.,c.H-5;

Nous soutenons que l'énergie éolienne et l'efficacité énergétique sont des mesures beaucoup plus cohérentes avec la loi d'Hydro-Québec, la politique énergétique, le Protocole de Kyoto, la loi de la Régie de l'énergie...qu'un projet de centrale thermique quelle que soit l'efficacité de ses turbines. Il est déplorable qu'Hydro-Québec ne considère pas ces alternatives de premier plan (éolienne et E.E.) et indique uniquement que l'alternative hydroélectrique n'est pas envisageable en l'instance à cause des délais requis pour son implantation.³⁹

Le RRSE demande à la Régie d'indiquer dans son avis que, à titre de sources d'approvisionnements et de production, les économies d'énergie et l'énergie éolienne doivent être privilégiées et considérées de manière prioritaire car elle sont plus cohérentes avec nos lois, règlements, politiques, ententes internationales que les centrales thermiques.

1.5.1 Économies d'énergie

Les économies d'énergie et les programmes d'économie d'énergie sont clairement désignés comme partie des objets de notre Société d'État.

Or tel que présenté lors des audiences du BAPE, sur le projet du Suroît et devant la Régie de l'énergie dans le cadre du dossier R-3470-2001⁴⁰, de 1995 à 2003, peu ou pas d'actions n'ont été entreprises dans ce sens par Hydro-Québec. On a de plus relégué à la « division » la plus pauvre (Distribution) l'entière responsabilité financière de ces programmes.

Cet état de fait n'est pas conforme à la loi d'Hydro-Québec, ni à la politique énergétique, cadre selon lequel Hydro-Québec se doit d'agir.⁴¹

Les articles 22 et 22.1 de la Loi d'Hydro-Québec établissent que la Société a un mandat clair en ce qui concerne les économies d'énergie. Elle doit oeuvrer dans le domaine de la recherche et promouvoir les économies d'énergie. Elle peut également mettre en oeuvre

³⁹ Audience du BAPE, projet du Suroît,

⁴⁰ Dossier R-3470-2001, notes sténographiques du 16 avril 2002 aux pages 154,155 et 156;

⁴¹ L.R.Q.,c.H-5, article 22.1;

des programmes d'économies d'énergie et accorder une aide technique et financière à cet effet.

Lors des audiences du BAPE sur le projet du Suroît, Hydro-Québec, alléguant la séparation fonctionnelle, a, dans un premier temps, soutenu que les programmes d'économie d'énergie sont du ressort unique d'Hydro-Québec « Distribution »⁴², et dans un second temps, affirmé que « c'est l'Agence d'efficacité énergétique au Québec qui est responsable d'appliquer des programmes d'efficacité partout »⁴³

Pourtant, le texte de la Loi sur Hydro-Québec est clair. Ses obligations et pouvoirs en matière d'économie d'énergie incombent à la Société d'état et non à une de ses divisions « fonctionnelles ». De plus bien que l'article 22⁴⁴ à son deuxième paragraphe réfère à la loi sur la Régie de l'énergie⁴⁵ pour ce qui est de l'approvisionnement patrimonial, aucune mention n'est faite à l'effet que les programmes d'économie d'énergie seraient sous l'égide exclusive de la dite Régie de l'énergie et/ou de l'agence d'efficacité énergétique. Aucune mention de cet ordre n'est faite non plus à l'article 22.1⁴⁶, ou ailleurs dans la loi⁴⁷.

L'allégation d'Hydro-Québec à l'effet, qu'en vertu de la séparation fonctionnelle il appartient uniquement à sa « division » Distribution d'engager, financer et mettre en place des programmes d'économie d'énergie pour les consommateurs québécois est donc erronée. Ce n'est pas ce qui est édicté dans la Loi sur Hydro-Québec. Il s'agit là d'une décision interne qui a pour conséquence de faire assumer le coût entier des programmes d'économies d'énergie par la charge québécoise via le Distributeur Hydro-Québec alors que, les bénéfices, soit la mise en disposition d'énergie pour effectuer entre autre des opérations de courtage supplémentaires, vont grossir les bénéfices d'Hydro-Québec « Production » et ce, sans que cette « fonction », qui est d'ailleurs la plus rentable⁴⁸, n'y ait

⁴² Audience séance de l'après midi du 10 septembre 2002, vol. 2, page 33, lignes 1380ss, Danielle Piette : « ... ce sont les prévisions du distributeur qui tiennent compte des pourcentages qui vont être alloués à l'efficacité énergétique... »;

⁴³ Audience séance de l'après midi du 10 septembre 2002, vol.2, page 34, lignes 1393ss;

⁴⁴ L.R.Q.c.H-5, loi sur Hydro-Québec;

⁴⁵ L.R.Q. c. R-6.01;

⁴⁶ L.R.Q.c.H-5, loi sur Hydro-Québec;

⁴⁷ L.R.Q. c.H-5, loi sur Hydro-Québec;

⁴⁸ Voir rapport annuel 2001 d'Hydro-Québec à la page 91, les bénéfices net pour la production sont de \$1,253 millions, pour le transport de \$399 millions alors que la distribution assume des pertes de 443 millions; et rapport annuel 2003, à la page 105, bénéfices net pour production et transport respectivement 1,741 et 397 et pour distribution une perte nette de 133;

investi quoi que ce soit. Il faut souligner que le distributeur ne peut revendre directement l'énergie qu'il n'a pas consommé suite à des mesures d'efficacité énergétique.

Nous rappelons que cette séparation fonctionnelle est une fiction juridique qui n'a d'existence que dans le contexte de la réglementation par la Régie de l'énergie. Cette fiction « fonctionnelle » a principalement été mise en place afin de respecter les règles de la FERC et dissocier le transporteur du Producteur en atténuant leurs liens. Condition essentielle pour qu'Hydro-Québec ait accès aux marchés américains⁴⁹. Celle-ci a également permis dernièrement une hausse des tarifs des consommateurs québécois, la section distribution devant réduire son « déficit » bien qu'Hydro-Québec elle-même soit loin d'être déficitaire.

Cette séparation n'existe que dans le cadre de la Loi de la Régie de l'énergie et pour ses fins (entre autres le calcul des coûts de distribution et transport et les tarifs qui en découlent) et ne se retrouve, selon nos recherches, dans aucune autre loi.

En dehors de la juridiction de la Régie cette séparation fonctionnelle n'a donc aucune force juridique puisque la personne morale en existence selon la Loi sur Hydro-Québec est uniquement Hydro-Québec. Aucune loi ne fait d'ailleurs référence à Hydro-Québec dans ses activités de production comme une entité distincte. Les articles 22 et 22.1 lient donc Hydro-Québec toutes « divisions » confondues.

La Régie de l'énergie n'a pas reçu de mandat exclusif en matière d'économie d'énergie et d'efficacité énergétique. Elle a juridiction et droit de regard sur les programmes qui seraient mis de l'avant par Hydro-Québec dans ses activités de distribution car ces programmes ont un impact sur les tarifs des consommateurs québécois lorsque le distributeur les finance.

La Régie doit également tenir compte des résultats escomptés par les programmes d'économie d'énergie en cours ou engagés lorsqu'elle établit les besoins québécois en

Note de l'auteur : Ces bénéfices de production proviennent en pour une très large partie des ventes au Distributeur pour la charge québécoise;

⁴⁹ voir dossier R-3401-1998

matière d'énergie dans le cadre du plan d'approvisionnement.⁵⁰ . Il n'est aucunement stipulé que les programmes qui sont ainsi pris en compte doivent provenir de la fonction distribution, ou que seul les programmes émanant du distributeur doivent être pris en compte.

Dans les faits il serait tout à fait légitime pour Hydro-Québec (Production ou toutes « fonctions » confondues) de mettre sur pied des programmes d'économie d'énergie pour les consommateurs québécois si elle désire maximiser ses surplus disponibles pour des activités d'exportation (sans avoir à construire de nouvelles installations de production), ces activités d'exportation étant décrites comme plus rentables que les ventes effectuées au Québec. De plus dans l'état actuel de la loi de la Régie de l'énergie si cette activité était mise de l'avant par Hydro-Québec, hors ses fonctions distribution et transport, l'aval de la Régie ne serait même pas requis, Hydro-Québec pourrait donc agir sans attendre d'autorisation.

Nos demandes de renseignement 2.7 à HQD⁵¹ et 9 à HQP⁵² portaient sur la contribution financière de HQP aux programmes d'économie d'énergie. Le distributeur nous indique que le producteur ne contribue pas financièrement aux programmes de HQD, mais assume l'amélioration énergétique de ses propres bâtiments. Par contre le producteur nous a répondu qu'il contribuait à des programmes et nous a référés à l'annexe 5 du Plan stratégique 2004-2008. Or à la lecture de l'annexe 5, nous avons constaté que les mesures mises de l'avant par Production ne visent qu'à maximiser son propre rendement. Bien que ces mesures soient utiles, ce ne sont pas là des mesures qui visent à réduire la consommation d'énergie par les usagers québécois (autre que HQP elle-même) et elles ne

⁵⁰ L.R.Q. c. R-6.01 article 72. Tout titulaire d'un droit exclusif de distribution d'électricité ou de gaz naturel doit préparer et soumettre à l'approbation de la Régie, suivant la forme, la teneur et la périodicité fixées par règlement de celle-ci, un plan d'approvisionnement décrivant les caractéristiques des contrats qu'il entend conclure pour satisfaire les besoins des marchés québécois après application des mesures d'efficacité énergétique. Le plan doit tenir compte des risques découlant des choix des sources d'approvisionnement propres à chacun des titulaires ainsi que, pour une source particulière d'approvisionnement en électricité, du bloc d'énergie établi par règlement du gouvernement en vertu du paragraphe 2.1° du premier alinéa de l'article 112.

Pour l'approbation des plans, la Régie tient compte des préoccupations économiques, sociales et environnementales que peut lui indiquer le gouvernement par décret.;

⁵¹ Dossier R-3526-2004, HQ-3 document RRSE page 13 de 45, question et réponse 2.7;

⁵² Dossier R-3526-2004, HQ-3 document RRSE page 33 de 45, question et réponse 9;

sont pas de nature à pouvoir réduire sérieusement un besoin au niveau des approvisionnements.

Quant à l'Agence d'efficacité énergétique et contrairement à la teneur du discours de madame Piette⁵³, d'Hydro-Québec, nous soulignons que l'Agence ne s'est vu attribuer aucun rôle exclusif en matière d'efficacité énergétique par la législation. Nous vous référons à cet égard aux articles 16 et 17 de la loi sur l'Agence d'efficacité énergétique qui stipule que l'Agence a pour mission, dans une perspective de développement durable, d'assurer la promotion de l'efficacité énergétique et de concevoir et d'administrer des programmes.⁵⁴

L'Agence a été créée suite à l'adoption de la politique énergétique qui prévoit que les économies d'énergie et l'efficacité énergétique font partie intégrante de cette politique:

« Les mesures d'efficacité énergétique permettent donc, tout à la fois, d'améliorer la qualité de vie des consommateurs, de réduire leur facture, de respecter nos engagements sur le plan environnemental, tout en développant un nouveau secteur d'activités économique. Pour cet ensemble de raisons, le gouvernement du Québec a souhaité que l'efficacité énergétique occupe une place centrale dans la nouvelle politique énergétique. Cette orientation est logique, en fonction des objectifs que le gouvernement a retenus. Elle signifie que tous les efforts doivent être consentis pour que la société québécoise devienne une « société énergétiquement efficace »⁵⁵ (nos soulignés)

Aucune responsabilité en matière d'économie d'énergie n'a été assignée exclusivement à qui que ce soit, de manière à maximiser l'étendue de cette forme d'intervention. Toutes les entreprises énergétiques ont à cet égard un rôle à jouer, de même qu'elles ont le pouvoir et le devoir de le faire. Il est ironique et décevant de constater, que juste avant l'adoption de la politique énergétique, notre Société d'état, qui devrait être un exemple pour toutes les entreprises énergétiques du Québec, dont la loi prévoit explicitement qu'elle doit oeuvrer dans le domaine de l'économie d'énergie et l'obligation d'agir dans le cadre de la politique énergétique, met fin à pratiquement toutes ses initiatives en matière d'économie d'énergie, et présente plusieurs années plus tard une cible manifestement inférieure à celle de 1992.

⁵³ Audience du BAPE sur le projet du Suroît, séance de l'après-midi du 10 septembre 2002, vol. 2, page 33 et 34 lignes 1382ss, Danielle Piette (H.Q.) : « Par ailleurs, c'est l'Agence d'efficacité énergétique au Québec qui est responsable d'appliquer des programmes d'efficacité énergétique partout. »

⁵⁴ Loi sur l'Agence d'efficacité énergétique, sanctionnée le 19 juin 1997;

⁵⁵ Politique énergétique du Québec ed.1997, page 30;

Pour ce qui est des programmes d'efficacité énergétique et des scénarios qui devraient prioritairement être envisagés nous vous référons à l'expertise de M. Dunsky déposé conjointement par le RNCREQ , le RRSE et autres intervenants.

Notre Société d'état a démontré un intérêt plus que restreint pour ne pas dire inexistant dans les programmes d'économies d'énergie, au cours des dernières années (depuis 1995) alors que rien ne l'empêchait d'agir. Cette inaction a eu pour conséquence d'accroître les besoins du Québec en matière énergétique. Nous pourrions toutefois réduire de manière significative la croissance continue de ces besoins en adoptant immédiatement des programmes d'économie d'énergie à titre d'alternative à un projet comme le Suroît.

Nous vous soumettons que des économies d'énergie par l'application de mesures d'efficacité énergétique bien ciblées pourraient procurer à Hydro-Québec des quantités d'énergie et de puissance importantes, et donc aider à la reconstitution des réserves. Rappelons qu'un investissement de \$338 millions sur une période d'environ deux années et demi entre 1992 et 1995 a permis de réaliser des économies d'énergie de l'ordre de 2.5TWh par année, économie qui dure toujours. Or sur des économies projetés de 9.2TWh sur 9 ans, Hydro-Québec a réalisé 27% de son objectif en investissant 23% du budget prévu.⁵⁶ Considérant « l'économie » d'investissement opérée par la Société d'état pendant 8 années, elle devrait se voir obligée aujourd'hui d'y consacrer des sommes importantes.

La loi établit clairement que notre Société d'état a dans son mandat le pouvoir de promouvoir et de financer de tels programmes ou des programmes tel « Négawatt ». Ces programmes permettent d'ailleurs de mettre en disponibilité l'énergie ainsi économisée. Or de telles activités qui s'inscrivent à l'intérieur du mandat de notre Société d'état si elles sont menées par le producteur pour entre autres produire des « mégawatts », (à titre de ressource et de filière à part entière) ne sont pas tributaires d'une autorisation par la Régie de l'énergie dans l'état actuel de sa loi et ne requièrent pas non plus d'autorisation selon la procédure sur l'évaluation environnementale⁵⁷. Elles peuvent donc être mises sur pied très rapidement.

⁵⁶ Voir Expertise de Philippe Dunsky, Centre Hélios 16 décembre 2001, Dossier R-3470-2001, preuve du RNCREQ;

⁵⁷ Selon la loi sur la qualité de l'environnement, LRQ.,c. Q-2;

Il est très tentant de croire qu'une des raisons pour lesquelles cette alternative n'a pas été envisagée par Hydro-Québec se justifie en partie par la lecture des articles 3.3, 13 et 15.1 à 15.7 de sa loi⁵⁸ qui stipulent que l'actionnaire en titre (le ministre des finances) détermine de quelles manières les dividendes payables au gouvernement sont déterminés et dus.

Il est logique de constater que si une vente est évitée, (alors que l'on dispose au Québec d'une clientèle captive et sur laquelle on perçoit des bénéfices) parce que rendue non nécessaire pour des motifs d'économie d'énergie, un profit sur cette vente est perdue. Il n'y a alors profit que sur une seule vente plutôt que deux et en bout de ligne un bénéfice financier immédiat moins grand. Afin de rechercher une rentabilité accrue à court terme, Hydro-Québec et le gouvernement ont délaissé les programmes d'efficacité énergétique et maximiser les projets pour des installations de productions.

Ni notre gouvernement via le Ministre des Finances⁵⁹ à titre d'unique actionnaire, ni notre Société d'état ne semble avoir d'intérêt financier à promouvoir ou à financer l'efficacité énergétique, les impacts à long terme, économiques, environnementaux et sociaux n'étant pas comptabilisés, Nous demandons à la Régie, lors de son avis, de le signaler et d'indiquer clairement la nécessité qu'Hydro-Québec (Production incluse) investisse immédiatement une part de ses bénéfices dans de tels programmes

La politique énergétique ⁶⁰, non seulement accorde une place importante à l'efficacité énergétique mais elle en fait une priorité et la désigne comme un moyen privilégié de donner suite à 3 des 4 objectifs du gouvernement. Elle précise également sans ambiguïté que « l'efficacité énergétique doit être considérée comme une filière à part entière, au même titre que les formes d'énergie offertes sur le marché »⁶¹. La Politique souligne l'importance d'introduire et de mettre en application le concept de portefeuille de ressources, c'est-à-dire diversifier les filières de production d'électricité. « il est essentiel d'introduire plus de flexibilité dans la mise en oeuvre des différents moyens utilisés pour répondre à la demande

⁵⁸ L.R.Q. c.H-5, loi sur Hydro-Québec;

⁵⁹ L.R.Q. c.H-5 Loi sur Hydro-Québec, article 3.3;

⁶⁰ Politique énergétique, page 29;

⁶¹ Politique énergétique, page 29;

électrique »⁶². « Afin de combler les besoins additionnels d'un scénario moyen, il serait fait appel aux mesures d'efficacité énergétique, aux centrales hydroélectrique de petite et moyenne envergure, aux nouvelles filières »⁶³. Il est à noter que les mesures d'efficacité énergétique sont ici mises au premier plan.

Quant au plan d'action québécois 2000-2002 sur les changements climatiques il établit un hiérarchie dans le choix des filières d'approvisionnement en électricité et le premier choix est l'efficacité énergétique et les économies d'énergie, puis l'hydroélectricité puis en troisième plan l'énergie éolienne. Les centrales thermiques sont au dernier rang, et il y est recommandé que l'usage des centrales thermiques existantes soit restreint aux périodes de pointe.⁶⁴

Par opposition, Hydro-Québec n'a établi que des objectifs minimalistes en matière d'efficacité énergétique alors que le potentiel est substantiel⁶⁵ pour ces mesures au Québec et que « les quantités en causes sont considérables, le Québec étant, par habitant, l'un des plus grands utilisateurs mondiaux d'énergie »⁶⁶.

La Politique énergétique du Québec prévoyait également l'adoption d'un plan d'action québécois en efficacité énergétique⁶⁷.

Selon les témoignages des représentants de l'Agence de l'efficacité énergétique et du ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs, lors des audience du BAPE⁶⁸ il n'y a pas d'objectif global de performance ni de suivi mené en la matière par le gouvernement du Québec. L'Agence considère qu'elle n'a pas le pouvoir de fixer des objectifs nationaux et que cette responsabilité revient au gouvernement tandis que, selon le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs, aucun plan d'action global en efficacité énergétique ne serait en préparation pour l'instant .

⁶² Politique énergétique à la page 41;

⁶³ Politique énergétique à la page 41;

⁶⁴ Rapport du Bape no 188, 2004;

⁶⁵ Voir expertise de P. Dunsky;

⁶⁶ Politique énergétique à la page 29;

⁶⁷ Politique énergétique aux pages 33 et 34 encadré Bleu;

⁶⁸ M. Alain Daneau, M. Réal Carbonneau et Mme Stéphanie Hélène Leclerc, DT2, p. 40 à 47 et 51 à 55, Audience du BAPE Les enjeux globaux du projet de centrale de cogénération à Bécancour par TransCanada Energy Ltd.;

Or, ce plan qui aurait pu avoir un impact, entre autres, au niveau de l'implantation (ou non) des industries énergivores n'a toujours pas été adopté. Son adoption à brève échéance pourrait permettre au gouvernement de mieux gérer et, à la limite, de refuser l'implantation d'industries telles les Alumineries qui sont non seulement très énergivores et en grande partie responsables de l'augmentation de la demande mais qui sont aussi des industries très polluantes par rapport au nombre d'emplois qu'elles ouvrent aux Québécois.

Le RRSE recommande que la Régie avise le gouvernement qu'il devrait adopter et mettre en place, sans aucun délai le Plan d'action interministériel visant l'optimisation de la consommation d'énergie.

Le RRSE recommande que les mesures d'économie d'énergie et d'efficacité énergétique soit reconnue immédiatement comme une filière de production à part entière.

Le RRSE recommande qu'il soit requis d'Hydro-Québec, à titre de producteur, de produire dans les plus brefs délais une quantité importante de « Négawatt » directement ou en achetant les services d'entreprises écoénergétiques.

« Dans la mesure où des moyens adéquats seraient mis en oeuvre pour réaliser un vaste plan d'action concertée comme le prévoyait la Politique énergétique du Québec, l'efficacité énergétique pourrait jouer un rôle beaucoup plus important à moyen et à long terme dans la gestion de la demande en électricité. À court terme, elle pourrait déjà livrer des résultats significatifs. »⁶⁹

Le BAPE, dans son rapport 188, exprime l'avis que le potentiel d'efficacité énergétique est sous-exploité et que l'efficacité énergétique devrait être privilégiée dans le processus de sélection de projets devant satisfaire la demande⁷⁰. Nous vous soumettons que la Régie devrait adopter ce point de vue.

⁶⁹ Bureau d'audience publique sur l'environnement, Projet de centrale de co-génération à Bécancour par TransCanada Energy Ltd, Rapprt 188 à la page 81;

⁷⁰ Bureau d'audience publique sur l'environnement, Projet de centrale de co-génération à Bécancour par TransCanada Energy Ltd, Rapprt 188 à la page 82;

Lors du dossier R-3470-2001, la Régie a retenu l'objection du distributeur (HQD) qui s'opposait à ce que les entreprises de services é(co)énergétiques soit admises à participer à ses appels d'offre.⁷¹ Le distributeur motivait ainsi son refus :

L'inadmissibilité des entreprises de services énergétiques à ce premier appel d'offres découle directement de l'application de l'article 72 qui prévoit que le plan d'approvisionnement couvre les besoins après application des mesures d'efficacité énergétique. De plus, le recours à de telles entreprises devra être analysé en parallèle avec d'autres approches concurrentes pour réaliser le potentiel d'économies d'énergie rentable au Québec avant de statuer sur l'intérêt de cette formule.⁷²

Le distributeur admettait toutefois que les moyens de gestion de la demande pourraient être admissibles, mais qu'ils étaient à ce moment prématurés :

Hydro-Québec Distribution maintient que même si la procédure d'appel d'offres prévue à l'article 74.1 de la Loi s'applique aux contrats d'approvisionnement qui découlent eux-mêmes du plan d'approvisionnement, donc après application des mesures d'efficacité énergétique, il n'existe aucun empêchement à adapter cette procédure au contexte des moyens de gestion de la demande et à l'appliquer à ce besoin, le cas échéant. Hydro-Québec Distribution maintient également qu'il lui apparaît prématuré de procéder à un tel appel d'offres avant d'avoir complété ses analyses et procédé à des échanges avec les groupes d'intervenants intéressés.⁷³

Nous vous soumettons que ces moyens ne sont pas prématurés et qu'au contraire leur implantation et mise en oeuvre sont requises de manière urgente.

Le RRSE recommande à la Régie de l'énergie d'insister pour que le gouvernement prennent des mesures fermes en matière d'économie d'énergie et qu'il impose à Hydro-Québec (Production) de fournir une contribution financière majeure immédiate pour ces programmes.

« **Avis 18** — La commission est d'avis que le potentiel d'efficacité énergétique au Québec est encore nettement sous-exploité, malgré la limitation en la matière qui découle du faible prix de l'électricité comparativement au reste de l'Amérique du Nord. Elle est d'avis que la hausse du coût d'acquisition de l'électricité postpatrimoniale va faciliter l'exploitation de ce potentiel et que, dans la mesure où un plan d'action est mis en oeuvre rapidement et que les ressources adéquates y sont consacrées, l'efficacité énergétique pourrait contribuer à éviter la construction de nouvelles centrales thermiques.

Avis 19 — La commission est d'avis que l'efficacité énergétique devrait être privilégiée dans le processus de sélection des projets devant satisfaire la demande québécoise en électricité conformément au degré de priorité que lui accordent la Politique énergétique du Québec et le Plan d'action québécois 2000-2002 sur les changements climatiques »;

⁷¹ R-3470-2001, HQD-1, doc2, p.4 ligne 17 à 19;

⁷² pièce HQD4 document 7 à la page 63

⁷³ Pièce HQD-4, doc.7, p.64

Le RRSE recommande qu'il soit demandé au distributeur de tenir un appel d'offre pour les entreprises de gestion de la demande et services écoénergétiques et que ces offres soient considérées et traitées comme des filières de production à part entière.

1.5.1.1 L'efficacité énergétique des centrales au gaz

La valeur de l'efficacité énergétique d'une centrale ou d'un appareil de chauffage représente la fraction de l'énergie contenue dans le combustible qui peut être exploitée sous forme d'électricité ou de chaleur. Le taux maximal d'efficacité des centrales à cycle combiné est généralement de 56% à 58% PCI⁷⁴. Selon Hydro-Québec, l'efficacité énergétique du Suroît serait de 60% PCI, grâce à la nouvelle technologie. Le PCI représente le pouvoir calorifique inférieur du carburant. Mais l'industrie énergétique nord américaine utilise le PCS, soit le pouvoir calorifique supérieur qui tient compte de l'ensemble de l'énergie thermique du combustible⁷⁵. Or le PCS de la Centrale du Suroît serait de 54%⁷⁶.

Dans un souci de logique, d'efficacité énergétique et d'un moindre coût (social, économique et environnemental) on se doit de constater que les appareils récents de chauffage au gaz naturel atteignent un PCS supérieur à 85% et pouvant aller jusqu'à 95%.⁷⁷ La centrale au gaz, malgré les nouveaux équipements plus performants qu'elle propose, n'est donc pas efficace puisqu'elle perd de 44% à 46% de l'énergie du gaz pour produire de l'électricité qui servira, en grande partie, à la chauffe. En comparaison, un appareil performant de chauffe au gaz naturel ne produit qu'une perte de 4% à 15% ; une perte moindre entraînant une pollution moindre, n'est-ce pas là une raison majeure pour favoriser la chauffe au gaz plutôt qu'une centrale électrique au gaz qui, pour la chauffe, est contre productive ?

Nous en concluons que, dans une perspective de développement durable et d'économie énergétique, le projet du Suroît doit être rejeté sur sa base même.

⁷⁴ Rapport 188 du BAPE, Projet Bécancourt, page 72;

⁷⁵ Enjeux-énergie, 2004, vol. 3, no 3 page 4;

⁷⁶ Rapport 188, du BAPE Projet Bécancourt à la page 73;

⁷⁷ Voir www.oeenrcan.gc.ca/energystar: L'Énergide de l'Office de l'efficacité énergétique du Canada répertorie 1,421 modèles d'appareil de chauffage au gaz naturel dont l'efficacité se situe entre 90% et **96.9%** PCS;

1.5.2 L'Énergie Éolienne

Malgré les articles 22 et 22.1 de sa loi, Hydro-Québec refuse de s'impliquer directement dans le développement, la recherche et la promotion de l'énergie éolienne. Pour justifier ce refus, Thierry Vandal d'Hydro-Québec, déclarait au sujet de l'énergie éolienne :

« Mais il ne semble pas qu'il y a un besoin criant qu'Hydro-Québec entre là-dedans avec ses moyens financiers, et on a certainement pas de mandat de la part de l'actionnaire d'entrer dans le secteur et d'y déployer des argents qui seraient des argents qui seraient, disons, non rentables et non justifiés en terme d'une saine gestion. »⁷⁸

Or la politique énergétique présentement en vigueur, prévoit clairement que l'énergie éolienne est une des ressources à privilégier⁷⁹, et demande à Hydro-Québec de prévoir l'offrir dans le cadre d'un programme de tarification verte. De plus, depuis l'adoption de la politique en 1996, les technologies dans ce domaine se sont améliorées et les prix ont chuté.

Cette forme de production d'énergie, qui répond fidèlement aux impératifs du développement durable, est d'autant plus intéressante si l'on considère sa complémentarité avantageuse avec l'hydroélectricité.⁸⁰

Malgré tout, Hydro-Québec résiste encore et toujours à développer, implanter et annexer d'elle-même cette forme d'énergie à son parc de production. Suite, entre autres, à des décrets du gouvernement en ce sens, elle se contente de signer des contrats d'achat avec des promoteurs privés d'énergie éolienne⁸¹, ce qui augmente le coût de cette ressource.

⁷⁸ Audience du BAPE sur le Suroît, séance de la soirée du 10 septembre 2002, vol.3., page 90, lignes 3735ss, Thierry Vandal (en parlant de l'éolien) ;

⁷⁹ La Politique énergétique , L'Énergie au service du Québec, une perspective de développement durable, 1996, à la page 48;

⁸⁰ Voir l'expertise de Réal Reid,ing RRSE.doc.7;

⁸¹ ⁸¹ Audience séance de la soirée du 10 septembre 2002, vol.3, page 90, lignes 3713 à 3740, témoignage de Thierry Vandal;

Pourtant, tel que le démontrent les expertises de Messieurs Benoît, Wei Yu ⁸²et Reid⁸³, il s'agit d'une alternative qui comporte plusieurs avantages surtout lorsque couplée avec des réservoirs. Cette solution respecte l'environnement et les principes de développement durable. Elle mérite de recevoir une priorité absolue sur la filière thermique. Mais devant le peu d'intérêt démontré par Hydro-Québec, les mesures nécessaires (ordonnance, décret ou loi) devront être prises pour imposer le choix et la priorité de cette filière.

Le RRSE recommande que la Régie avise le gouvernement qu'il devrait imposer à Hydro-Québec d'opter pour une ou plusieurs des solutions de couplage éolien/hydraulique proposées dans les expertises déposées par le RRSE, plutôt que d'adopter le projet du Suroît : et, si nécessaire, de voir à ce que l'implantation de ces solutions soit supervisée par une ou des personnes indépendantes et compétentes.

1.6. LA PRISE EN COMPTE DES PRINCIPES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE PRÉCAUTION

La Régie, dans l'exercice de la fonction qui lui est présentement dévolue par le Ministre des Ressources Naturelles, de la Faune et des Parc, devra, en vertu de l'article 5 de sa loi, faire en sorte que son avis favorise la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité tant plan individuel qu'au plan collectif.

Cet objectif est d'ailleurs l'objectif global de la Politique énergétique :

« L'objectif global : s'adapter aux changements en cours et en tirer partie dans la perspective du développement durable

....La nouvelle politique énergétique sera fondée sur ce concept de développement durable, dans son sens le plus large. La Commission Brundtland, qui a popularisé la notion de développement durable, en a fourni une définition retenue par tous : Le développement durable est un développement qui permet de satisfaire aux besoins des générations futures de répondre à leurs propres besoins.

À partir de cette définition, on a donné au concept une acceptation très large : selon cette approche, le développement durable englobe les préoccupations économiques, sociales et environnementales.....

.... la recherche d'un développement durable conduit à promouvoir les solutions qui répondent aux besoins d'une économie en croissance, tout en préservant la qualité

⁸² Voir RRSE.doc.6;

⁸³ Voir RRSE.doc.7;

de l'environnement et en assurant la prise en considération des aspirations collectives et de l'équité. »⁸⁴

Quant à la Cour suprême, elle confirme qu'en matière de protection de l'environnement et de développement durable, nous devons adopter des interprétations qui correspondent aux valeurs et aux principes de droit international dont « le principe de précaution »⁸⁵.

Un développement durable implique des politiques fondées sur le principe de précaution. Les mesures adoptées doivent anticiper, prévenir et combattre les causes de détérioration de l'environnement. Lorsque des dommages graves ou irréversibles risquent d'être infligés, l'absence d'une totale certitude scientifique ne devrait pas servir de prétexte pour ajourner l'adoption de mesures destinées à prévenir la détérioration de l'environnement. » (nos soulignés)⁸⁶

Dans sa décision D-2002-169, la Régie rappelait la nécessité de prendre en considération les impératifs du développement durable dans les appels d'offre. Statuant qu'on devrait apporter à ces considérations une importance plus grande que celle que leur a apporté le distributeur jusqu'à maintenant, la Régie concluait que le Distributeur devait, avant le prochain appel d'offre à long terme, proposer un critère non monétaire à ce sujet.

La Régie étudie ce plan d'approvisionnement sur la base de sa mission exprimée à l'article 5 de sa Loi et le gouvernement ne lui a pas indiqué spécifiquement de préoccupations économiques, sociales ou environnementales dans le présent dossier. La Régie avait d'ailleurs

⁸⁴ Gouvernement du Québec, l'énergie au service du Québec : une perspective de développement durable, novembre 1996, p.11 et à la page 22.
idem., p.22 (version de 1997)

⁸⁵ 1149957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) et Services des espaces verts Ltée//Chemlawn c. Ville de Hudson et all., 2001CSC40, No du greffe 26937, aux paragraphes 30 et 31 du jugement de l'honorable juge l'Heureux-Dubé :

« En conclusion quant à cette partie relative au pouvoir conféré par la loi, je souligne qu'interpréter le par. 410(10) comme permettant à la Ville de réglementer l'utilisation des pesticides correspond aux principes de droit et de politique internationaux. Au nom de la Cour dans *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'immigration)* (1999) 2R.C.S. 817 p. 861, je note dans mon opinion (Dubé) que « les valeurs exprimées dans le droit international des droits de la personne peuvent (...) être prises en compte dans l'approche contextuelle de l'interprétation des lois et en matière de contrôle judiciaire. Comme il est mentionné dans *Driedger on the construction Statutes*, précité p.333 :

(traduction) *La législation est présumée respecter les valeurs et les principes contenus dans le droit international, coutumier et conventionnel. Ces principes font partie du cadre juridique au sein duquel une loi est adoptée et interprétée. Par conséquent dans la mesure du possible, il est préférable d'adopter des interprétations qui correspondent à ces valeurs et à ces principes.*

⁸⁶ 1149957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) et Services des espaces verts Ltée//Chemlawn c. Ville de Hudson et all., 2001CSC40, No du greffe 26937, aux paragraphes 30 et 31 du jugement de l'honorable juge l'Heureux-Dubé ;

demandé, à l'issue de la phase 1 du dossier, que le Distributeur lui démontre que son plan d'approvisionnement répond aux impératifs du développement durable, de l'intérêt public et au critère d'équité au plan individuel comme au plan collectif 207 .

La Régie reconnaît que le Distributeur a introduit dans son plan d'approvisionnement certains éléments qui répondent aux impératifs du développement durable. Cependant, elle considère qu'en plus, il y aurait lieu d'ajouter un critère non monétaire relié à ce concept dans la grille d'évaluation des offres.

Le processus de sélection doit favoriser l'octroi des contrats d'approvisionnement sur la base du prix le plus bas pour les quantités d'électricité et les conditions demandées. Le concept de développement durable intègre, selon la compréhension de la Régie, non seulement les préoccupations économiques, mais aussi les préoccupations sociales et environnementales. Ce concept est justement né du besoin de jumeler ces trois préoccupations dans un processus décisionnel, dans un souci d'équité intragénérationnelle et intergénérationnelle.

La Régie considère que le développement durable est un concept global introduit en particulier dans la politique énergétique du gouvernement du Québec. Dans le présent dossier, le faire équivaloir au simple respect des lois environnementales existantes le dénuderait de son sens. Les projets, même s'ils respectent les normes gouvernementales, ont des impacts sociaux et environnementaux variables et il apparaît raisonnable à la Régie que ces impacts soient pris en compte.

La Régie note que parmi les composantes du développement durable, le processus de sélection des offres prend déjà en compte surtout des aspects économiques. Les autres aspects sociaux et environnementaux doivent aussi être considérés de façon équilibrée. Le Distributeur prétend que ces derniers aspects sont pris en compte, car les risques qui en découlent sont transférés aux promoteurs. La Régie juge cette approche insuffisante et les risques résiduels justifient l'utilisation d'un critère non monétaire. Elle ne considère pas, comme d'ailleurs dans le cas des autres critères non monétaires, qu'il y aurait là double emploi. En outre, les objectifs visés par un critère relatif au développement durable dans le processus de sélection des offres n'empiètent pas sur les responsabilités du ministère de l'Environnement.⁸⁷

..... En conclusion, la Régie demande au Distributeur de proposer à la Régie, avant le prochain appel d'offres de long terme, un critère non monétaire relié au développement durable et de lui attribuer un pointage significatif à l'intérieur des 40 points alloués à l'ensemble des critères non monétaires de la grille de sélection.⁸⁸

Le RRSE considère que le projet du Suroît ne répond pas aux critères sous-jacents aux principes de développement durable et de précaution. Il déroge également aux obligations prises dans le cadre du protocole de Kyoto. Dans ce contexte, et considérant l'article 5 de la loi de la Régie de l'énergie, le RRSE prie la Régie de se prononcer contre le projet du Suroît sur sa base même et parce que des alternatives acceptables et préférables existent s'il y a urgence quant aux approvisionnements.

⁸⁷ D-2002-169, Régie de l'énergie à la page 71;

⁸⁸ D-2002-169, Régie de l'énergie à la page 72

La Régie ne devrait pas souscrire à un projet de centrale thermique qui va à l'encontre des principes qu'elle a établis et des demandes qu'elle a adressées au Distributeur dans sa décision D-2002-169.

Nous vous soumettons également que bien que ces critères et demandes aient été formulés pour le prochain appel d'offre de long terme, la Régie devrait prendre en considération ces mêmes critères pour la formulation de son avis au gouvernement puisque le producteur indique qu'il a l'intention de participer à de futurs appels d'offre avec le projet du Suroît.

LE RRSE demande à la Régie de prendre en considération les impératifs du développement durable et l'intégration des préoccupations économiques, sociales et environnementales lors de sa réflexion et de la formulation de son avis pour conclure que le projet du Suroît ne répond pas à ces critères et qu'en conséquence, il ne doit pas être construit.

1.7 LA PRISE EN COMPTE DES PRINCIPES D'ÉQUITÉ

Hydro-Québec justifie en partie la présente demande, en spécifiant que le projet du Suroît est nécessaire pour que l'entreprise puisse participer aux prochains appels d'offre du distributeur⁸⁹. Nous devons donc conclure que cette centrale thermique, même si ce n'est pas elle qui est spécifiquement désignée, serait la véritable source qui répondrait aux besoins croissants du Québec au delà de l'énergie patrimoniale.

Toutefois, considérant le fait que le vaste parc de production déjà existant d'Hydro-Québec n'a pas été désigné par le gouvernement comme devant fournir le 165TWh d'électricité patrimoniale, on pourrait supposer que cette fourniture peut provenir de toute autre source choisie par le producteur, sans qu'il y ait obligation de sa part de l'identifier. Le producteur pourrait en conséquence assigner le Suroît à la fourniture du 165TWh ou l'affecter aux exportations et soumissionner à un appel d'offre à partir des installations existantes.⁹⁰ Permettre la construction du Suroît pour que le producteur puisse éventuellement participer à de nouveaux appels d'offre équivaut donc à lui conférer un avantage marqué face à

⁸⁹ R-3526-2004, HQP-1, Document 1 page 5 de 24;

⁹⁰ Comme il l'a déjà fait pour LG1 et LG2;

d'autres soumissionnaires. Considérant l'étendue de son parc et la nature des installations, ceci lui permettrait en effet de substituer à la centrale thermique une ressource existante pour pouvoir rencontrer les exigences stipulées aux éventuels appels d'offre, si une centrale thermique n'était pas le produit recherché.

Considérant la description de l'obligation de fournir l'électricité patrimoniale et le fait que l'on a négligé de déterminer et de désigner la provenance de cette fourniture, rien n'empêcherait Hydro-Québec de substituer à cette source réelle une autre installation du parc existant. Hydro-Québec réussirait ainsi à satisfaire aux exigences d'un appel d'offre et à se positionner en situation avantageuse par rapport aux autres soumissionnaires possibles.

Cette situation nous apparaît injuste et non conforme aux principes de l'article 74.1 qui demande à la Régie d'assurer le traitement équitable et impartial des fournisseurs participant à un appel d'offre.

Ces critères d'impartialité et d'équité pour les participants aux appels d'offre font partie intégrante de la Loi de la Régie de l'énergie⁹¹. Pour s'assurer de l'application de ces critères, la décision D-2002-191 de la Régie stipule que les conditions suivantes doivent s'appliquer à la procédure d'appel d'offre :

La Régie modifie donc la section 2.2 de la Procédure d'appel d'offres et d'octroi comme suit :

- Le premier paragraphe est remplacé par le suivant :

« L'ouverture des soumissions se fait en public au lieu, à l'heure et à la date prévus au document d'appel d'offres. »

- Le dernier paragraphe est remplacé par le suivant :

« Un inventaire des soumissionnaires et des principaux paramètres de chacune des soumissions est préparé. Cet inventaire est diffusé sur le site Internet du distributeur et inclut les informations suivantes:

1. le nom du soumissionnaire;
2. la nature de la source d'approvisionnement (centrale avec réservoir, au fil de l'eau, co-génération, cycle combiné, au gaz naturel, à l'huile #2, #6, biomasse, ...);
3. la localisation de la source d'approvisionnement;
4. les quantités de puissance ou d'énergie annuelle offertes et la date de disponibilité de la source d'approvisionnement.⁹²

Il ressort de ces critères que la désignation de la source et de sa localisation sont importantes. En sanctionnant ces critères, ce n'était sûrement pas l'intention de la Régie de

⁹¹ Loi de la Régie de l'énergie, article 74.1 : « Afin d'assurer le traitement équitable et impartial des fournisseurs participant à un appel d'offres, le distributeur d'électricité... »;

⁹² Régie de l'énergie Décision D-2002-191, à la page 19;

permettre à Hydro-Québec de disposer d'un avantage concurrentiel en « maquillant » la source réelle;

La désignation de la source, (des installations qui fournissent la puissance ou l'énergie requise ou encore devraient être construites pour la fournir) est un élément essentiel pour l'équité du processus. Ces critères doivent être maintenus par la Régie sans qu'il soit possible de les contourner ou de les vider de leur sens.

Afin de maintenir le critère de sécurité des approvisionnements, la Régie devrait indiquer à Hydro-Québec qu'elle ne pourra soumissionner à partir des installations existantes tenant compte du fait : qu'Hydro-Québec allègue que le parc actuel est à la limite de ses capacités pour fournir le 165 TWH d'électricité patrimoniale et le 600 MGW engagé à la suite du premier appel d'offre, et que cette situation pourrait être récurrente considérant la nature du parc. Conséquemment, Hydro-Québec ne devrait être autorisée à soumissionner qu'à partir de nouvelles installations et devra les désigner clairement comme en étant la source.

Il nous apparaît d'ailleurs troublant qu'au moment des audiences du Suroît, M. Thierry Vandal, représentant d'Hydro-Québec ait indiqué qu'il ne croyait pas que la désignation de la source et de sa location serait maintenue dans les appels d'offre futur

... pour cet appel d'offre-là, mais pas nécessairement pour tous les appels d'offre ad vitam aeternam -ça n'engage que cet appel d'offre-là - je veux que vous me désigniez votre source de production...

... la Régie a accepté cette proposition là de la part du distributeur, a décidé que pour ses nouveaux approvisionnements, il voulait que soit attaché à des centrales, il voulait qu'on désigne les centrales⁹³.

Lorsqu'il est questionné sur les motifs pour lesquels Hydro-Québec n'a pas proposé le projet du Suroît pour soumissionner lors des appels d'offre de HQD, M. Vandal précise:

....plutôt que de désigner une centrale qui n'a pas d'autorisation au moment où on a fait cette proposition là, on a désigné des centrales qui sont en opération...on a des moyens résiduels qui nous permettent de faire ça donc qui nous permette d'être là en 2007 au moment où l'appel d'offre demande livraison.⁹⁴

⁹³ Audience du BAPE, projet du Suroît, notes sténographiques de la soirée du 10 septembre 2002, vol.3, page 33, ligne 1351 (M. Vandal);

⁹⁴ Audience du BAPE sur le projet du Suroît, séance de la soirée du 10 septembre 2002, vol.3 des notes sténographiques à la page 33, ligne 1351ss;

Cet énoncé laisse perplexe, car il pourrait vouloir signifier qu'Hydro-Québec a, de fait, soumissionner pour des engagements futurs à partir des installations existantes, déjà nécessaires et utilisées à pleine capacité pour répondre à ses engagements présents tout en présumant que l'autorisation de construire le Suroît (et donc d'augmenter sa capacité de production) lui était acquise. Hydro-Québec aurait-elle présumée, à tort, qu'elle n'aurait pas de problème à rencontrer tous ses engagements futurs.?

Si tel est le cas, n'aurait-il pas lieu de se questionner sur cette attitude qu'on pourrait qualifier de désinvolte, négligente, voire même susceptible d'être sanctionnée. D'où la nécessité de prendre des mesures de préventions pour s'assurer que cette situation ne se reproduira jamais plus, car elle est contraire à l'esprit de la loi de la Régie, à la procédure sanctionnée d'appels d'offre et aux règles applicables en matière de sécurité des approvisionnements et de la réserve énergétique.

Pour éviter toute confusion future à ce sujet, le gouvernement devrait ajouter au contenu du décret 1277-2001 les ordonnances suivantes :

- Le parc d'Hydro-Québec Production, existant et en service en date du 1^{er} janvier 2004, doit d'abord et avant tout servir à l'approvisionnement patrimonial (165TWh);
- Ce parc de production et les installations existantes au 1^{er} janvier 2004 constituent des installations désignées;
- Le producteur ne peut participer à des appels d'offre du distributeur à partir des installations désignées;
- La production provenant des installations désignées devra être comptabilisée séparément par Hydro-Québec et déposée trimestriellement à la Régie de l'énergie;
- un droit de stockage est concédé à Hydro-Québec dans ses activités de distribution, à un prix équivalent à celui qui sera alors utilisé, de temps à autre, comme coût évité pour les mesures d'efficacité énergétique pour les surplus suivants qui se dégageraient des installations désignées du producteur :

la moitié des surplus de production qui pourraient être disponibles de façon ponctuelle à partir des installations désignées - une fois que le 165TWh plus les pertes associées auront été réservés annuellement, mais avant tout contrat d'exportation - devra être offerte prioritairement au distributeur.

Le RRSE recommande à la Régie d'exiger du gouvernement qu'il désigne les installations existantes au 1^{er} janvier 2004 comme devant servir prioritairement à la fourniture de l'électricité patrimoniale et qu'il exclut les dites installations de toute participation à de futurs appels d'offre.

1.8 LE « CONTRAT » PATRIMONIAL (165 TWh) ET APPROVISIONNEMENTS PAR APPELS D'OFFRE (obligation de fournir)

En vertu de l'article 22, 3^{ième} paragraphe⁹⁵, Hydro-Québec est tenue, selon les caractéristiques fixées par le gouvernement d'approvisionner le marché québécois en approvisionnement patrimonial pour un volume de 165 tWh annuellement ⁹⁶.

Il y a là une obligation légale à l'effet qu'Hydro-Québec est tenue de fournir ce 165TWh annuellement. Cette fourniture doit se faire à un prix établi par la loi. Ceci tel qu'établi aux textes législatifs est admis par M. Vandal représentant d'Hydro-Québec⁹⁷. Toute autre fourniture d'électricité par le producteur doit se faire, en principe, via une procédure d'appels d'offre, qui permet au fournisseur de fixer lui-même le prix qu'il désire obtenir. Ceci découle entre autre du fait que selon la Loi de la Régie⁹⁸ le Distributeur a un droit exclusif de distribution de l'électricité sur tout le territoire du Québec, et qu'il doit en vertu des articles 72 et 74.1 de la même loi procéder par appels d'offre pour les quantités d'électricité requises au-delà de ce 165TWh.

⁹⁵ L.R.Q.c.H-5;

⁹⁶ pour le texte de l'article, voir supra page 4 objets de la Société Hydro-Québec;

⁹⁷ Audience séance de la soirée du 10 septembre 2002, vol.3, page 14, lignes 571ss : « Les obligations fixes d'Hydro-Québec, elles sont de quelle nature? Il y a ce contrat patrimonial, pour lequel il y aura croissance jusqu'au niveau fixé par la loi de 165 TWh »;

et

Audience séance de la soirée du 10 septembre 2002, vol.3, Pages 35 : ligne 1458 : « c'est une obligation de fourniture, 165TWh...(ligne 1465) au delà du 165TWh, il n'y a pas d'obligation de produire. Et, ça c'est le cadre de la loi. »;

⁹⁸ Article 62 de la loi de la Régie de l'énergie;

Maintenant en vertu de la Loi d'Hydro-Québec c'est la « Société » qui est désigné à l'article 22 comme ayant pour objet « de fournir de l'énergie ». À ce même article, c'est la Société qui doit « notamment » assurer l'approvisionnement en électricité patrimonial. Il n'est aucunement question dans ces articles d'un Distributeur et d'un Producteur. Le mot « notamment » est également significatif. Ce mot a déjà été interprété par les tribunaux et la Régie a reconnu, dans une de ses décisions⁹⁹, le sens qui doit lui être donné :

Le mot « notamment » indique que l'énumération de l'article 49 est non limitative et qu'en conséquence, La Régie peut s'inspirer, après avoir obligatoirement analysé les critères énumérés à 49, de tout autre critère qu'elle pourrait retenir aux fins de l'exercice de ses fonctions, tel que prévu aux articles 5 et 31 précités.¹⁰⁰

L'obligation de fournir que doit assumer la « Société » Hydro-Québec » ne se limite donc pas uniquement à ce 165TWh , il faut interpréter cette obligation de fourniture d'Hydro-Québec comme étant de fournir, entre autre, 165TWh, cette quantité lui étant désignée exclusivement.

À l'article 22 de la Loi d'Hydro-Québec, il est prévu que pour la réalisation de ses objets la Société prévoit notamment les besoins du Québec en énergie et les moyens de les satisfaire dans le cadre des politiques énergétiques. Le législateur n'a pas ici limité à 165TWh la prévision des besoins et les moyens de les satisfaire. Mais ici encore c'est « la Société qui est visée et non l'une ou l'autre de ses divisions.

Nous en concluons que l'affirmation de M. Vandal à l'effet qu'il n'y a pas d'obligation de produire¹⁰¹ est juste mais il demeure qu'il y a une obligation de fournir et que cette obligation s'étend au-delà du 165TWh, et que cette obligation ne repose pas uniquement sur le Distributeur¹⁰², mais sur la Société d'État.

Le Distributeur, selon la Loi de la Régie, doit s'approvisionner par appels d'offre pour obtenir l'électricité qui sera distribuée à la charge québécoise au delà du 165TWh. Lors de ces appels d'offre, Hydro-Québec(P) peut espérer être sélectionnée, mais elle n'a pas

⁹⁹

¹⁰⁰ Dossier R-3397-98 Décision rendue en audience, Notes sténographiques du 22 octobre 1998, v2 aux page 9 à 11;

¹⁰¹ Audience séance de la soirée du 10 septembre 2002, vol.3, Pages 35 : ligne 1458 :... au delà du 165TWh, il n'y a pas d'obligation de produire. Et, ça c'est le cadre de la loi. »;

¹⁰² Qui lui selon la loi de la Régie a un droit exclusif de distribuer

d'obligation légale de soumissionner .Toutefois, les mots soumissionner et fournir ne sont pas interchangeables et ont des implications bien différentes.

Le législateur a-t-il imposé une obligation de fourniture à Hydro-Québec au delà du 165TWh, ¹⁰³? Nous vous soumettons que oui. Il est vrai qu'il ne l'a pas obligé à soumissionner à des appels d'offre. La procédure d'appel d'offre a été mise en place par le législateur afin d'ouvrir le marché (déréglementé) et ainsi donner à d'autres entreprises qu'Hydro-Québec la possibilité de vendre de l'électricité au Québec (réciprocité avec les marchés américains) et créer de la concurrence sur le marché de gros au Québec.

Nous vous soumettons que le législateur n'a pas voulu décharger Hydro-Québec de son obligation de fournir aux Québécois toute l'électricité qu'ils requièrent. Par contre il a voulu que, pour toutes les quantités requises au-delà de 165TWh, il y ait au Québec ouverture d'un marché de gros, c'est à dire que d'autres fournisseurs puissent entrer en compétition avec notre Société d'État pour fournir au distributeur l'électricité qui est livrée aux consommateurs. Ce qui signifie qu'au delà du 165TWh Hydro-Québec n'est plus notre fournisseur exclusif, et que les prix seront fixés par le marché et non le gouvernement. Il demeure qu'au delà du 165TWh, la Société d'État a toujours l'obligation de fournir si aucun autre fournisseur ne peut soumissionner ou rencontrer les conditions requises, (approuvées par la Régie, ¹⁰⁴) pour un ou des appels d'offre .

Mais nous vous soumettons que si aucun soumissionnaire ne répondait à un appel d'offre du Distributeur pour un produit spécifique, la Société en vertu des article 22 et 22.1 devrait alors fournir, et le distributeur choisissant le produit qui est approuvé par la Régie pourrait exiger ce produit.. Nous vous soumettons que c'est là le cadre de la loi.

¹⁰³ Audience séance de la soirée du 10 septembre 2002, vol.3, page 14, lignes 571ss : : « Les obligations fixes d'Hydro-Québec, elles sont de quelle nature? Il y a ce contrat patrimonial, pour lequel il y aura croissance jusqu'au niveau fixé par la loi de 165 TWh »;

et

Audience séance de la soirée du 10 septembre 2002, vol.3, Pages 35 : ligne 1458 : « c'est une obligation de fourniture, 165TWh...(ligne 1465) au delà du 165TWh, il n'y a pas d'obligation de produire. Et, ça c'est le cadre de la loi. »;

¹⁰⁴ l'article 74.2 stipule clairement que « le distributeur d'électricité ne peut conclure un contrat d'approvisionnement en électricité sans obtenir l'approbation de la Régie aux conditions et dans les cas qu'elle fixe par règlement », règlement sur la teneur et la périodicité du plan d'approvisionnement.. ;

À ce jour, aucun appel d'offre n'a été tenu pour les approvisionnements qui seraient requis de manière « urgente ». Nous ne connaissons donc pas la nature du produit qui serait demandé et les conditions auxquelles il le serait. Nous ne pouvons pas non plus présumer qu'il n'y aura aucune soumission acceptable. Nous ne pouvons donc présumer qu'Hydro-Québec serait appelée à remplir son obligation de fournir.

Nous pouvons seulement affirmer qu'à ce jour, la centrale thermique du Suroît ne fait pas partie d'installations désignées comme source dans le cadre d'un appel d'offre, qu'elle n'a ni été soumise ni retenue, qu'il n'y a aucune certitude que ce projet sera soumis, et que, s'il est soumis, il sera retenu. Finalement, considérant entre autres, les critères non monétaires que la Régie a demandé au Distributeur d'inclure dans les prochains appels d'offre il est fort peu probable que le produit émanant du Suroît soit le type de produit recherché lors du prochain appel d'offre.

À l'heure actuelle la Régie doit s'assurer que le producteur est en mesure de répondre aux obligations qu'il a déjà contracté. Elle ne peut recommander des mesures qui viseraient à assurer la participation du producteur à de futurs appels d'offre si ces mesures doivent interférer avec les règles de libre concurrence en créant une inégalité marquée entre les soumissionnaires.

La Régie pourrait toutefois, si aucune soumission n'est faite et que le produit requis soit nécessaire pour assurer la sécurité des approvisionnements, ordonner à la Société d'État, en vertu de l'article 31 de la loi de la Régie et 22 et 22.1, de prendre les mesures nécessaires pour fournir ce produit spécifique. Or, à l'heure actuelle, le premier produit qui devrait être requis est l'économie d'énergie et le deuxième l'énergie éolienne.

Quand à l'approbation par décret du gouvernement du projet du Suroît , nous devons nous demander si le gouvernement prévoit approuver par décret, et sans respecter les décisions du BAPE et les recommandations de son ministre de l'environnement, toutes les demandes d'approbation de projet que les promoteurs de centrales thermiques lui feront?

Le RRSE recommande à la Régie de refuser le projet du Suroît sur la base du motif invoqué par Hydro-Québec de désirer pouvoir participer à de futurs appels d'offre, puisque le projet n'a pas été sélectionné pour être retenu et que les critères

applicables aux prochains appels d'offre n'ont pas été déterminés. Permettre la construction du Suroît dans ces circonstances équivaldrait à sanctionner et à encourager une concurrence déloyale.

Le RRSE recommande à la Régie d'indiquer au gouvernement que les produits recherchés pour répondre à l'accroissement de la demande sont les économies d'énergie et l'énergie éolienne en priorité.

1.9 ENTENTE CADRE ET APPEL D'OFFRE DE COURT TERME

Dans le dossier R-3470-2001 phase 2, le Distributeur avait indiqué à la Régie qu'il prévoyait couvrir les impacts climatiques excédant un écart type (i.e. au delà de 1.9TWh) et les dépassements par inadvertance¹⁰⁵, par une entente cadre. Il indiquait que ce sont là des situations extrêmes et de moindre probabilité. Il annonçait également le lancement probable d'un appel d'offre pour la gestion des aléas climatiques et visant à acquérir une protection pour un écart type de 1.9TWh d'énergie à partir du printemps 2004.

Le Distributeur indiquait au cours de la même audience que, pour des situations extrêmes, il pourrait utiliser une entente cadre avec le Producteur, qui couvrirait les dépassements par inadvertance.

Le Distributeur annonçait qu'il prévoyait soumettre à la Régie cette entente cadre pour approbation vers la fin de l'année 2003 ou au début de l'année 2004.¹⁰⁶

La Régie répondait positivement à ces demandes et demandait au Distributeur de lui soumettre l'entente cadre au plus tard le 31 mars 2004.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Décision D- 2002-169 à la page 36 note 94 : Le Distributeur précise que ces dépassements par inadvertance sont de courte durée, soit d'une heure à une semaine, et ils correspondent à des situations de très court terme non prévisibles de façon systématique.;

¹⁰⁶ Note sténographique R-3470-2001 phase 2, volume 5 page 44 et 45;

¹⁰⁷ Décision de la Régie D-2002-169 à la page 50 : La Régie prend acte de la proposition du Distributeur de lui soumettre une entente-cadre avec le Producteur concernant notamment la gestion de l'aléa climatique excédant un écart-type et la gestion des dépassements par inadvertance du profil de l'électricité patrimoniale. Elle demande de lui soumettre cette entente au plus tard le 31 mars 2004.

Nous constatons que, malgré la forte consommation québécoise au cours des années 2002 et 2003, années qui ont suivi immédiatement ces propositions du Distributeur et la décision de la Régie les sanctionnant, aucune entente cadre n'a encore été soumise et aucun appel d'offre de court terme n'a été lancé prioritairement. Pourtant, l'entente cadre et l'appel d'offre de court terme ne pourraient-ils pas aider à solutionner en partie les besoins urgents du Distributeur, s'il en est, et à préciser les obligations d'Hydro-Québec? L'urgence alléguée et la nécessité d'y pallier ne semblent pas, si on se fie aux actions non-entreprises, être partagées par le Distributeur.

CONCLUSIONS

(...) puis, le jour où on aura des problèmes, on va amender la loi, parce que la Régie a un mandat de nous préparer les avis nécessaires pour la modifier.¹⁰⁸

Nous vous soumettons qu'il est impossible de nier, à l'heure actuelle, l'existence de problèmes et que ces problèmes, même si on ne s'entend pas sur leur nature exacte, ont leur source, en grande partie, dans la législation, les modifications apportées par la loi 116, et le cadre établi pour la déréglementation.

Nous vous soumettons donc que, dans un premier temps la Régie devrait aviser le gouvernement que sa loi¹⁰⁹ doit être modifiée afin qu'elle ait plein pouvoir pour intervenir activement au niveau de la production d'électricité, de la planification des ressources et de l'établissement d'un plan de ressources.

L'adoption du projet de loi 116, modifiant, entre autres, la loi sur la Régie de l'énergie, en excluant la production de la juridiction générale de la Régie de l'énergie, a donné ouverture à plusieurs débats et a créé une confusion certaine quand aux rôles, pouvoirs et obligations tant de la Régie que d'Hydro-Québec. L'insistance qu'Hydro-Québec a démontré pour soustraire le maximum de données de sa division « production » à la connaissance de la Régie et du public (intervenants) doit prendre fin. Ce n'est que dans ces conditions que la sécurité des approvisionnements pourra être assuré à l'avenir i.e. sur une base transparente et ce tant pour l'énergie patrimoniale (165TWh) que pour toute les quantités

¹⁰⁸ MNR, Ministre G. Chevrette, Commissions parlementaires, Commission de l'économie et du travail, Loi sur la Régie de l'énergie, Projet de loi 50, 2^e session, 35^e Législature, Journal des débats, 13 décembre 1996, p7;

¹⁰⁹ Loi de la Régie de l'énergie;

qui devront s'ajouter avec les années. De plus, avec les besoins croissants du Québec et l'arrivée prévisible d'autres producteurs, il deviendra essentiel que la Régie dispose clairement de larges pouvoirs sur la planification, la surveillance, la « gestion » des ressources et possiblement de conflits qui ne manqueront pas de subvenir entre différents fournisseurs.

La Régie de l'énergie, comme en témoigne cette demande du Ministre, est l'organisme à privilégier pour jouer ce rôle de régulateur de la production québécoise d'énergie et de son importation. La présente demande et les problèmes allégués témoignent du besoin urgent de procéder à une planification intégrée des ressources. Ceci permettra à tout les producteurs ou fournisseurs d'électricité d'identifier les produits désirés et ceux à privilégier pour le Québec dans le cadre de notre politique énergétique et nous permettra d'agir plutôt que de réagir.¹¹⁰ a permis à Hydro-Québec, de mettre de l'avant les solutions les moins intéressantes à long terme pour le Québec, soit les centrales thermiques qui sont rejetées massivement par l'opinion publique.

Quant au projet du Suroît, il n'est ni désirable ni nécessaire. Nous invitons la Régie à l'exprimer clairement au gouvernement et à insister pour que des projets qui sont des alternatives désirables et acceptables soient entrepris immédiatement, de préférence par Hydro-Québec, afin que l'histoire ne se répète pas.

Pour conclure, nous endossons avec une seule réserve, eut égard au développement hydroélectrique, l'avis 25 du BAPE contenu dans son rapport 188 :

: « **avis 25-** La commission est d'avis qu'avant de recourir à une centrale au gaz naturel pour combler la demande supplémentaire en électricité il importe d'exploiter le potentiel d'une stratégie intégrée combinant un plan d'action national en efficacité énergétique, une gestion rigoureuse de la demande faisant appel notamment aux contrats d'énergie interruptible, un recours temporaire aux importations et l'acquisition de nouvelles énergies renouvelables surtout hydroélectriques et éoliennes. Cela permettrait au Québec d'être cohérent avec les principes du

¹¹⁰ Rapport 188, BAPE, enquête et audience publique mars 2004, sur le projet de centrale de cogénération à Bécancour par TransCanada Energy Ltd, page 89 : « : «.. tel qu'il a été appliqué jusqu'à présent, le processus d'approvisionnement par appel d'offres pour satisfaire la demande en électricité postpatrimoniale avantage les centrales thermiques. Il ne permet pas de concrétiser les priorités gouvernementales en matière d'efficacité énergétique et de choix de filières de production. Les soumissions de projets d'efficacité énergétique n'étaient pas recevables et les contrats étaient attribués au plus bas soumissionnaires, l'appel d'offres ne comportant pas de critère de sélection relatif au développement durable.

Le recours à l'énergie thermique n'est pas la seule solution disponible pour combler la nouvelle demande anticipée . »

développement durable et de demeurer fidèle à son engagement de réduire les gaz à effet de serre. »¹¹¹

Et nous ajoutons qu'il est urgent de statuer positivement sur la recevabilité de soumissions, dans le cadre d'appels d'offre qui s'appuient sur des interventions d'efficacité énergétique et de reconnaître cette filière comme une filière de « production à part entière ». D'ailleurs, Hydro-Québec Production devrait contribuer un pourcentage de ses bénéfices pour un fond d'efficacité énergétique, entre autres .

Nous soumettons que :

- Il est plus que temps qu'il soit demandé clairement à notre Société d'État, par l'actionnaire en titre, de s'investir pleinement dans le développement et l'implantation d'énergie éolienne.
- Le projet du Suroît ne doit pas être évalué en vase clos et qu'il faut prendre en considération l'historique de la Société et du projet de même que le contexte législatif, réglementaire et politique du Québec pour évaluer la légitimité de cette demande.
- Il est urgent que le projet du Suroît soit définitivement mis au rancard et que notre Société d'État soit dirigée vers d'autres alternatives.

Le tout respectueusement soumis

Montréal le 21 avril 2004

Me Hélène Sicard, procureur du RRSE

¹¹¹ BAPE :Rapport no 188, à la page 91;

